

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINDA DEVLET KATKISI UYGULAMASI VE İSTATİSTİKSEL GÖRÜNÜM

STATE CONTRIBUTION IN THE FINANCING OF SOCIAL SECURITY IN TURKEY AND STATISTICAL OUTLOOK

Mehmet BULUT¹

ÖZ

Sosyal güvenlik açıklarının finansmanı için çoğunlukla dönem sonlarında devlet bütçesinden ilgili kurumlara ödenek transferleri yapılmaktadır. Bu transferlerin yanı sıra sosyal güvenlik açıklarından bağımsız olarak belli periyodlarla ve belli tutarlarda devlet katkısı yapılmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik açıklarına paralel olarak devlet katkısı tutarları da yıllar içinde artmış ve önemli seviyelere ulaşmıştır. Bunda en önemli etken, kayıtdışı istihdam oranında ve sosyal güvenlik harcamalarındaki artışın yanı sıra prim gelirlerinde de meydana gelen artıştır.

Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesi ve mevcut sistemik zaaflarla etkin bir mücadele için sosyal güvenlik bütçesindeki gelir-gider dengesinin sağlanması, prim tahsilatında etkin bir yapının kurulması, kayıtdışı istihdamın düşürülmesi ve istikrarlı bir sosyal politika yürütülmesi gerekmektedir. Ancak verilerin üretimi, yönetimi ve analiz edilerek politika aracına dönüştürülmesinde temel bazı zaaflar söz konusudur. Örneğin, devlet katkısı tutarlarına ilişkin resmi istatistiki veriler farklılık göstermekte, sosyal güvenlik açıklarına kıyasla oldukça yüksek tutarda olan bu farklılıklar, sistemin sağlıklı değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Çalışmada Türkiye'de önemli düzeyde olan devlet katkısı tutarlarının sosyal güvenlik açıklarına etkisi resmi istatistiki veriler kullanılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca sistemdeki temel zaaflar ve başlıca sorun alanları irdelenerek devlet katkısının sosyal güvenlik açıklarına etkisi ve resmi istatistiki farklılıkların ortaya çıkardığı sorunlar ile bunlara yönelik çözüm önerileri geliştirilmiştir. Bu yönüyle

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Bayburt Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, mehmetbulut@bayburt.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0157-4906

Gönderim Tarihi/Submitted: 06.11.2019

Revizyon Talebi/Revision Requested: 26.12.2019

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 06.01.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 07.01.2020

Atıf/To Cite: Bulut, Mehmet (2019), Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması ve İstatistiksel Görünüm, Sayıştay Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 115, s.83-108

çalışma, daha önce çok fazla akademik çalışmaya konu edilmemiş olması nedeniyle literatüre katkıda bulunmuştur. Sonuç olarak, Türkiye’de devlet katkısı tutarlarının yıllar itibarıyla yüksek seviyede olduğu ancak kurumlar arasında resmi istatistiksel uyumsuzluklar bulunduğu görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, devlet katkısı, sosyal güvenlik açığı, bütçe transferi, emanet hesabı

ABSTRACT

In general, appropriations are transferred from the state budget to the related institutions at the end of the period for financing the social security deficits. In addition to these transfers, government contributions are made in certain periods and in certain amounts independently of the social security deficits. In Turkey, state contribution amounts have increased over the years in parallel with social security deficits and reached significant levels. The most important factor in this is the increases in unregistered employment rate and social security expenditures as well as the increase in premium income.

In order to establish a sustainable social security system and combat the existing systemic weaknesses, it is necessary to maintain the income-expense balance in the social security budget, establish an effective structure in premium collection, reduce unregistered employment and implement a stable social policy. However, there are some basic weaknesses in the production, management and analysis of the data and its transformation into a policy tool. For example, official statistical data on the amount of government contributions differ, and these differences, which are quite high in comparison to social security deficits, make it difficult to assess the system properly. This study tried to explain the effect of the amount of state contribution, which is significant in Turkey, to the social security deficit by using official statistical data. In addition, it analyzed the main system weaknesses and main problem areas; examined the effects of state contribution on social security deficits and the problems caused by official statistical differences; and developed solutions for these problems. In this respect, the study has contributed to the literature since it has not been the subject of many academic studies before. The results indicated that the state contribution amounts were at a high level in Turkey but there were official statistical discrepancies among institutions.

Key Words: Social Security, Government Contribution, Social Security Deficits, Budget Transfer, Escrow Account.

GİRİŞ

Sosyal politika uygulamalarının en önemli enstrümanlarından olan sosyal güvenlik, insanları sosyal risklere karşı koruma ve uğranılan zararları ortadan kaldırma amacına hizmet etmektedir. Hiç kuşkusuz bu amaç yerine getirilirken de önemli bir finansal kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’de olduğu gibi birçok ülkede sosyal güvenlik sisteminin finansmanı noktasında en önemli yere sahip olan kaynak ise sosyal parafiskal gelirler, diğer adıyla primlerdir.

Sosyal güvenlik sisteminin primlerle finansmanı yaklaşımı, özerk yönetim ve özerk bütçeye imkan vermesi ve dışardan müdahalelerin engellemesi gibi olumlu bazı faktörleri bünyesinde bulundursa da finansal yetersizlikler durumunda sosyal güvenlik açıklarını ve böylece genel bütçeden transfer yapılması zorunluluğu gibi sonuçlara yol açabilmektedir. Söz konusu finansal yetersizlikler, sosyal güvenlik sistemindeki aktif/pasif oranının düşüklüğü, kayıtdışı istihdamın fazlalığı, tahsilattaki başarısızlık gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik, devamlılık gerektiren ve diğer birçok toplumsal ihtiyaç gibi aksamanın kabul edilemeyeceği bir kamusal hizmettir. Dolayısıyla sahip olduğu özerk yapı içinde meydana gelen finansal sorunların giderilmesi amacıyla çoğu zaman merkezi yönetimin duruma müdahil olması kaçınılmaz olmaktadır. Söz konusu müdahaleler, her bütçe döneminde meydana gelen açığın genel bütçeden yapılan transferlerle giderilmesi şeklinde gerçekleştirilebileceği gibi yasal bir zemine oturtulmuş, verilen açık tutarından bağımsız olarak rutin bir şekilde yapılan devlet katkısı şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Hatta bütçe transferi ve devlet katkısı uygulamasının birlikte yapılması da mümkün olabilmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansmanında yaşanan sorunlar neticesinde ortaya çıkan açıkların finansmanında kullanılan ve günümüze kadar akademik çalışmalarda ve araştırmalarda pek fazla ele alınmayan devlet katkısı yöntemi incelenecek olup özellikle resmi istatistiklerde gözlemlenen sorunlar, bu sorunların nedenleri ve devlet katkılarının sosyal güvenlik açıklarına etkisi değerlendirilecektir.

1. GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI, SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI VE DEVLET KATKISI UYGULAMASI

1.1. Genel Olarak Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları

Finansman kavramı, bir girişime işleyebilmesi, gelişebilmesi için gereken para ve krediyi sağlama işi olarak tanımlanabilmektedir (Türk Dil Kurumu, 2019). Finansmanın sağlanması, söz konusu girişimin sağlıklı işleyişi ve amaca ulaşılması bakımından yeterli olmayıp aynı zamanda kaynağın doğru şekilde kullanılmasını ve yönetilmesini de gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde, zaman içerisinde maliyetlerin karşılanması noktasında sorunlar yaşanıp finansal açıkların ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır.

Kamu kesiminin en önemli hizmetlerinden birisi olan sosyal güvenlik, merkezi yönetimin dışında yürütülmesi ve finansmanının toplanan primler ile sağlanmaya çalışılması açısından klasik kamu kesimi yapılandırılmasının dışında, kendine özgü bir sistem olarak dizayn edilmektedir. Sosyal güvenlik genel olarak, kişileri sosyal risklere karşı korumayı ve bu riskler nedeniyle ortaya çıkan zararları ortadan kaldırmayı hedefleyen kamusal hizmeti nitелеmekte ve bu yönüyle yeni ekonomik ve sosyal yapının ortaya çıkardığı sosyal güvenlik ile ilgili sorunları, bu sorunların üstesinden gelinmesine yönelik çözüm arayışları ve geliştirilen tedbirlerin tümünü ifade eden geniş bir yelpazeye sahiptir (Alper, 2018: 210).

Sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili olarak önemli bir sorun olan finansman ve tahsis edilecek kaynak miktarları, gelir araçları, tercih edilecek finansman yöntemleri, finansmanın temel ekonomik göstergeler üzerindeki yansımaları, üzerinde çokça durulan ve tartışılan bir konudur (Yenihan, 2017: 190). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemdeki refah devleti anlayışı ve beklenenin aksine küreselleşme süreci ile yaşanan krizler, sosyal güvenlik için daha fazla kaynak tahsisi yapılmasını kolaylaştırmıştır. Ancak sadece sosyal güvenlik hakkının önemi ve vazgeçilmezliğinden hareketle, bir üst sınır olmaksızın ve kaynakların etkin kullanımı kriterini dikkate almadan toplumlardan daha fazla kaynak tahsisi beklemek de gerçekçi değildir (Alper, 2015: 24). Zira bu yönde geliştirilen politikalar zaman içerisinde altından kalkılması zor bütçe dengesizliklerine ve akabinde sosyal güvenlik hizmetlerinin miktar ve niteliğinde gerilemelere neden olmuştur. Böylece kişiler açısından kapsamının genişliği, sunulan hizmetlerin çeşitliliği ve bunlara karşılık finansman kaynağının sınırlılığı, bu alanı sürekli hale gelen reform arayışlarının ve sıkı maliye politikası uygulamalarının baş aktörü haline

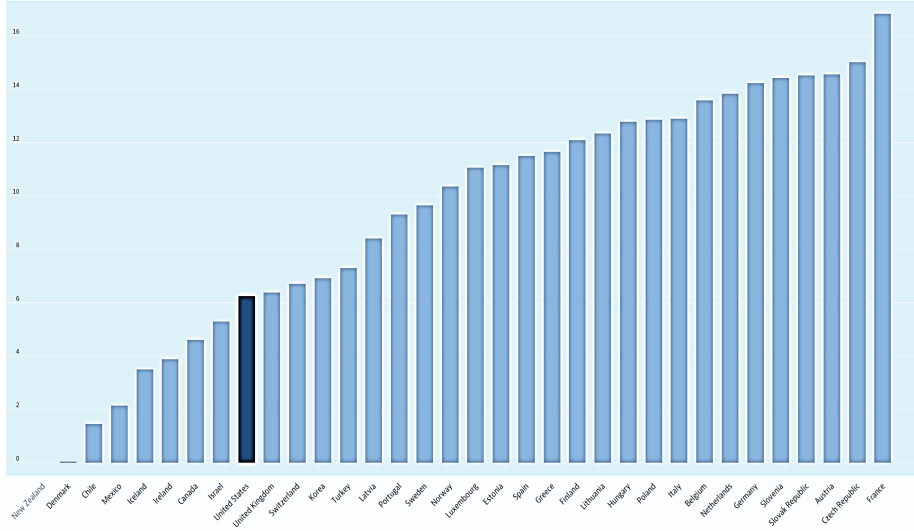
dönüştürmüştür. Nitekim sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları yaratma, sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir (Güzel vd., 2018: 75). Bu itibarla sosyal güvenlik sisteminin etkin bir şekilde işleyebilmesi ve sosyal riskler karşısında gerekli hizmeti verebilmesi için doğru, güçlü ve sürekliliği olan finansal kaynaklara dayandırılması önem arz etmektedir. Yalnız kaynak sağlamak sistemin işleyişini devam ettirmek için yeterli olmayıp sistemin devamlılığı için kaynakların etkin, doğru ve verimli bir şekilde kullanılması ve yönetilmesi de gereklidir. Bu da ülkenin ekonomik durumuna göre uygun finansman yöntemlerinin seçilmesi ile mümkün olabilecektir (Boyacıoğlu ve Öçal, 2018: 913).

Sosyal güvenliğin finansmanının nasıl sağlanacağı hususu esasında, sosyal güvenlik hizmetine bakış açısı ile belirlenmektedir. Sosyal güvenliğin vazgeçilmez bir anayasal hak ve toplumsal bir ihtiyaç/sorun olarak görüldüğü yapılarda finansman sorumluluğu devlet tarafından yüklenilmekte ve giderler genel bütçede yer alan vergiler ile karşılanmaktadır. Vergi tekniği olarak adlandırılan ve Beveridge sistemi ile gelişen bu yöntemde sosyal güvenliğin finansmanı ulusal dayanışma ilkesi çerçevesinde vergilerle sağlanmaktadır (Güzel vd., 2018: 79). Bu yaklaşımda kamu kesiminin ürettiği sosyal hizmetlerin faydasını tam olarak bölmek mümkün değildir (Nadaroğlu, 2000: 184). Toplumun tamamını korumayı hedef alması dolayısıyla “Universal” model olarak adlandırılan bu sistemde, genellik ve sigorta yardımlarında teklik, yönetimde birlik, primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlanması, sosyal güvenlik sisteminin tam istihdam ve ulusal sağlık politikalarıyla desteklenmesi özellikleri öne çıkmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2013: 71-75). Bu sistemin en iyi uygulandığı ülke olan Birleşik Krallık’ta 1948 yılında kurulan Ulusal Sağlık Hizmetleri Sisteminin başlıca özelliği, ikamete dayalı primsiz bir sistem olması ve vergilerle genel bütçe tarafından finanse edilmesi ve sağlık hizmetlerinin Sağlık ve Sosyal Bakım Bakanlığı’na bağlı Ulusal Sağlık Kurumu tarafından yürütülmesidir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 53).

Bunun yanı sıra sosyal güvenliği kişisel sorumluluk kapsamında ele alan yapılarda ise giderler çalışanlar ve işverenlerden toplanan ve cebri niteliğe sahip, belli oranlardaki primler ile karşılanmaktadır. Bu yaklaşımda sosyal güvenliğin sağladığı yardımlardan yararlanan herkes (çalışanlar ve işverenler), sistemin finansmanına belirli ölçüde katılmalıdır (Güzel vd., 2018: 76). Primler, diğer ifadeyle sosyal parafiskal gelirler, devletin veya yerel yönetimlerin bütçelerinde yer almamakta ve sosyal bir amaca yönelik olarak toplanmaktadır (Akdoğan, 2016: 437).

Sosyal güvenlik sistemlerinde primler ile finansman önemli bir yere sahiptir. Aşağıdaki grafikte de görüleceği üzere birçok ülkede primlerin milli gelire oranı önemli bir seviyededir. Vergilerle finansmanın ön planda olduğu ülkelerde ise bu oran düşük seviyelerdedir. Ayrıca OECD genelinde kamu gelirleri 2015 ve sonrasında artış göstermiş olup bu artışta sosyal güvenlik primleri önemli bir yer tutmuştur (OECD, 2018: 7). OECD genelinde toplam vergi gelirlerinin payı olarak sosyal güvenlik primleri 2016 yılında %26,2 olmuştur. Slovak Cumhuriyeti ve Çek Cumhuriyeti’nde bu oran en yüksektir (sırasıyla %43,5 ve %42,9). Buna karşılık, Avustralya ve Yeni Zelanda sosyal güvenlik primlerini artırmamaktadır (OECD, 2018: 9).

Grafik 1: OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Primlerinin GSMH’ye Oranı (2017)



Kaynak: <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm> (Erişim Tarihi 29.10.2019)

Sosyal sigorta modelinde toplanan primlerin giderleri tam olarak karşılayamaması durumunda finansal sorunlar ortaya çıkmakta, hatta daha ileri düzeyde bu sorunlar mali krize dönüşmektedir. Öyle ki bu sistemin başarılı olabilmesi için işgücüne katılım oranının çok yüksek olması; işsizlik oranının (Arıcı, 2015: 27) ve kayıtdışı istihdamın düşük olması gerekmektedir. Aksi hallerde ise modele genel bütçeden transfer yapılması ve dolaylı olarak vergilerle finansmanın sağlanması kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde

sosyal güvenlik, kişiler açısından bir hak, devletler için ise bir yükümlülük olarak kabul edilmekte ve finansman sorunu önemli bir hale gelmektedir (Arıcı, 2015: 27). Sosyal güvenlik primlerinde ekonomik yükün çalışanlar tarafından taşındığı konusunda genel bir görüş bulunmakta olup çalışanların tersine işverenler, ödedikleri katkı paylarını bir vergi gibi görürler ve gelecekte bir fayda sağlama beklentileri de yoktur (Giray, 2017: 30).

1.2. Sosyal Güvenlik Açıkları

Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli problemlerinden birisi etkin finansman olup bu sorun beraberinde sosyal güvenlik açıklarını getirmektedir. Özellikle sosyal güvenlik sisteminin yanlış dizaynı, başlangıç rezervinin erimesi ve sosyal güvenlik sistemindeki suiistimler bu sorunu derinleştirmektedir (Başbuğ, 2010: 144 vd.). Elde edilen prim gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarının altında kalması sonucu oluşan sosyal güvenlik açıklarında rol oynayan başlıca etkenler şunlardır:

1. Aktif/pasif oranının düşüklüğü
2. Kayıtdışı istihdam oranının yüksekliği
3. Sosyal güvenlik ahlakı ve bilincindeki eksiklikler
4. Tahsilattaki başarısızlıklar ve yeniden yapılandırma uygulamaları
5. Sosyal güvenlik harcamalarında nitelik ve nicelik olarak meydana gelen artışlar

Bir sosyal güvenlik sistemini finansal açıdan en çok etkileyen unsurların başında aktif/pasif sigortalı oranının düşüklüğü gelmektedir. Aktif nüfus, halen çalışan ve sisteme prim ödeyerek katkıda bulunan sigortalıları, pasif nüfus ise emeklilik ve benzeri nedenlerle aktif olarak çalışmayan ve sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık/gelir alan kesim olarak tanımlanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında aktüeryal dengenin bir diğer ifade ile aktif/pasif oranının bozulmasına ve yaşlı bağımlılık oranının yükselmesine yol açan erken emeklilik uygulamaları, tüm dünyada farklı sosyal kesimlerin karşı karşıya geldiği önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır (Işıklı ve Evlice, 2019: 171). Hiç kuşkusuz aktif/pasif oranını olumsuz yönde etkileyen unsurlardan birisi de yüksek işsizlik oranıdır. Ayrıca erken emeklilikten kaynaklanan pasif sigortalılıkta geçen sürenin uzunluğu da bir diğer etken olarak görülmektedir. Aktif/pasif oranındaki düşüklük zaman içerisinde prim gelirlerinin azalmasına ve sosyal

güvenlik harcamalarında artışa neden olmaktadır. Bu durum da sosyal güvenlik açıklarının artmasında başrolü oynamaktadır.

Sosyal güvenlik açıklarını etkileyen bir diğer husus ise kayıtdışı istihdam oranının yüksekliğidir. Kayıtdışı istihdam, genel olarak, ilgili kanunlarca sigortalı olması ve sosyal güvenlik kuruluşlarına bildirim yapılması gereken kişilerin bildirimini yapılmaması ve dolayısıyla da primlerinin ödenmemesi şeklinde meydana gelmektedir. İşverenlerin istihdam ettikleri personele daha yüksek ücret ödedikleri halde genellikle asgari ücret üzerinden beyanda bulunmaları da kayıtdışılığın önemli bir kaynağını oluşturmakta ve hem devlet hem de sigortalı açısından kayıplara yol açmaktadır. Çalışanların çalıştıkları gün sayılarının ilgili kuruma eksik bildirim de bir başka kayıtdışılık örneğini oluşturmaktadır. İster tamamen ister kısmen gerçekleştirilen kayıtdışı istihdam, devletin prim kaybına uğramasına ve sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider yapısının bozularak sosyal güvenlik açıklarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Sosyal güvenlik açıklarının bir başka boyutunu ise sosyal güvenlik bilinci ve sosyal güvenlik ahlakına ilişkin zaafılar oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanı için toplanan primler her ne kadar karşılıklılık ilkesine dayansa da, oluşan sosyal güvenlik açıklarının çoğu zaman vergilerle finansmanı yoluna gidilmektedir. Bu yönüyle kayıtdışı kalmak suretiyle prim ödenmemesi ya da sahte sigortalılık gibi sosyal sigorta suiistimalleri, diğer vatandaşların vergilerinin bu alana aktarılması nedeniyle gelir dağılımının olumsuz etkilenmesine ve adalet ilkesinin zedelenmesine yol açacaktır. Bu noktada kişilerin devlete güveni, farkındalık ve vatandaşlık bilinci önemli bir yere sahiptir. Devlete ve kurumlarına güven ile vatandaşlık bilinci sosyal güvenlik ahlakının en önemli belirleyicilerindedir ve bunun sebebi de sosyal güvenliğin sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal bir norm olmasıdır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılandırma uygulamaları genel itibarıyla prim alacağını ve eklerini (gecikme zammı ve faizini) ortadan kaldırdığından gerçek anlamda bir prim kaybına ve sosyal güvenlik açıklarına neden olmaktadır. Ancak durgunluk vb. ağır ekonomik koşullardan kurtulmak ve işverenleri kriz, afet gibi gelişmelerin yıkıcı etkilerine karşı korumak amaçlı mali aflar, arzulanamayan sonuçlara ulaşılması halinde, ortaya çıkan kaybı orta ve uzun vadede bertaraf edebilecektir. Çünkü krizden çıkılması ile artan istihdam ve gelir düzeyi daha fazla prim tahsiline imkan sağlayacaktır. Buna karşın yeniden yapılandırma düzenlemeleri sonucunda istenilen amaçlara ulaşılamaması gerçek

anlamda bir prim kaybına neden olacaktır. Özellikle siyasi ve popülist amaçlarla yapılan yapılandırma düzenlemelerini bu şekilde değerlendirilmesi mümkündür. Nitekim mükelleflerin, vergi kaçırıcıların vergi afları ile vergi cezalarının tamamının ya da bir kısmının ve uzlaşma sonucunda vergi asılları ve cezalarının büyük bir kısmının silineceğini bilmesi, vergi bilincini de olumsuz şekilde etkilemektedir (Şahin ve Yereli, 2018: 174).

Sosyal güvenlik ahlakını ve dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarını olumsuz etkileyen unsurlardan biri de sistemdeki yeniden yapılandırma ve benzeri uygulamaların çokluğu ve tahsilattaki başarısızlıklardır. Yeniden yapılandırma ile devlet cezalandırma yetkisinden vazgeçmekte, yükümlülüğünü zamanında ve eksiksiz yerine getiren mükellef ile yükümlülüğünü zamanında yerine getirmeyen mükellefin aynı koşullara sahip olması sağlanmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik ahlakına sahip gönüllü mükellefin kayıtdışına çıkma ve sosyal güvenlik ahlakından uzaklaşma eğilimini güçlendirebilmektedir. Denetim eksikliği de mükellefleri yükümlülüklerini yerine getirmekten imtina etme yönünde cesaretlendirebilmektedir. Dolayısıyla temelde politik kararlar olan aflar dürüst mükellefleri cezalandırır hale gelmekte (Saraçoğlu, 2003: 4); dürüst mükelleflerin ahlakî duruşlarını olumsuz etkilemekte (Güler, 2015: 19) ve gelirlerin azalmasına yol açarak sosyal güvenlik açıklarını artırmakta ve hatta kronik bir hale sokmaktadır. Bununla birlikte SGK’nın prim tahsilatındaki başarısı da sosyal güvenlik açıklarını etkilemektedir. Nitekim tahakkuk eden prim tutarının tahsil edilen prim tutarından daha düşük seviyede kalması sosyal güvenlik açıklarını olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye’de 2018 yılı itibarıyla prim tahsilat oranı %82,9 düzeyinde gerçekleşmiş olup bu oranın 2019 için %80,1 olması ve 2020 yılında da bu oranın devam etmesi öngörülmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2019: 101).

Sosyal güvenlik açıklarının ortaya çıkmasında yukarıda saydığımız nedenlerin yanı sıra sosyal güvenlik harcamalarının yıllar itibarıyla gerek nitelik gerekse de nicelik olarak artış göstermesinin de önemli bir rolü bulunmaktadır. Nitekim aktif/pasif dengesindeki olumsuzluğun yanı sıra zaman içerisinde sosyal politika uygulamalarının çeşitlenmesi ve vatandaşların sosyal güvenlik sisteminden daha çok katkı beklentisi içinde olmaları popülist yaklaşımlarla birlikte sosyal güvenlik harcamalarını reel olarak artırmaktadır. Örneğin, Türkiye’de son yıllardaki emeklilere bayram ikramiyesi ödemesi, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi uygulamasının SGK bütçesinden karşılanması gibi uygulamalar sosyal güvenlik harcamaları ve dolayısıyla açıklar üzerinde etkili

olmaktadır. Bunun yanı sıra sağlık sistemindeki ilerleme ve kalitenin artması ile birlikte sosyal güvenlik bütçesinden finanse edilen sağlık harcamalarının artışı da sosyal güvenlik harcamalarını artırmaktadır.

1.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması

İşçi ve işverenlerin yanında, devletin de genel bütçeden sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunması, sosyal sigorta modelini uygulayan ekonomilerde kural haline gelmiştir. 21. yüzyıl sosyal adalet anlayışı, belli bir sınıfın yararlandığı kamu hizmetlerinin finansmanının esas itibariyle o hizmetten yararlananlar tarafından sağlanmasını, devletin ise ancak, gerektiğinde bu finansmana yardımcı olmasını öngörmektedir (Nadaroğlu, 2000: 204).

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı; primlere benzer biçimde ödemelerde bulunmak, sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılmak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılamak, bilanço açıklarını kapatmak gibi yöntemlerle ortaya çıkabilmektedir (Güzel vd., 2018: 78). Sosyal güvenlik, kamu maliyesinin bölüşümde etkinliğin sağlanması işlevine katkıda bulunan bir kamu hizmeti olduğundan yapılacak bu tür finansmanlar, toplumsal dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur (Güzel vd., 2018: 78).

Sosyal güvenlik hizmeti sunumunda, elde edilen prim gelirlerinin yetersiz kalması durumunda izlenebilecek başlıca yöntemler, bütçe transferi ve devlet katkısıdır. Birçok istatistiksel veride ve akademik çalışmada bu iki kavram birbirine karıştırılmakta ve bazen birbirinin yerine kullanılmaktadır.

Esas itibariyle bütçe transferi, bir bütçe döneminin sonunda ortaya çıkan sosyal güvenlik sistemine ilişkin gelir-gider farkından kaynaklanan açığın kapatılması için genel bütçeden yapılan parasal aktarımlardır. Bu itibarla yapılacak bütçe transfer tutarının önceden net olarak bilinmesi mümkün olmamakta ve doğacak açık tutarına göre tespit edilmektedir. Özellikle sosyal güvenlik harcamalarının merkezi yönetim giderlerinin en hızlı artan kalemini oluşturması, sosyal güvenlik sistemlerine yapılan bütçe transferlerinin de sorgulanmasını beraberinde getirmekle (Altunöz, 2017: 74) sosyal güvenliğe bakışı olumsuz etkilemektedir.

Devlet katkısı kavramı ise sosyal güvenlik sisteminin kamusal yönünü ön plana çıkartarak oranı veya tutarı hukuksal normlarla tespit edilmiş, genel bütçeden yapılan parasal aktarımdır. Dolayısıyla bütçe transferlerinin aksine devlet katkısında sosyal güvenlik sistemi açık vermese dahi önceden taahhüt edilmiş tutarın belli dönemlerle aktarımı söz konusudur. Devletin sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunma sebepleri çeşitlidir. Bunların en önemlileri, vatandaşa sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olması, toplum sağlığının korunması, sosyal güvenliğin finansman yükünün daha adil bir şekilde dağıtılması ve alınacak primlerin daha ölçülü bir düzeyde kalmasının sağlanmasıdır (Güzel vd., 2018: 78).

Birçok sosyal güvenlik sisteminde devlet katkısı uygulaması ile karşılaşmak mümkündür. Örneğin, Almanya², Avusturya, Danimarka³, Fransa, Slovakya⁴, Estonya, Finlandiya, İspanya⁵, Slovenya⁶, Belçika’da sosyal güvenlik sistemine primler dışında devlet tarafından katkıda bulunmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 38 vd.).

Bazı resmi istatistiklerde ise bütçe transferi kavramı devlet katkısını da içine alan geniş bir olguyu ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Nitekim Türkiye’de de bütçe transferi tanımlanırken, “Ek ödeme⁷, faturalı ödemeler⁸, devlet katkısı ve “5510 sayılı Kanun’un 81’inci maddesinin (ı) bendi ile 4857 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesinin 6’ncı fıkrasına istinaden uygulanan teşvikler kapsamında Kuruma aktarılan tutar ile açık finansmanından oluşmaktadır.” ifadesi kullanılmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 33).

2 Almanya’da Devlet, sigorta temelli olmayan yardımları finanse etmekte, buna ek olarak, sigorta temelli yardımlar için de katkı sağlamaktadır ve çocuk yetiştirme dönemleri için primleri ödemektedir.

3 Danimarka’da ulusal aylık harcamalarının tamamı, devlet katkılarıyla karşılanmaktadır.

4 Slovakya’da hastalık ve analık sigortaları işveren ve çalışanların primlerine ek olarak devlet katkısıyla finanse edilmektedir.

5 İspanya’da Devlet sisteme yıllık olarak katkı vermekte ve ayrıca sosyal yardım niteliğindeki harcamaların tamamını finanse etmektedir.

6 Slovenya’da işsizlik sigortası ve aile sigortası yardımları Devlet tarafından finanse edilmektedir.

7 5454 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi uyarınca, emekli ve hak sahiplerine aylık veya gelir olarak her ay ödenen tutarlara göre yapılan ek ödeme toplamı ek ödeme gideri (vergi iadesi) kalemini; söz konusu ödemeler için Maliye Bakanlığından alınan tutarlar ise ek ödeme geliri kalemini oluşturmaktadır.

8 2022, 3292, 5434, 2913, 2330, 1005 sayılı Kanun hükümlerine göre bağlanan aylıklar ile emeklilik ikramiyesi ödemeleri karşılığıdır. SGK tarafından Maliye Bakanlığı adına yapılan faturalı ödemeler, Maliye Bakanlığı tarafından faturalı ödemeler karşılığı olarak bütçe transferi kapsamında Kuruma aktarılmaktadır. Faturalı ödemeler geliri içerisinde ek karşılık geliri de takip edilmektedir.

2. SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ TÜRKİYE’DE GÖRÜNÜMÜ

Sosyal güvenlik açığı, en basit ifadeyle prim gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarını karşılayamaması olup, bu açığın oluşmasında yürütülen politikaların ve dış etkenlerin rolü büyüktür. Görece genç bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmasına rağmen finansman sorunu Türk sosyal güvenlik sistemi karşısındaki en büyük tehdit (Yenihan, 2017: 192) konumundadır. Zira Türkiye, uzun süredir sosyal güvenlik açıklarının yaşandığı ve hatta bu açıkların kronik hale geldiği bir ülkedir. Sosyal güvenlik açıklarının sürekli artış göstermesinde aktif/pasif oranının ana etken olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Gerek sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirildiği 2008 yılından önce gerekse sonrasında, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere aktif/pasif oranı düşük seviyelerde seyretmiştir.

Tablo 1: Türkiye’de yıllar itibariyle aktif/pasif oranları (2009-2019/Temmuz)

Yıllar	Aktif/Pasif Oranı
2009	1,78
2010	1,84
2011	1,87
2012	1,9
2013	1,91
2014	1,94
2015	1,92
2016	1,89
2017	1,95
2018	1,86
2019/Temmuz	1,8

Kaynak: SGK, 2019

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere son on yıl içerisinde aktif/pasif oranı 1,88 ortalaması ile düşük bir değere sahip olup son olarak 2019/Temmuz itibariyle 1,80’e kadar gerilemiştir. Bu oranın Avrupa Birliği ülkelerinde 4, OECD üyesi ülkelerde ise 6 olduğu (Kolçak ve Arpa, 2015: 9) düşünüldüğünde, dengenin çok düşük olduğu daha iyi anlaşılacaktır. Bu durum Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin içinde olduğu mali sorunun boyutu daha da net bir biçimde ortaya koymaktadır (Erdoğan, 2018: 101-102).

Aktif/pasif oranının bu denli düşük olmasının başlıca nedenleri olarak özellikle 1999 ve 2008 yıllarında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformlarının öncesinde mevcut olan erken yaşta emekli olma imkanları, pasif sigortalılıkta geçen sürenin uzunluğu ve işsizlik oranındaki yükseklik gösterilebilir. Nitekim sosyal sigorta sisteminin işlemesi için gereken şartlar sebebiyle ve ülkemiz özellikleri de dikkate alınarak yaşlılık aylığından faydalanma süresinin 20 yılı aşmaması önemlidir (Erol, 2014: 52). Ancak bu sürenin çoğu zaman aşıldığı görülmektedir. İşsizlik rakamları da son yıllarda oldukça yüksek seviyelerdedir. 2019 Temmuz itibarıyla ülkemizde işsizlik oranı %14,9, genç işsizlik oranı ise %27,1’dir (TÜİK, 2019).

Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarını gelirlerin azalması yönüyle olumsuz olarak etkileyen bir diğer unsur ise kayıtdışı istihdam oranındaki yüksekliktir. Temmuz 2019 döneminde herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranı, bir önceki yılın aynı dönemine göre 1,7 puan artarak %36,0 olarak gerçekleşmiş olup tarım dışı sektörde kayıt dışı çalışanların oranı ise bir önceki yılın aynı dönemine göre 1 puan artarak %23,2 olmuştur (TÜİK, 2019). Kayıtdışı çalışanlar açısından söz konusu %36’lık oran yüksek bir seviyedir.

2019 yılına ilişkin rakamlar kıstas alınarak kayıtdışı çalıştırılan asgari ücretli bir işçi nedeniyle uğranılan yıllık toplam prim kaybının hesaplanması mümkündür. 2019 yılında brüt asgari ücret 2.558,40 TL olup, bu tutar için işçi başına bir yılda ödenmesi gereken asgari prim tutarı (işçi ve işveren için sırasıyla %14 ve %20,5 olan sigorta primleri ve %1 ve %2 olan işsizlik sigortası primleri toplamı olarak) yaklaşık 11.500 TL’dir. TÜİK verilerine göre 2019 Eylül ayı için toplam 10.252.000 kayıtdışı istihdam edilen kişi bulunduğundan, iki rakamın çarpımı suretiyle yapılacak basit bir hesaplamada, asgari ücret üzerinden yıllık prim kaybı yaklaşık 117 milyar TL’dir. Bu rakam 2018 yılındaki sosyal güvenlik açığı olan 15,7 milyar TL’nin (devlet katkısı dahil) yaklaşık 7,5 katı kadardır.

Kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim kaybı sadece SGK’ya hiç bildirim yapılmayan kişilerle ölçülmeyeceği açıktır. Nitekim eksik ücret ve gün bildiriminden kaynaklanan kayıplar da söz konusudur. Zira asgari ücretin üzerinde gelir elde etmesine karşın alt sınırdan yani asgari ücretten SGK’ya bildirim yapılması, keza çalışılan gün sayısının eksik bildirilmesi gibi uygulamalar önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu durum da aslında kayıtdışı istihdamın neden olduğu prim kaybının çok daha üst seviyelerde olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, 2016 yılında uygulanmaya başlayan ve 2018 yılında zorunlu olan meslek

kodu uygulaması, gerçek ücretin altında bildirim yapılmasını ve prim kaybını engelleyecek olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir⁹.

Türkiye’de gecikme zammı ve gecikme cezasını ortadan kaldıran, prim aslını taksitlendirmeye imkan tanıyan ve taksitlendirme sonucunda düşük tecil faizi uygulanmasına imkan tanıyan yapılandırma kanunları sıkça yürürlüğe konulmaktadır. Nitekim son beş yılda 6111, 6736, 7020 ve 7143 sayılı Kanunlar ile dört kez yapılandırma imkanı sağlanmış ve bir bakıma bu tür uygulamalar rutine dönüştürülerek yükümlüler sürekli beklenti içine sokulmuştur. Bu da primlerin süresinde ödenmeyerek eldeki paranın başka alanlarda değerlendirilmesine ve prim alacağına enflasyon karşısında eriyerek reel anlamda prim erozyonunu kaçınılmaz kılmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde son sekiz yılda hem gelirler hem de giderler artış göstermiş olup giderlerdeki artış daha fazla olmuştur (bkz. Tablo 2). Bununla birlikte 2017 haricinde tüm yıllarda gelirlerdeki artış oranının giderlerdeki artış oranından fazla olduğu görülmektedir. 2018 yılı itibarıyla gelir-gider açığı 73 milyar TL’ye ulaşmıştır.

Tablo 2: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Gelirleri ve Giderleri ile Sosyal Güvenlik Açığı (2011-2018) (Bin TL)

Yıllar	Toplam Gelirler (Devlet Katkısı Hariç)	Toplam Giderler	Gelir-Gider Açığı (Devlet Katkısı Hariç)
2011	103.303.887	140.715.252	- 37.411.365
2012	119.391.356	160.223.453	- 40.832.097
2013	135.542.186	182.688.916	- 47.146.730
2014	153.816.748	204.400.437	- 50.583.689
2015	182.576.306	231.545.969	- 48.969.663
2016	209.422.815	276.535.786	- 67.112.971
2017	236.792.778	312.734.591	- 75.941.813
2018	311.651.051	384.961.895	- 73.310.843

Kaynak: SGK yıllık istatistik bültenlerinden (SGK, 2019) ve SGK veri uygulamasından (<https://veri.sgk.gov.tr/>) yararlanılarak derlenmiştir. (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

9 01/01/2018 tarihi itibarıyla, 5510 sayılı Kanun’un 102. maddesinin birinci fıkrasının (n) bendine göre; muhtasar ve prim hizmet beyannamesinde, sigortalıların işyerlerinde fiilen yaptıkları işe uygun meslek adı ve kodunu, gerçeğe aykırı bildiren her bir işyeri için aylık asgari ücreti geçmemek üzere meslek adı ve kodu gerçeğe aykırı bildirilen sigortalı başına asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Yukarıdaki tabloda (Tablo 2) açıkça görülen sosyal güvenlik açığı tutarlarındaki artışın en önemli sonucu, hiç kuşkusuz genel bütçeden yapılan transfer tutarlarındaki artıştır. Sosyal güvenlik açıklarındaki artış, aşağıdaki tabloda (Tablo 3) görüldüğü üzere bütçe transferlerinde de önemli artışlara neden olmuştur.

Tablo 3: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Bütçe Transferleri (2011-2018) (Bin TL)

Yıllar	Bütçe Transferleri	Transferler Açığın Kaç Katı?	Transferlerin GSYİH’ye Oranı (%)
2011	52.772.218	1,41	3,78
2012	58.728.293	1,44	3,74
2013	71.263.763	1,51	3,94
2014	77.335.890	1,53	3,78
2015	79.038.817	1,61	3,38
2016	108.073.487	1,61	4,14
2017	128.182.906	1,69	4,13
2018	150.530.375	2,05	4,06

Kaynak: SGK yıllık istatistik bültenlerinden (SGK, 2019) ve SGK veri uygulamasından (<https://veri.sgk.gov.tr/>) yararlanılarak derlenmiştir (Erişim Tarihi: 30.10.2019).

Tablo 3’ten de görüleceği üzere sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferleri son 8 yılda yaklaşık %200 artış göstermiştir. Ayrıca transferlerin GSYİH’ye oranı da artmış ve 2018 itibariyle %4,06 olarak gerçekleşmiştir. Tabloda transferlerin sosyal güvenlik açığından daha yüksek düzeyde gerçekleştiği de görülmektedir. Nitekim 2018 yılı itibariyle bütçe transferlerinin açığın 2,05 katı olduğu görülmektedir. Bunun nedeni bütçe transferinin, devlet katkısı, ek ödeme, faturalı ödemeler, ek karşılık, ödeme gücü olmayanların GSS primi ve teşvikler kapsamında Kuruma aktarılan tutar ile açık finansmanından oluşmasıdır. Başka bir ifadeyle bütçe transferi kavramı sosyal güvenlik açığından daha geniş bir kapsama sahiptir.

3. TÜRKİYE’DE DEVLET KATKISI VE İSTATİSTİKSEL SORUNLAR

Türkiye’de sürekli artmakta olan sosyal güvenlik açıkları gerçekleştirilen yapısal reformların yanı sıra bütçeden yapılan transferlerle finanse edilmeye çalışılmaktadır. Bunun yanı sıra 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik

reformu ile sosyal güvenliğin finansmanı için devlet katkısı uygulaması da getirilmiştir. Yukarıda da değinildiği gibi devlet katkısı uygulamasında, gerçekleşen açıklardan bağımsız olarak belirli dönemler itibarıyla ve belirli tutarlar/oranlar dahilinde genel bütçeden yapılan parasal aktarımları ifade etmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 81 inci maddesinin üçüncü fıkrasında devlet katkısı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Buna göre; Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları10 ile genel sağlık sigortası priminin11 dörtte biri oranında Kuruma katkı yapacaktır. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenecektir.

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere devlet katkısı tutarı tahsil edilen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası primlerine göre hesaplanmaktadır. Dolayısıyla iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta kollarından (kısa vadeli sigorta kollarından)12 ödenen primler hesaplamaya dahil edilmemektedir.

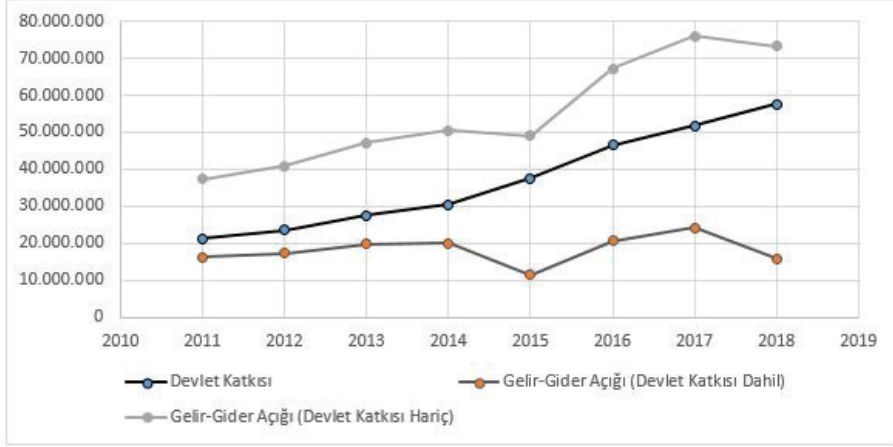
Tablo 4: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Verilerine Göre Devlet Katkısı Tutarları ve Sosyal Güvelik Açıkları (2011-2018) (Bin TL)

Yıllar	Devlet Katkısı	Gelir-Gider Açığı (Devlet Katkısı Dahil)	Gelir-Gider Açığı (Devlet Katkısı Hariç)
2011	21.176.053	16.235.312	37.411.365
2012	23.537.149	17.294.948	40.832.097
2013	27.471.369	19.675.361	47.146.730
2014	30.512.184	20.071.505	50.583.689
2015	37.526.042	11.443.621	48.969.663
2016	46.457.369	20.655.602	67.112.971
2017	51.767.064	24.174.748	75.941.813
2018	57.560.198	15.750.645	73.310.843

Kaynak: SGK yıllık istatistik bültenlerinden ve SGK veri uygulamasından tarafımızca derlenmiştir. <https://veri.sgk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

- 10 Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20’sidir. Bunun %9’u sigortalı hissesi, %11’i işveren hissesidir (5510 SK, md. 81). Bu oran fiili hizmet süresi zammı uygulamasında farklılık gösterebilmektedir.
- 11 Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tâbi olanlar için 82 nci maddenin birinci fıkrasına göre hesaplanan prime esas kazancın %12,5’idir. Bu primin %5’i sigortalı, %7,5’i ise işveren hissesidir. Yalnızca genel sağlık sigortasına tâbi olanlar ile 60 ıncı maddenin birinci fıkrasının (e) bendi ve bu Kanunun geçici 13 üncü maddesinde belirtilenlerin genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın %12’sidir (5510 SK, md. 81).
- 12 Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %2’sidir. Bu primin tamamını işveren öder (5510 SK, md. 81).

Grafik 2: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Verilerine Göre Devlet Katkısı Tutarları ve Sosyal Güvelik Açıkları (2011-2018) (Bin TL)



Kaynak: SGK yıllık istatistik bültenlerinden ve SGK veri uygulamasından tarafımızca derlenmiştir. <https://veri.sgk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 30.10.2019)

Tablo 4 ve Grafik 2’den de görüleceği üzere 2011-2018 devresinde devlet katkısı tutarı sürekli olarak artış göstermiştir. 2018 yılında gerçekleştirilen devlet katkısı tutarı 57 milyar TL’yi aşmıştır. Yapılan devlet katkısı ödemeleri sosyal güvenlik açıklarını önemli derecede azaltmıştır. Öyle ki devlet katkısı hariç açık tutarı 2011-2018 devresinde yaklaşık %100 artış göstermişken devlet katkısı dahil açık tutarı aynı devrede yaklaşık 525 milyon TL azalış kaydetmiştir. Ayrıca devlet katkısı dahil sosyal güvenlik açığı tutarı 2018 yılında 2017 yılına göre yaklaşık 8,5 milyar TL azalmış ve 15,75 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Ülkemizde gerçekleşen söz konusu devlet katkısı ödemeleri sosyal güvenlik açıklarını finanse etme fonksiyonunun yanı sıra, sosyal güvenlik hizmetlerinin sosyal sigorta modelinin istisnasını oluşturacak şekilde vergilerle finanse edilmesini ve toplumun bu hizmetin yürütülmesine katkıda bulunmasını ifade etmektedir. Nitekim söz konusu katkı 2012 yılından itibaren artış göstermiş, 2015 yılından sonra ise artış daha da hızlanmıştır. Öyle ki 2018 itibarıyla devlet katkısı tutarı toplam Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinin %18,5’ine ulaşmış, toplam giderlerin ise %15’ini karşılar hale gelmiştir.

Yukarıda belirtilen ve Sosyal Güvenlik Kurumu verilerine dayanan devlet katkısı tutarlarına ilişkin rakamlarla ilgili olarak bazı istatistiksel sorunlar göze çarpmaktadır. Sosyal güvenlik açıklarına etkisinin tam olarak ortaya konulması açısından bu sorunların da belirlenmesi önem arz etmektedir. Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet katkısı ödemeleri aynı zamanda Hazine ve Maliye Bakanlığı istatistiklerine de yansıtılmaktadır. Bununla birlikte tahsil edilen prim tutarlarından yola çıkarak bizim de aktarılması gereken devlet katkısı tutarını hesaplamamız mümkündür.

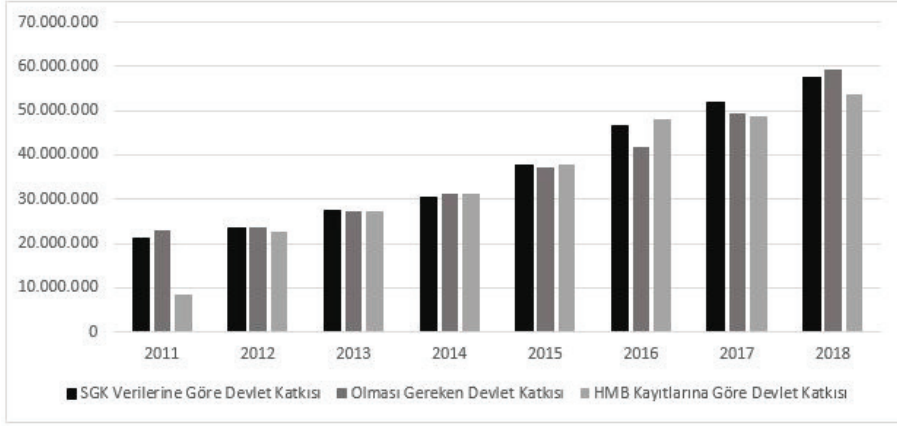
Tablo 5: Türkiye’de Devlet Katkısı Tutarının İstatistiki Verilere Yansıması (2011-2018) (Bin TL)

Yıllar	SGK Verilerine Göre Devlet Katkısı	Kısa Vadeli Sigorta Kolları Hariç Prim Gelirleri	Olması Gereken Devlet Katkısı ¹³	HMB Kayıtlarına Göre Devlet Katkısı
2011	21.176.053	92.409.893	23.102.473	8.536.038
2012	23.537.149	94.162.140	23.540.535	22.760.456
2013	27.471.369	108.919.716	27.229.929	27.137.966
2014	30.512.184	124.692.488	31.173.122	31.089.788
2015	37.526.042	149.300.817	37.325.204	37.756.817
2016	46.457.369	166.719.583	41.679.896	47.972.595
2017	51.767.064	198.217.585	49.554.396	48.895.732
2018	57.560.198	236.911.331	59.227.833	53.711.532

Kaynak: Veriler SGK yıllık istatistik bültenlerinden, SGK veri uygulamasından ve <https://muhasibat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri> adresinden tarafımızca derlenmiş, “olması gereken devlet katkısı” rakamları tarafımızca hesaplanmıştır.

13 Olması gereken devlet katkısı SGK’nın tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında (başka bir deyişle kısa vadeli sigorta kolları prim gelirleri hariç diğer prim gelirleri dikkate alınarak) hesaplanmıştır.

Grafik 3: Türkiye’de Devlet Katkısı Tutarının İstatistikî Verilere Yansıması (2011-2018) (Bin TL)



Kaynak: Veriler SGK yıllık istatistik bültenlerinden, SGK veri uygulamasından ve <https://muhasibat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri> adresinden tarafımızca derlenmiş, "Olması Gereken Devlet Katkısı" rakamları tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 5 ve Grafik 3'ten de görüleceği üzere SGK istatistiklerinde yer alan devlet katkısı tutarları ile Hazine ve Maliye Bakanlığı istatistikleri birbirinden farklılık göstermektedir. 2011 yılında söz konusu fark, SGK verisi fazla olacak şekilde yaklaşık 13 milyar TL tutarındadır. 2012 ve 2013 yıllarında SGK rakamları bir miktar fazla iken 2014, 2015 ve 2016 yıllarında devlet katkısı tutarları SGK verilerinde daha düşük seviyededir. 2017 ve 2018 yıllarında ise SGK rakamları daha yüksek seviyelerde olup aradaki fark 2017 yılında 2,8 milyar TL ve 2018 yılında ise 3,8 milyar TL civarında olmuştur.

Bununla birlikte SGK tarafından tahsil edilen prim tutarları dikkate alınarak 5510 sayılı Kanun'un 81 inci maddesine göre hesaplanan devlet katkısı tutarı da hem SGK verileri hem de Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri ile farklılık göstermektedir. Gerek SGK ve Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında gerekse de her iki kurum verilerinin olması gereken devlet katkısı rakamı ile olan farklılıkların nedeni ise Sayıştay'ın SGK raporlarında görülmektedir.

Nitekim Sayıştay 2018 yılı raporunda; cari yıl prim gelirleri ve geçmiş dönem alacaklarına ait tahsilatların emanet hesaplarında izlenmesi nedeniyle SGK'nın varlık ve yükümlülükleri ile faaliyet sonuçlarının hatalı raporlandığını, SGK mali tabloları üzerinde yapılan incelemede; 333 Emanetler Hesabının 2016 yılında

13.962.582.646,24 TL, 2017 yılında 12.008.535.956,05 TL, 2018 yılında ise 20.090.882.001,21 TL tutarında bakiye vermekte olduğunu, bu tutarın 2018 yılı toplam aktif/pasif büyüklüğünün yaklaşık %19,3’üne isabet ettiği ve SGK’nın henüz alacakların takip ve tahsilinde tam olarak tahakkuk esasına geçmemiş olduğundan bankalar aracılığıyla yapılan tüm tahsilatlar niteliği araştırılmak üzere önce emanet hesaplarına alınarak muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı, daha sonra tahsil edilen tutarlardan tahakkuk kayıtları ile eşleştirilen tutarlar emanet hesaplarından mahsup edilerek ilgili faaliyet ve alacak hesaplarına aktarıldığı belirtilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 15 vd.).

Raporda ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimleri tarafından SGK’ya yapılan ödemelere ilişkin talimat açıklamalarından ilgili kurum ve kuruluşların tespit edilememesi nedeniyle söz konusu tahsilatlardan 2.164.244.661,89 TL tutarındaki kısmının emanetler hesabında beklediği de belirtilmiştir (Sayıştay, 2019: 20). Sayıştay raporunda, bu durumların bir taraftan emanet hesaplarında gereksiz bir artışa neden olurken, diğer taraftan faaliyet ve alacak hesaplarının sağlıklı bir şekilde denetimine imkan vermediğine, kurumun bir yıllık mali işlemlerinin yansımaları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunun güvenilirliğini zedelediğine vurgu yapılmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 16).

Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimlerinden SGK’ya yapılan ödemeler 333.14.07.01 no.lu “Online Banka Tahsilat Saymanlık Emaneti” hesabına alınarak muhasebe kayıtlarına yansıtılmakta, daha sonra tahsil edilen tutarlardan tahakkuk kayıtları ile eşleştirilen tutarlar emanet hesaplarından mahsup edilerek ilgili faaliyet ve alacak hesaplarına aktarılmaktadır. Ancak, protokol hükümlerinin taraflar arasında tam olarak uygulamaya konulamaması nedeniyle SGK’ya yapılan ödemelerden bazılarının protokolda belirtilen veri formatına uygun aktarımı sağlanamamaktadır. Ödemeyi yapan kurum ya da kuruluşun ödeme talimatından tespit edilememesi durumunda yapılan tahsilatlar 333.14.07.01 no.lu hesapta bekletilmekte olup 31.12.2018 tarihi itibarıyla söz konusu hesapta 2012 yılından bugüne niteliği belirlenemeyen tahsilatlardan oluşan toplam 2.164.244.661,89 TL tutarında maliye tahsilatı bulunmaktadır. Bu durum, bir taraftan emanet hesaplarında gereksiz bir artışa neden olurken diğer taraftan ödemeyi yapan kurum ya da kuruluşların Kuruma olan borçlarının kapatılmamasına neden olmaktadır. 333.14.07.01 no.lu hesabın kesin mizanda yer alan alacak bakiyesinin 5.412.407.823,35 TL olduğu göz önüne alındığında bu tutarın yaklaşık %40’ının Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe birimleri tarafından SGK’ya yapılan ödemelerden oluştuğu görülmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 21).

Sayıştay tarafından tespit edilen bu hususlar 2018 yılından önceki yıllara ait raporlarda da sürekli olarak belirtilmiş ancak SGK tarafından buna ilişkin bir önlem alınmamıştır. Hatta her yılın raporunda bu eksikliğin daha önceden raporlandığı ve idare tarafından gereğinin yerine getirilmediği de ifade edilmiştir.¹⁴ Bununla birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığı da istatistiklerini yayınlarken, “Sosyal Güvenlik Gelirlerinin düşük olması, Sosyal Güvenlik Kurumu’nca prim tahsilatı ve mevzuatı gereğince ilgili kurumlardan aktarılan tutarların ilk etapta 333.Emanetler Hesabına kaydedilmesi ve henüz 800. Bütçe Gelirleri Hesabına yazılamamasından kaynaklanmaktadır. Bütçe dengesi yorumlanırken bu hususun dikkate alınması gerekmektedir.” şekilde açıklamada bulunmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019). Yapılan bu açıklama da Sayıştay raporlarını destekler mahiyettedir.

SONUÇ

Sosyal güvenlik, kapsamının genişliği ve kamu maliyesine yönelik yüklenmiş olduğu ekstra-fiskal işlevler nedeniyle oldukça önemli bir yere sahiptir. Zaman içerisinde hemen hemen tüm ülkelerde daha etkin bir şekilde sunulması amacıyla tartışılan ve çözüm yolları aranan sosyal güvenliğin en önemli boyutunu ise finansman ayağı oluşturmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik açısından sunulan hizmetlerin devamlılığı ve tatmin edilir seviyede olması sağlam bir finansal altyapıya sahip olmasına dayanmaktadır. Sosyal güvenliğin tamamen genel bütçeden, diğer bir ifade ile vergilerle finanse edilmesi halinde bu sorun pek fazla ülke gündemlerine gelmemektedir. Ancak bütçesel açıdan özerk bir yapıya sahip olarak sigortalılardan tahsil edilen primlerle finansmanın sağlanması durumunda, sosyal güvenlik açıkları ortaya çıkabilmekte ve konunun finansal boyutu tartışılmaya başlanmaktadır.

Türkiye’de aktif/pasif oranının düşüklüğü, kayıtdışı istihdamın fazlalığı, tahsilatta yaşanan başarısızlıklar, sosyal güvenlik bilinci ve ahlakındaki zaafılar ile rutin hale gelen yapılandırma uygulamaları nedeniyle oluşan sosyal güvenlik açıkları kronik hale gelmiş olup bu durumdan kurtulmak için aşağıdaki politikaların uygulanması gerekmektedir:

14 Söz konusu raporlar için bkz: Sayıştay Başkanlığı (2018), Sayıştay Başkanlığı (2017), Sayıştay Başkanlığı (2016)

Pasif sigortalı sayısının artırılması ve pasif sigortalılıkta geçen sürelerin uzatılması yönünde popülist yaklaşımlara gidilmemelidir.

Aktif sigortalı sayısının artırılması amacıyla işsizlikle etkin bir şekilde mücadele edilmeli ve bu doğrultuda üretim faktörlerini artırıcı yönde politikalar geliştirilmelidir.

Yüksek orandaki kayıtdışı istihdamın azaltılması için etkin bir denetim-yaptırım mekanizması hayata geçirilmeli, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Gelir İdaresi Başkanlığı arasındaki koordinasyon artırılmalı ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile bankalardan bilgi ve belge teminine yönelik mevzuatsal düzenlemeler pratiğe geçirilmelidir.

Karmaşık ve takip edilebilirliği zor olan istihdam teşvik sistemi tekrar gözden geçirilmeli ve daha uygulanabilir bir hale getirilmelidir.

Kısa vadede prim tahsilatını artıran, ancak uzun vadede sosyal güvenlik ve vergi ahlakını olumsuz yönde etkileyen yeniden yapılandırma gibi uygulamalardan, elzem durumlar haricinde, vazgeçilmelidir.

Ülkeler yaşanan sosyal güvenlik açıklarını çoğunlukla bütçe dönemleri sonunda yapılan transferler ile kapatmak yolunu seçmektedir. Bu durum genel bütçe dengesini de olumsuz yönde etkilemekte ve aynı zamanda da sosyal güvenliğin finansmanını toplumun geneline yaymaktadır. Bütçe transferlerinin yanı sıra özellikle sosyal güvenlik açıklarının kronik hale geldiği durumlarda duruma önceden müdahale etmek amacıyla devlet katkısı yöntemi de uygulanmaktadır. Bu uygulamada daha önceden belli kriterlere göre usul ve esası belirlenmiş olan ve sosyal güvenlik sisteminin kamusal yönünü ön plana çıkartarak oranı veya tutarı hukuksal normlarla tespit edilmiş, genel bütçeden yapılan parasal aktarımı söz konusudur. Dolayısıyla bütçe transferlerinin aksine devlet katkısında sosyal güvenlik sistemi açık vermese dahi önceden taahhüt edilmiş tutarın belli dönemlerle aktarımı söz konusudur.

Türkiye’de de 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile birlikte devlet katkısı yöntemi uygulanmaya başlamış olup zaman içerisinde önemli derecede artış göstermiştir. Öyle ki 2018 itibarıyla devlet katkısı tutarı toplam Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinin %18,5’ine ulaşmış, toplam giderlerin ise %15’ini karşılar hale gelmiştir. Sosyal güvenlik açıkları üzerinde bu denli etkili olan devlet katkısı ile ilgili olarak verisel anlamda bazı sorunlar göze çarpmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm

sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında hesaplanan ve genel bütçeden aktarımı sağlanan devlet katkısının olması gereken tutarıyla SGK verileri ve Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri birbiri ile örtüşmemektedir. Nitekim istatistiki verilerdeki fark 2017 yılında 2,8 milyar TL ve 2018 yılında ise 3,8 milyar TL civarında olmuştur. Bu tutarlar finansal açıdan sıkıntı yaşayan ülkemiz sosyal güvenlik sistemi için oldukça yüksek bir düzeydedir.

İstatistiksel verilerde meydana gelen bu farklılık sosyal güvenliğin finansal boyutu ile ilgili mantıklı ve doğru yorumlar ile analizler yapmayı engellemektedir. Sayıştay son yıllarda düzenlediği Sosyal Güvenlik Kurumu Düzenlilik Denetim Raporlarında bu hususlara değinmiş ve sorunun SGK muhasebe sisteminden kaynaklandığını, emanet hesaplarında uzun süre bekletilen tutarların ait olduğu hesaplara aktarılmaması nedeniyle emanet hesaplarında gereksiz bir artışın olduğunu, diğer taraftan faaliyet ve alacak hesaplarının sağlıklı bir şekilde denetimine imkan vermediğini, Kurumun bir yıllık mali işlemlerinin yansıması olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosunun güvenilirliğinin zedelendiğini belirtmiştir. Buna paralel bir açıklama Hazine ve Maliye Bakanlığı istatistiksel verilerinde de yapılmıştır.

Ortaya çıkan bu sorunun giderilmesi için SGK’nın emanet hesaplarında biriken tutarları kısa sürede ilgili hesaplara aktarması ve Sayıştay raporlarında da belirtildiği üzere kurum alacaklarının takip ve tahsil süreçlerinin tahakkuk esaslı muhasebe sistemi üzerinden yürütülerek emanet hesaplarının amacı dışında kullanımının engellenmesi ve emanetlerin yönetimini kolaylaştırmak amacıyla Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde öngörülen Emanetler Defteri’ne benzer bir emanet defteri ihdas edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ahmadova, Shafiga, Yaslıdağ, Beyhan Hilal (2018), “Sosyal Güvenlik Sistemi Finansmanı ve 2010-2016 Yılları Finansman Açıklarının Karşılaştırılması”, Atlas International Referred Journal On Social Sciences, Vol 4, Issue: 9.
- Akdoğan, Abdurrahman (2016), Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Alper, Yusuf (2015), “Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı”, VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Sempozyumu, Denizli.
- Alper, Yusuf (2018), Temel Sosyal Politika Sorunları: Sosyal Güvenlik, Dora Basım Yayın, Bursa.
- Altunöz, Utku (2017), “Sosyal Güvenlik Politikaları Açısından Bütçe Transferlerinin Makroekonomik Etkileri: Türkiye Deneyimi”, IREM, S. 5 (1).
- Arıcı, Kadir (2015), Türk Sosyal Güvenlik Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Başbuğ, Aydın (2010), Sosyal Hukuk, Hukukun Toplumsal Temelleri, A Kitap, Ankara.
- Boyacıoğlu, Namık; Öçal, Mehmet (2018), “Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.10, Sayı. 26.
- Cumhurbaşkanlığı (2019), 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 30938 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete.
- Erdoğan, Eyüp Serdar (2018), Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (Ataum) Araştırma Dizisi No:41, Ankara.
- Erol, Sevgi Işık (2014), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”. Kamu-İş, Sayı: 13(3).
- European Union (2011), Handbook on European Social Security Law, EuropeAid/126747/D/SV/TR
- Giray, Filiz (2017), “Sosyal Güvenlik Katkı Paylarının İşsizlik Üzerindeki Etkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 104.
- Güler, Yusuf (2015). “Vergi Aflarının Bütçe ve Genel Ekonomi Üzerine Etkileri”. Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Sayı: 2/1.

- Güzel, Ali, Okur, Ali Rıza, Caniklioğlu, Nurşen (2018), Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019), Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçe İstatistikleri, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/sosyal-guvenlik-kurumlari-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 01.11.2019)
- Işıklı, Emel İftar, Evlice, Ertuğrul (2019), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi”, Toplum Bilimleri Dergisi, Sayı: 25.
- Kolçak, Menşure, Arpa, Taha (2015), “Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları”, EconWorld2015@Torino 18-20 August, 2015; IRES, Torino, Italy
- Korkusuz, Refik ve Uğur, Suat (2013), Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Nadaroğlu, Halil (2000), Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Yayınevi, İstanbul.
- OECD (2017), <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm> (Erişim Tarihi 29.10.2019)
- OECD (2018), Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD, OECD
- Saraçoğlu, Fatih (2003), Vergi Afları, Vergiye Uyum ve Türkiye Uygulamaları, Gazi Üniversitesi İİBF.
- Sayıştay Başkanlığı (2016), Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı (2017), Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı (2018), Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı (2019), Sosyal Güvenlik Kurumu 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu.
- SGK (2019), Sosyal Güvenlik Kurumu, Aylık İstatistik Bültenleri, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri (Erişim Tarihi: 30.10.2019)
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2019), Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik, Yayın No:172, Ankara

- Sosyal Güvenlik Kurumu (2018), Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara
- Şahin, Işıl Fulya, Yereli, A. Burçin (2018), “Mükelleflerin Vergiye Direnme Yöntemleri ve Türkiye’de Günah Vergilerindeki Artışların Değerlendirilmesi”, *Sosyoekonomi*, 26 (35).
- TÜİK (2019), İşgücü İstatistikleri, Temmuz 2019, <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=30687> (Erişim Tarihi: 30.10.2019)
- Türk Dil Kurumu (2019), “Türk Dil Kurumu Sözlükleri”, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 22.10.2019).
- Yenihan, Bora (2017), “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Dünya’da ve Türkiye’de Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30.