

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformlarının Mali Sonuçları* Financial Consequences of Social Security Reforms in Turkey

Mehmet CURAL

Doç. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Maliye Bölümü, mcural@beun.edu.tr

Hüseyin MEMİŞOĞLU

Yüksek Lisans Öğrencisi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Geliş 18 Aralık 2021

Düzeltilme Geliş 25 Şubat 2022

Kabul 2 Mart 2022

Anahtar Kelimeler:

Sosyal Güvenlik, Sosyal Devlet, Bütçe Transferleri, Finansman Açığı

© 2022 PESA Tüm hakları saklıdır

ÖZET

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansman açıkları, 1990’lı yılların başından itibaren başlamış, her geçen yıl artmıştır. Neticede sosyal güvenlik sistemi mali yönden sürdürülemez bir hale gelmiş, reform ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarını gidermek amacıyla yapılan reformlarının ilk adımı 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu’yla atılmıştır. Sosyal güvenlik reformlarının ikinci adımı 2006 ve 2008 yıllarında gerçekleşmiştir. Bu bağlamda çalışmada, sosyal güvenlik reformlarının mali sonuçları analiz edilmiştir. Çalışmanın amacı, sosyal güvenlik reformlarının mali sonuçlarından hareketle sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik öneriler sunmaktır. Çalışma bulgularına göre kayıt dışı istihdam oranının düşürülmesi, sosyal güvenlik kapsamının genişlemesi, aktif/pasif dengesinin iyileşmesi ve sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya oranının azalması gibi yapısal konularda sağlanan olumlu gelişmelere rağmen reformlarda hedeflenen noktanın gerisinde kalmıştır. Öyleki genel yönetim bütçesinden Sosyal Güvenlik Kurumu’nun finansman açıklarının yanı sıra yapılan bütçe transferleri, yıllar içinde artmış, önemli seviyelere ulaşmıştır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 18 December 2022

Received in revised form 25

February 2022

Accepted 2 March 2022

Keywords:

Social Security, Social State, Budget Transfers, Financing Gap

© 2022 PESA All rights reserved

ABSTRACT

The financing deficits of the social security system in Turkey started in the early 1990s and increased every year. As a result, the social security system has become financially unsustainable and so the need for reforms has become inevitable. The first step of the reforms made in order to solve the financing problems of social security system in Turkey was taken with the Unemployment Insurance Law in 1999. The second step of the social security reforms was done in 2006 and 2008. In this context, the financial results of social security reforms were analyzed in recent study. The aim of this study is to present suggestions for ensuring the financial sustainability of the social security system that based on the financial results of the social security reforms. According to findings of the study, despite the positive developments achieved in structural topics such as decreasing the informal unemployment rate, expanding the scope of social security, recovering active/passive balance, and reducing the ratio of the financing deficits of the social security system to Gross Domestic Product, the reforms remained behind the targeted point. Thus, in addition to the financing deficits of the Social Security Institution from the general government budget, the budget transfers have increased over the years and reached significant levels.

* Bu çalışma, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferlerinin Mali Etkileri” başlıklı yayımlanmamış yüksek lisans tez çalışmasından türetilmiştir.

GİRİŞ

Toplum içerisindeki kişilerin hayatlarını devam ettirdikleri sürece karşılaşılabilecekleri çeşitli riskler bulunmaktadır. Bu risklerden kişilerin korunmasını sağlamak devletin görevleri arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin iyi bir şekilde işlemesi için mali yapısının sağlam, istikrarlı ve sürdürülebilir olması gerekmektedir. Dolayısıyla bir hak olan sosyal güvenliğin sağlanması için güçlü gelir kaynakları ve bu kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansman açıkları 1990’lı yılların başından itibaren başlamıştır. Bu duruma, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, aktif-pasif oranının düşük olması, erken emeklilik, sahte sigortacılık, muvazaalı boşanmalar, norm ve standart birliğinin sağlanamaması gibi sorunlar neden olmuştur. Bunların sonucunda sosyal güvenlik sistemi sürdürülemez bir hale getirmiş, reform ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda çalışmada Türkiye’de 1999 yılından itibaren yapılan sosyal güvenlik reformlarının mali sonuçları analiz edilmiştir. Çalışmanın birinci başlığında sosyal güvenlik kavramı açıklanmıştır. İkinci başlıkta, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi, üçüncü başlıkta ise sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar ve bunları gidermek amacıyla yapılan reformlar ele alınmıştır. Son başlıkta ise 1999’dan itibaren yapılan sosyal güvenlik reformlarının mali sonuçları analiz edilmiştir.

1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, bir toplumun bugününü ve yarını güvence altına almasını hedefleyen, aralarında beraberlik ve uyum bulunan kurumların bütünüdür (Talas, 1979:320). Sosyal güvenlik kavramı, bütün toplumun geleceğini garantilemek ihtiyacının bir sonucu olarak, “herhangi bir tehlikeden dolayı geliri devamlı ya da geçici olarak kesintiye uğrayan bireylerin gereksinimlerini gideren bir sistem” şeklinde tanımlanabilir (Koç, 2000:12). Başka bir tanımda ise toplumu oluşturan bireylerin geçinme ve yaşama gibi gereksinimleri kadere bırakmadan, başkalarının yardımlarına gerek kalmadan toplu bir şekilde karşılayan bir sistemdir. Bu açıdan sosyal güvenlik, toplumsal beraberliğin ve bilincin bir sonucu olarak meydana gelmiştir (Tuna ve Yalçıntaş, 1985:129).

Sosyal güvenlik, şüphesiz, yoksulluk gibi zor durumda bulunan kişilerle alakalıdır. Fakat fakirliği önlemekten daha fazla araçlara sahip olan sosyal güvenlik, bireylerde güvenlik hissini sağlama görevini de üstlenmektedir. Sosyal güvenlik bir başka tanımda ise fiziki, sosyo-ekonomik gibi riskler dolayısıyla gelir kaybı yaşayan kişilerin, insan onuruna yaraşır şekilde hayatlarını devam ettirebilmelerini sağlayan ve insanları gelecek kaygısından kurtaran önlemlerdir (Koç, 2000:13). Bu tanımda da özellikle insan onuruna yaraşır bir yaşamın sürdürülme gerekliliği üzerinde durulmuştur. Başka bir tanıma göre ise sosyal güvenlik, irade dışında meydana gelen nedenlerden dolayı kazançları önemli derecede azalan kişiler ile bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu bireylere yeterli seviyede geçim ve sağlık güvencesi sağlamaktır (Richardson, 1970: 21). Sosyal güvenlik dar anlamda daha çok çalışanları kapsarken; geniş anlamda bütün vatandaşları kapsadığı söylenebilir.

2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Finansman Yöntemleri

2.1.Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi

Sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelere Türkiye’de Cumhuriyet ilan edilmeden başlanmıştır. 1921 yılında 114 sayılı *Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun*’la kömür üretimi sırasında ortaya çıkan kömür tozlarının işçilerin faydalarına kullanılması için satılmasına dair düzenlemeler getirilmiştir. Aynı yıl, 151 sayılı *Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun*’la da işveren ve işçilerin zorunlu katılımıyla kurulacak olan ihtiyat ve tevaün sandıklarıyla işverenlerin gerekli durumlarda işçilere sağlık yardımında bulunması ve Ereğli’deki bütün maden işçilerinin sigortalanmasının zorunlu olmasını öngörülmüştür (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 68). Bu iki kanunla kurulan sandıklar 1923 yılında Amele Birliği adı altında toplanmış (Şakar, 2011:32).

Sosyal güvenlik kapsamında Cumhuriyetin ilanından 1936 yılına kadar bir düzenleme yapılamamıştır. Zira savaştan çıkmış, yeni bir devlet kurulmuş ve kurumları henüz oturmamıştır. 1936 yılında *3008 sayılı İş Kanunu* ile Sosyal Sigortaların kurulması için ilk yasal düzenlemeye gidilmiştir. Kurumun hayata geçirilmesi ancak on yıl sonra, 1945 yılında mümkün olabilmıştır. II. Dünya Savaşı yıllarında yaşanan yoksulluk ve ekonomik bunalım Türkiye’de hızlı değişimlerin yaşanmasına yol açmış, 1946 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur (Güvercin, 2004: 92). Bu dönemde, sosyal güvenlik sisteminin yasal alt yapısı oluşturulmaya başlanmış, birçok yasa yürürlüğe sokulmuştur. 16 Temmuz 1945 tarih ve 4792 sayılı Kanunla *İşçi Sigortaları Kurumu* kurulmuştur. Sosyal sigorta kollarıyla ilgili ilk yasa 26 Haziran 1945 tarihinde kabul edilen *4772 sayılı İş Kazaları Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Yasası*’dır. 08.06.1949 tarihinde *5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasası*’yla memurlara sosyal güvence sağlayan farklı sandıklar birleştirilerek sosyal güvenlik sistemi içine alınmıştır. 1952 yılında *5953 sayılı Basın İş Yasası*’yla gazeteciler, 1954 yılında *6379 sayılı Deniz İş Yasası*’yla de denizciler hakkında sosyal sigorta düzenlemeleri yapılmıştır. Böylece sosyal güvenlik sisteminin yasal altyapısı hazırlanarak, 1961 Anayasasında “sosyal güvenlik” kavramı ilk kez anayasa metni içerisinde yer almıştır (SGK, 2019).

1965 yılında kabul edilen *506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu*’yla primli sisteme geçilmiş, dağınık haldeki yasalar bir araya getirilerek düzenlenmiştir. 1971 yılında *1479 sayılı BAĞ-KUR Kanunu*’yla esnaf, sanatkâr ve diğer bağımsız çalışanlar hakkında sosyal güvenlik düzenlemelerine yer verilmiştir. 1983-1987 yıllarında, sosyal güvenlik alanında köklü değişiklikler yapılmıştır. 1987 yılında *3395 Sayılı Kanun*’la prim ödeme süresi ve sigortalılık süresinin yanına yaş şart getirilmiş, emeklilik yaşı kadınlarda 55, erkekler de 60 olarak belirlenmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun kurulması, yaşlılık aylığı kesilmeden sigortalı olarak çalışmanın mümkün olması bu yıllarda yapılan önemli düzenlemelerdendir (Alper, 1994: 26). Ayrıca 1983 yılında *2925 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu*, *2926 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu*’yla da tarım alanında çalışanlar hakkında sosyal güvenlik düzenlemelerine yer verilmiştir. 1985 yılında *3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun* çıkartılmış, sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişletilerek tüm ülke vatandaşlarını kapsayacak şekilde düzenlemeye gidilmiştir (Güvercin, 2004: 92-93).

2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yöntemleri

Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının finansman yöntemleri farklılık göstermiştir. Emekli Sandığı’nın kurulduğu tarihte karşılık ayrılması öngörüsüyle fonlama yöntemi kullanılmış ve bir fon sistemi oluşturulmuştur. Ancak fon yönteminin gerekliliği olan karşılıkların ayrılabilmesi nedeniyle birtakım sapmalar gerçekleşmiştir. Bu nedenle Emekli Sandığı’na özgü kanunlar çıkartılarak devlet garantisiyle fiilen dağıtım yöntemi kullanılmaya başlanmıştır (Yurdadoğ, 2000: 92). Sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini azaltan ve aynı oranlarda giderlerini arttıran uygulamalar sonucunda fonların yok olması, kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan kurumlar sınıfına dönüştürmüştür. Bu dönüşüm ve fonların azalmasının bir sonucu olarak sosyal güvenlik kurumlarının sermaye piyasalarına kaynak aktarımının sağlanamaması ve kurumların sermaye piyasalarında kurumsal bir yatırımcı olarak yer alamaması durumu meydana gelmiştir (Muter ve Gökbunar, 1998:276).

SSK’nın finansman yönteminde sigorta çeşidini göre farklılık göstermiştir. İş kazası ve meslek hastalıkları sonucunda bağlanan sürekli iş görmezlik geliri ve ölüm aylığı gibi uzun süreli ödemelerin karşılanması amacıyla fonlama yöntemi; kısa süreli olan geçici iş görmezlik geliri için ise finansman yöntemi olarak dağıtım yöntemi kullanılmıştır (Boyacıoğlu ve Öçal, 2018:918). Hastalık ve analık sigortasında dağıtım yöntemi; yaşlılık, ölüm ve işsizlik sigortalarında da fonlama yönteminin uygulanmıştır (Göv, 1999, s. 207-208). BAĞ-KUR’da uygulanan finansman yöntemi ise fon yöntemidir. Fakat sözü edilen bu karşılıkların yeteri seviyede ayrılabilmesi nedeniyle fon yöntemi tam olarak ve doğru bir biçimde uygulanamamıştır (Yurdadoğ, 2000:92-93).

SGK, 2006 yılı sonrasında primli katkıya dayalı finansman yöntemini kullanmaktadır. SGK’nın finansmanı, çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primlerle karşılanmaktadır. Dolayısıyla bu sistemin başarılı olabilmesi için öncelikle kayıt dışı istihdamın ve işsizliğin düşük, işgücüne katılım oranının yüksek olması gereklidir. SGK’nın finansman açığı vermesi durumunda ise merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerle karşılanması gerekmektedir.

3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemindeki Sorunlar ve Yapılan Reformlar

Sosyal güvenliğin, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi¹ başta olmak üzere çok sayıdaki uluslararası belgede, temel ve evrensel insan haklarından biri olduğu ve bu hakkın devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 2’nci maddesinde² de sosyal devlet olma ilkesi, Türkiye Cumhuriyeti’ni oluşturan temel nitelikler arasında sayılmaktadır. Buna göre bireylerin insan onuruna yakışır bir yaşam sürmesini sağlayacak sistemi oluşturmak ve sürdürmek sosyal devletin görevi ve yükümlülüğüdür. Sosyal güvenlik, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliklerin azaltılması, toplumsal barış ve huzurun sağlanmasında önemli bir role sahiptir.

Diğer taraftan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 65’inci maddesi³ gereğince sosyal devletin yükümlülükleri ile devletin ekonomik ve mali imkânları arasındaki dengenin gözetilmesi gerekmektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bakımından sosyal sigortaların aktüeryal dengesi ile sosyal devlet ilkesi gereği sosyal devletin yükümlülükleri arasında uyum sağlanmasını zorunlu kılar (Kalkınma Bakanlığı, 2018:1).

3.1. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Sorunlar

Emekli Sandığı 1987, Bağ-Kur 1989 ve SSK 1992 yılından itibaren finansman açığı vermeye başlamışlardır. Bu kurumlarının finansman açığının GSMH’ye oranı 1991 yılında yüzde 0.2 iken 1999 yılında yüzde 3’e yükselmiştir (DPT, 2001: 129). Türkiye’de sosyal güvenlik alanındaki sorunlar, demografik ve finansal sorunlar, siyasal ve yönetsel sorunlar ve sosyal güvenlik ahlaki başlıkları altında ele alınabilir.

3.1.1. Demografik ve Finansal Sorunlar

Türkiye, genç beşerî sermaye açısından diğer ülkelere göre daha avantajlı bir konumda bulunmaktadır. Ancak bu genç beşerî sermayenin iyi bir şekilde değerlendirilememesi ileriki zamanlarda ülke ekonomisi için ciddi sorunlar yaratabilmektedir. Zira yaşlı nüfus sayısının artış eğiliminde olması sağlık ve emeklilik gibi sosyal güvenlik harcamalarını arttırmakta dolayısıyla sosyal güvenlik sistemini de olumsuz etkilemektedir (Gökbayrak, 2010: 151-152). Dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde aktif-pasif oranının ideal oranı 7 olarak kabul edilmekte, sistemin işlemesi için ise en az 4 olması gerekmektedir (Egeli, 2009: 115). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde aktif-pasif dengesi, 1950’li yıllardan itibaren azalmış, günümüzde emekli 1 bireyin maaşı ortalama 2 çalışanla karşılanmaktadır.

Kayıt dışı istihdam, en temel tanımı itibariyle, istihdama katılan kişilerin gerekli kurum ve kuruluşlara bildirilmemesi veya eksik bildirilmesidir. Kayıt dışı istihdam edilen kişi, ücretli işçi olabileceği gibi ücretsiz aile işçisi ya da kendi hesabına çalışan kişiler de olabilmektedir. Ayrıca bir kısım kayıt dışı çalışan kişiler sigortalı olmalarına karşın çalışma gün ve saatlerinin eksik bildirilmesinden dolayı kayıt dışı çalışan olarak kayda geçmektedir (Alper, 2004:55). Kayıt dışı istihdam nedeniyle ödenmeyen veya eksik ödenen primler gelirleri önemli ölçüde azaltarak çeşitli hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır. Ayrıca yaşanan gelir kaybını telafi

¹ İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (Universal Declaration of Human Rights), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu’nun 10 Aralık 1948’de BM Genel Kurulu’nun Paris’te yapılan 183. oturumunda kabul edilen 30 maddelik bildiridir.

² Madde 2 – Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

³ Madde 65 – (Değişik: 3/10/2001-4709/22 md.) Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.

etmek adına diğer sigortalılardan daha fazla prim alınmakta ve bu durum sigortalıların refahını azalttığı gibi toplumdaki gelir adaletsizliğini de arttırmaktadır (Karaaslan, 2010:152).

Sosyal sigorta modelinde toplanan primlerin giderleri tam olarak karşılayabilmesi, aktif-pasif oranın yüksek olabilmesi için istihdam oranının ve işgücüne katılım oranının çok yüksek olması gereklidir. Ancak Türkiye’de istihdam oranları birçok ülkeden daha düşüktür. 2019 yılı itibariyle toplam istihdam oranı, AB(27) ortalaması yüzde 73,2 iken Türkiye’de yüzde 53,8; erkek istihdamı oranı AB(27) ortalaması yüzde 78,9; Türkiye’de yüzde 73,2; kadın istihdamı oranı ise AB(27) ortalaması yüzde 67,5, Türkiye de yüzde 34,4’dür (eurostat). Dolayısıyla Türkiye’de özellikle kadın istihdam oranı ve toplam istihdam oranının düşük olması prim gelirlerinin yetersizliğe neden olmaktadır. Prim gelirlerinin GSYİH’ye oranı Almanya’da yüzde 15,7, Fransa ve Hollanda’da yüzde yaklaşık 14, İtalya, Belçika, Hollanda yaklaşık yüzde 13, OECD ortalaması yüzde 8,9, Türkiye’de ise yüzde 7,2’dir (OECD, 2021).

Diğer taraftan Türkiye’de 1954-1999 yıllarında emeklilik yaşını değiştiren dokuz kanun yapılmış, 1990 yılı sonrası yapılan değişiklikler emekli sayısının artışında önemli rol oynamıştır. 1992 yılında 3774 sayılı Kanun⁴la kadın sigortalılar 20, erkek sigortalılar 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olmak koşuluyla emekli olma hakları sağlanmıştır. Bu düzenleme, genç emekli sayısının artmasına neden olmuş, sosyal güvenlik finansmanın bozulmasında önemli rol oynamıştır. Sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunu, gelirlerin giderleri karşılamakta yetersizliği ve gelir-gider dengesinin yönetiminden kaynaklanmaktadır. Bir taraftan kayıt dışı istihdamın varlığıyla sistemin gelir kaybına uğraması, diğer taraftan da sistemin sağladığı haklardan yararlanmanın farklı siyasal nedenlerle kolaylaştırılmasından dolayı sistemin giderleri artmakta ve böylece ek kaynak sorunu meydana gelmektedir (Gümüş, 2010:11-12).

Diğer taraftan yaşlı bağımlılık oranı⁵, Türkiye’de yaklaşık yüzde 11 iken AB (28) ortalaması yüzde 28’dir. Nitekim Güner (2015:80)’in yaptığı simülasyon çalışması bulgularına göre 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki toplam nüfusa oranının yüzde 7’den yüzde 14’e geçiş süresi 2039 yılında gerçekleşecektir. Bu nedenle yaşlanan nüfusla birlikte SGK’nın finansman açıklarının giderek arttığı gözlemlendiğinden Türkiye’de uygulanmakta olan dağıtım yöntemine dayanan emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğinin mümkün gözükmediğini ifade etmektedir. Güner, ayrıca, emeklilik yaşının artırılmasının kademeli geçiş sürecinin 2048 yılında tamamlanacak olmasının sistemin kendini toparlayabilmesine engel teşkil ettiği tespitinde bulunmaktadır. Diğer taraftan ortalama insan ömrünün artmasının herhangi başka bir etki olmasa dahi sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını artırmada önemli bir rol üstleneceğini savunmaktadır.

3.1.2. Yönetimsel ve Siyasal Sorunlar

Yönetimsel sorunlar, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve bunun yanında yönetim şekli olarak incelenebilir. 2006 yılı öncesinde sosyal güvenlik sisteminde Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR olarak üç farklı sosyal güvenlik kurumu bulunmaktaydı. Bu kurumlardan Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına diğer iki kurum ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlıydı. Bu dağınık yapı, norm ve standart birliğinin olmaması ve farklı mesleki faaliyetler, yönetimsel olarak pek çok soruna neden olmaktaydı (Organ ve Yavuz, 2017:109).

Yönetimsel anlamdaki diğer bir sorun ise sosyal sigorta kapsamında oluşan fonun ne şekilde kullanılacağıdır. Toplanan bu fonların özel sektör aracılığıyla mı yoksa kamu sektörü aracılığıyla mı değerlendirileceği tartışmaları gündeme gelmiştir (Organ ve Yavuz, 2017:109). Türkiye’nin Dünya Bankasının verilerine göre 1984-88 yılları arasında kamu sektörü tarafından değerlendirilen fonlardan yüzde 28,3 oranında zarar ettiği görülmüştür. Karmaşık bürokrasi yapısı, kamunun teşvik edici yapısının zayıf olması ve bunların yanında

⁴ 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile 2925 Sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

⁵ Yaşlı Bağımlılık Oranı (Old Age Dependancy Ratio), 64 yaş üzerinde olan kişilerin 15-64 yaş aralığında ve çalışan nüfusa oranıdır.

mevzuatın hareket alanını kısıtlaması nedeniyle fonlar verimli bir şekilde kullanılamamıştır (Gümüş, 2010:18).

3.1.3. Sosyal Güvenlik Ahlakıyla İlgili Sorunlar

Sosyal güvenlik ahlakı, dar anlamda, işveren ya da sigortalının devlete ödemek zorunda oldukları sigorta primlerini ihtiyari bir şekilde ödeme isteği şeklinde tanımlanabilir. Sosyal güvenlik ahlakı, geniş anlamda ise primlerin ödenmesinin yanı sıra kişilerin kendi çıkarlarını artıracak, toplumsal faydayı azaltacak, faaliyetlerde bulunmaması olarak tanımlanabilir (Canbay ve Demir, 2013:310). Sosyal güvenlik ahlakına uymayan tutum ve davranışlar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Erol, 2014:156);

- Sahte Sigortalılık yoluna başvurmak,
- Muvazaalı boşanmayla sigortadan yararlanmak,
- Doktor ve eczacı gibi kişilerle yapılan sahte reçete ve ilaç yolsuzluğuna başvurmak,
- İşveren tarafından işçinin ücretinin olduğundan düşük göstermek,
- Kurum imkânlarından yararlanmak için kimlik sahteciliğine başvurmak.

Sosyal güvenlik sistemindeki katılımcıların sistemi suiistimal etmeleri, sistemden faydalanması gereken kesimlere yapılacak yardımları azaltıcı, toplum sağlığının finansmanına olumsuz etki yapacak ve sosyal güvenlik açıklarını arttıracak bir etki meydana getirecektir (Canbay ve Demir, 2013: 310-311).

3.2. Türkiye’de 1999 Yılından İtibaren Yapılan Sosyal Güvenlik Reformları

Türkiye’de sosyal güvenlik reformlarının ilk adımı 1999 yılında 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*’yla atılmıştır. Böylece işsizlik sigortası sistemi uygulamaya geçirilmiş; yeni iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasına geçilmiş (Özsüca, 2003: 143-144); emeklilik sisteminde yaş, aylık bağlama oranı ve aylık hesaplama yöntemlerinde bazı parametrik değişiklikler gerçekleştirilerek kamu sosyal sigorta rejimleri birbirine yaklaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu değişiklikler beklenen etkiyi yaratmamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: x).

2001 yılında *4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu*’yla sosyal güvenlik programlarının yanında kişilerin yaşlılığında daha yüksek gelir güvencelerinin olmasını sağlamak için kişisel tasarruflarını değerlendirebilecekleri bir emeklilik sistemi oluşturmak hedeflenmiştir. Bu sistem, ihtiyari katılımın esas olması sebebiyle, mevcut sosyal güvenlik sistemine bir alternatif değil, tamamlayıcı bir unsur olmuştur (Gökbayrak, 2010: 147). Fakat bireysel emeklilik sistemini özendirmek amacıyla yapılan vergi avantajı gibi birçok düzenleme gelir dağılımında adaleti bozucu etki meydana getirmektedir. Çünkü bu emeklilik sistemi sayesinde, ileride önemli bir fayda sağlamak amacıyla yapılacak katkıların belli bir düzeyi aşması üst gelir grupları için daha anlamlı olmaktadır. (Gökbayrak, 2010: 147-148).

Sosyal güvenlik reformlarının ikinci adımı 2006 ve 2008 yıllarında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasını öngören *5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*, 16 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede hizmet verecek Genel Sağlık Sigortası (GSS) sisteminin kurulmasıyla farklı standartlarda olan çeşitli emeklilik rejimlerinin hak ve yükümlülüklerinin tek bir rejim altında birleştirilmesini öngören *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ise 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla dağınık bir halde olan sosyal güvenlik kuruluşlarının aralarındaki koordinasyonu ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuştur. Bu kanunla, sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşit olduğu, finansman açısından sürdürülebilir emeklilik ve sağlık sigortası sistemi kurulması amaçlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemi, SGK ve Türkiye İş Kurumu olarak iki ayak üzerine kurgulanmıştır (SGK, 2019). Bu kanun, daha önce çıkarılan 4947 sayılı kanunun yenilenmiş ve düzenlenmiş halidir, böylece sosyal güvenlik sistemindeki

standart birliği hedefine ulaşılmıştır. Bu kanun, Türkiye’de sosyal güvenlik alanında yapılan yenilikler içerisinde en önemlisi olarak görülmektedir.

5510 Sayılı Kanun’la emeklilik yaşı, 2036 yılından itibaren 2048 yılına kadar kademeli şekilde 65 yaşına yükseltmiştir. Bunun yanında 4447 sayılı kanunda 7.000 gün olarak belirlenen bir işverene bağlı olarak çalışanların prim gün sayısı 7.200 güne çıkartılmıştır (Alper, 2011:31). Kanunla, özel şartlarla emekli olunması hususunda sigortalılık süresi ve prim gün sayısına ilişkin düzenlemelerde bulunmuştur. Bu açıdan, kısmi emeklilik için gereken prim gün sayısı 4.500’den kademeli olarak 5.400’e çıkarılmış, emeklilik yaşı da 3 yaş arttırılmıştır. Benzer şekilde engelli sigortalıların emekli olmaları için gereken sigortalılık süresi ve prim gün sayısı arttırılmıştır (Karakaş, 2010: 202).

5510 sayılı kanunla aylık hesaplama esasları da değiştirilmiştir. Buna göre emeklilik aylıkları, bireyin sigortalılık süresince ödediği primlerin güncellenmesi sonucunda oluşan değer aylık bağlama oranıyla çarpımı sonucunda belirlenecektir. İki değişkenden oluşan emeklilik hesaplama sisteminin ilk değişkeni milli gelirdeki artış ve tüketici fiyat endeksinde yıllık artış oranının yüzde 30’udur. Diğer değişken olan aylık bağlama oranı ise yüzde 2 olarak belirlenmiştir. Bunların sonucunda, 4447 sayılı kanuna göre, daha düşük bir emekli aylığı meydana gelmektedir (Sayım ve Odabaş, 2015:113).

4. Türkiye’de 1999 Yılından İtibaren Yapılan Sosyal Güvenlik Reformlarının Mali Sonuçları

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarını gidermek amacıyla öncelikle gelirleri arttırıp, giderleri azaltmayı hedefleyen düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin mali sonuçları, kayıt dışı istihdam, prim gelirleri, aktif pasif oranı, SGK’nın gelir-gider dengesi ve yapılan bütçe transferleri özelinde değerlendirilmektedir.

4.1.Kayıt Dışı İstihdam ve Aktif-Pasif Oranının Gelişimi

Türkiye’de kayıt dışı istihdam oranı, 2003 yılında yüzde 51,75 iken ilerleyen yıllarda genel eğilim olarak azalarak 2020 yılında yüzde 30,59 olmuştur (SGK, 2021). Kayıt dışı istihdam, son yıllarda önemli düşüşler göstermesine rağmen, sosyal güvenlik sisteminin gelir kaybına yol açması nedeniyle bugün de önemli bir sorun olma özelliğini korumaktadır. SGK’nın en önemli gelir kalemlerini çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primler ve devlet katkısı oluşturmaktadır. Kayıt dışı istihdam, prim gelirlerinin kısıtlanmasından dolayı sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısını olumsuz etkilemektedir.

AB ülkelerinde asgari ücretli çalışan oranı, ortalama yüzde 7’dir. Türkiye’de kayıtlı çalışanlar arasında asgari ücretli olarak çalışanların oranı 2003 yılında yüzde 10 iken 2017 yılında yüzde 23’e yükselmiştir (Aslan, 2019:157). Türkiye’de toplam istihdam oranının düşük olması, kayıt dışı istihdamın yüksek olmasının yanı sıra asgari ücret seviyesinde çalışanların yüksek olması prim gelirlerinin artışını olumsuz etkilemektedir. Sosyal Güvenlik Primleri/GSYİH, 2019 yılı itibariyle, OECD ortalaması yüzde 9,1, Almanya’da yüzde 14,7, Fransa’da yüzde 14,9, İtalya’da yüzde 13,3, Portekiz’de yüzde 9,7, Kore’de yüzde 7,3, Meksika’da yüzde 2,3, Türkiye’de ise yüzde 7,2’dir (OECD, 2021). Dolayısıyla Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin sağlam ve sürdürülebilir kaynaklarla finansmanı için prim gelirlerini artırması gerekmektedir.

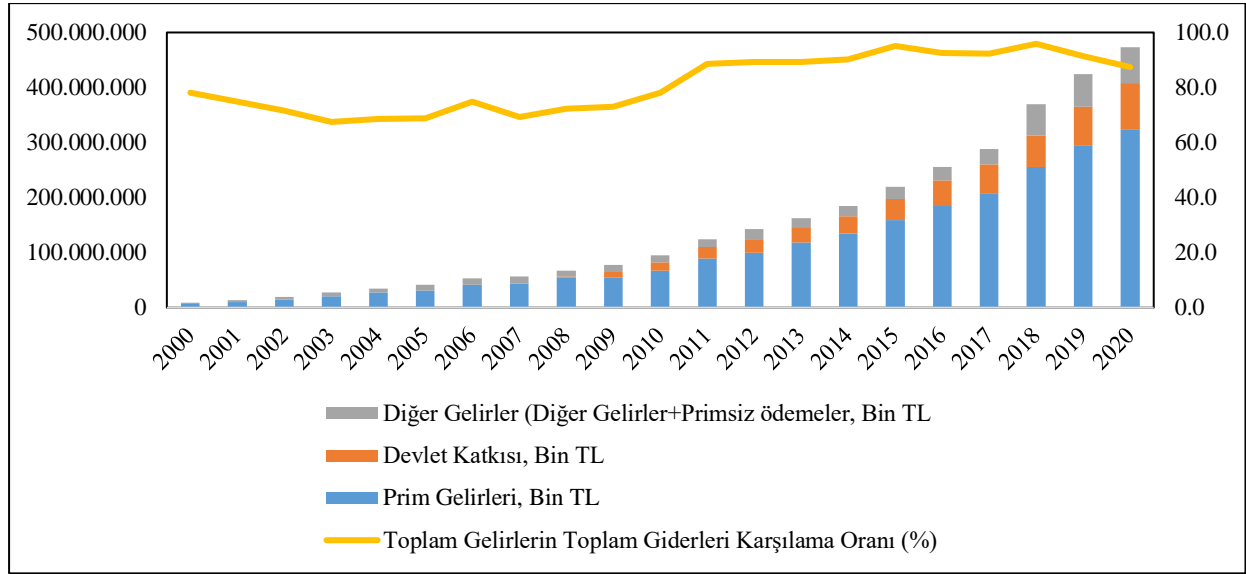
Prim gelirlerinin yetersizliği, aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranına bakıldığında ortaya çıkmaktadır. Aktif/pasif oranı, 2001 yılında 2,04 iken 2009 yılına kadar azalarak 1,8 olmuş, 2010 yılında sonra artarak 2014 yılında 1,93 olmuş, ilerleyen yıllarda tekrar azalarak 1,8 olmuştur (SGK, 2021). Dolayısıyla aktif/pasif oranı, sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sürdürülebilir olması gereken 4’ün çok gerisindedir. Uluçay (2020:92), 1972-2018 yılları arasındaki veriler ışığında geleceğe yönelik yaptığı tahmin çalışmasında aktif pasif oranında (istikrarlı şekilde artarak 2033 yılında 2,39’a yükselecek) artış yaşanacağını fakat bu artışın sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği için yeterli olmayacağı ifade etmektedir.

Aktif/pasif oranının halen düşük olmasının nedenlerinden biri 2000 yılında emeklilik yaşlarının yükseltilmesine⁶ rağmen halen göreceli olarak düşük kabul edilebilecek seviyelerde olmasıdır. SGK’da 2016 yılında yaşlılık aylığı bağlanan kişilerin 52,7 yaş düzeyinde bulunduğu göz önüne alındığında reformlarla emeklilik yaşları oldukça yavaş bir şekilde yükseltilmiştir. Diğer taraftan prim yapılandırılmalarının da etkisiyle emekli sayısında artış olmuştur. Pasif sigortalı sayısındaki artış, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmakla birlikte aktif sigortalı sayısının yeteri kadar arttırılamamasının veya düşüklüğünün istihdam piyasasının koşullarıyla sıkı bağı vardır (Kalkınma Bakanlığı:2018: 15-16).

4.2. SGK Gelir-Gider Dengesinin Gelişimi

Türkiye’de 1999 yılından itibaren yapılan sosyal güvenlik reformları, devlet katkısının da etkisiyle SGK’nın gelir-gider dengesini iyileştirmekle birlikte finansman açığı sorunu devam etmektedir.

Grafik 1: SGK Gelirleri ve Giderleri Karşılama Oranı



Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni’nden yararlanılarak oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 12.05.2021).

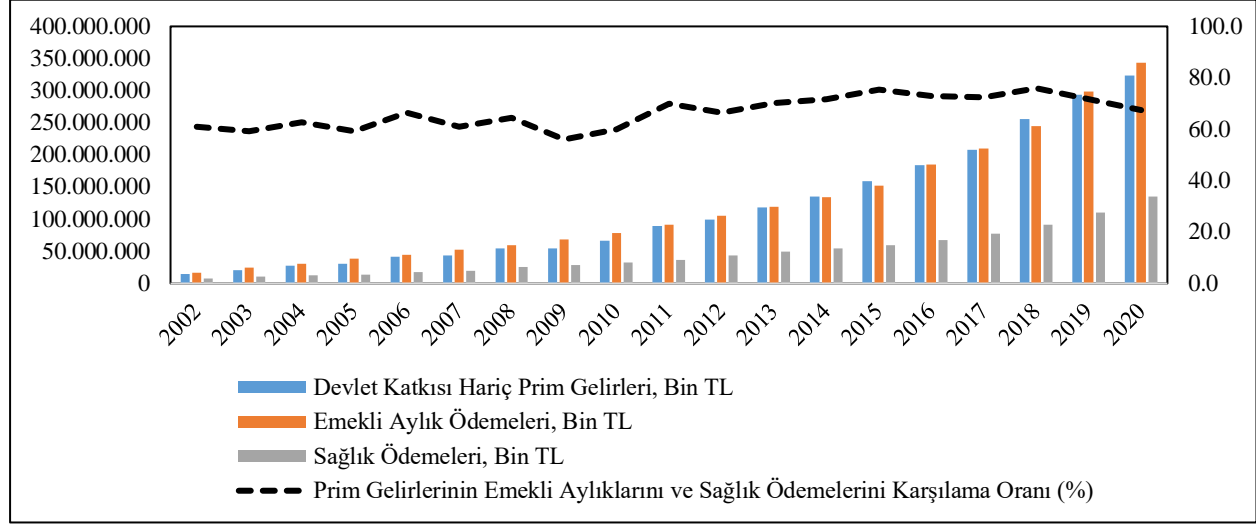
Grafik 1’de görüldüğü üzere SGK’nın toplam gelirlerinin toplam giderleri karşılama oranı 2002 yılında yüzde 71,5 iken 2003 yılında yüzde 67,5’e gerilemiş, sonrasında artarak 2018 yılında yüzde 98,9 olmuştur. Türkiye’de sosyal güvenliğin finansmanında uygulanan dağıtım yöntemi gereği olarak SGK’nın en önemli ve olağan gelir kaynağı prim gelirleri olmalıdır. Prim gelirleri, sürekli olarak artmakla birlikte giderleri karşılayacak düzeye erişememiştir. Prim gelirlerinin toplam giderleri karşılama oranı, 2000’li yıllarında başında yaklaşık yüzde 52 iken son yıllarda yüzde 62’ye yükselmiştir. Prim gelirlerinde COVID-19 salgını dolayısıyla prim erteleme, kısa çalışma ödeneği ve nakdi ücret desteği gibi uygulamalar nedeniyle 2020 yılında hedefe bütçe tahminini altıda gerçekleşmiştir (SGK, 2021b:47).

Grafik 2’de görüldüğü üzere devlet katkısı hariç prim gelirleri miktar olarak sürekli artmaktadır. Ancak prim gelirleri/GSMH, Avusturya, Fransa ve Çekya ve Almanya’da yaklaşık yüzde 15, OECD ortalaması yüzde 8,9 iken Türkiye’de yüzde 7,2’dir (OECD, 2021). Devlet katkısı hariç prim gelirlerinin, emekli aylıkları ve sağlık ödemelerini karşılama oranı son yıllarda az da olsa artmakla birlikte ortalama yüzde 66,5’dir. Bu dalgalı eğilimde sık sık yapılan prim yapılandırması adı altındaki prim afları etkili olmuştur (Kalkınma Bakanlığı,

⁶ 1999 yılında yapılan düzenlemeyle minimum emeklilik yaşı kademeli geçişlerle kadınlarda 38’den 58’e, erkeklerde 43’den 60’a çıkarılmıştır. 2008 yılında yapılan düzenlemeyle, erkeklerde 2036-2044 döneminde, kadınlarda 2036-2048 döneminde kademeli olarak 65 yaşına yükseltilmiştir. Başka bir ifadeyle emeklilik yaşı kadınlarda ilk düzenlemeyle 20 yıl, daha sonra yapılan düzenleme ile 27 yıl; erkeklerde ise ilk düzenleme ile 17 yıl, ikinci düzenleme ile 22 yıl uzatılmıştır.

2018:21). Toplam emekli aylık ödemeleri ve sağlık giderlerinin yaklaşık yüzde 72'si emekli aylık ödemelerinden oluşmaktadır. Diğer taraftan devlet katkısı hariç prim gelirleri, sadece üç yılda (2014, 2015 ve 2018) emekli aylık ödemelerinden daha yüksektir. Dolayısıyla devlet katkısı hariç prim gelirleri, emekli aylık ödemelerini karşılamaya yetmemektedir.

Grafik 2: Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri ile Emekli Aylıkları ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı, 2002-2020



Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni'nden yararlanarak oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 12.05.2021).

SGK, GSS kapsamında sunulan sağlık hizmetlerini kamu-özel tüm sağlık hizmet sunucularından protokol ve sözleşmeler yoluyla satın almakta; GSS fon gelirlerinden de sağlık hizmet sunucularına ödeme yapmaktadır. GSS fon gelirleri, devlet katkısı ve vatandaşlardan alınan tedavi katılım paylarından oluşmaktadır. GSS fon gelirlerinden ise tedavi ve ilaç giderleri ile çalışanların ve işverenlerin ödedikleri GSS primleri ödenmektedir. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 37'nci maddesine göre GSS gelirlerinin genel sağlık sigortası fonunda, sosyal sigorta fonu gelirlerinden ayrı olarak izlenmeli ve bu iki fon arasında aktarma yapılmamalıdır⁷. GSS fon gelirleri, giderlerini karşılarken, sosyal sigorta fon gelirleri ise giderlerini karşılamamakta ve "açık" vermektedir.

4.3. SGK Finansman Açığının ve Yapılan Bütçe Transferlerinin Gelişimi

SGK finansman açığının GSYİH içindeki payı 2010 öncesinde yaklaşık yüzde 3 iken ilerleyen yıllarda azalmış, 2014 yılında sonra yüzde 1'in altında gerçekleşmiştir. Finansman açığı, 2000-2020 döneminde yıllık ortalama 20 milyar TL olmakla birlikte, 2020 yılında yaklaşık 67 milyar TL'ye yükselmiştir (Grafik 3). Kalkınma Bakanlığı (2018:xi)'e göre SGK finansman açıklarının nedenleri şunlardır:

- 1999 öncesinde sigortalı olan bireylere karşı süregelen yükümlülükler,
- Uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı nedeniyle görece olarak erken yaşta emekliliğin devam ediyor olması,
- Emeklilere yapılan seyyanen zamlar ve enflasyonun üzerindeki artışlar,
- Yüksek sağlık harcamaları ve işgücü piyasasından kaynaklanan ve gelirleri olumsuz etkileyen parametreler

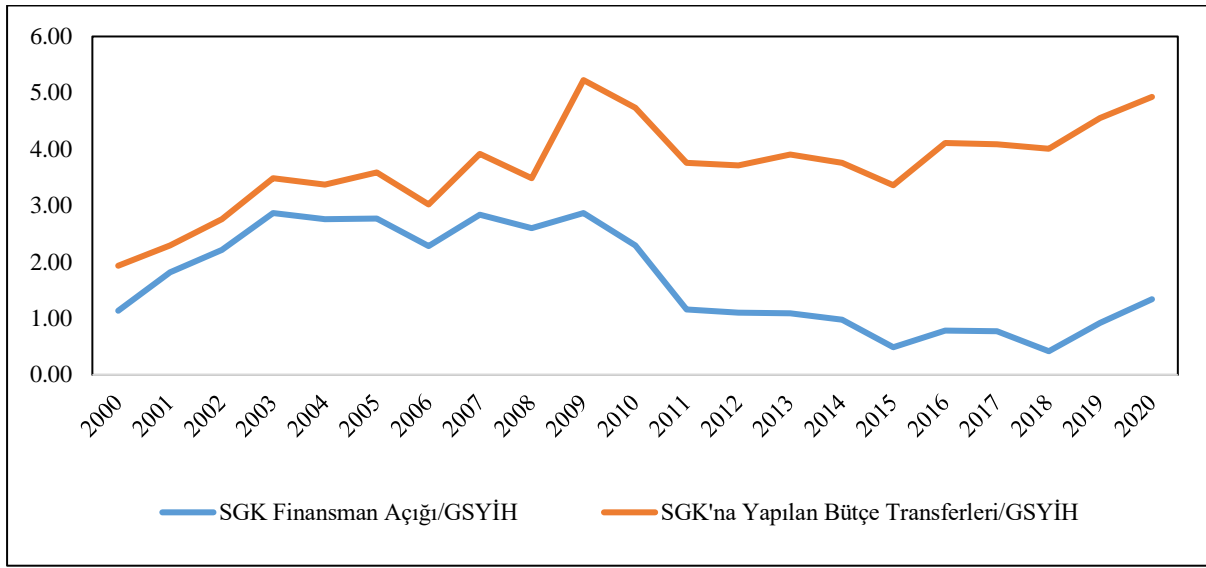
Yukarıdan anlaşıldığı kadarıyla SGK'nın finansman açıklarının nedenleri olarak gider tarafındaki parametreler görülmektedir. Ancak 2015 yılı itibarıyla primli/katkılı sosyal güvenlik sistemi harcamalarının GSYH içindeki oranı AB ülkelerinde yüzde 15 iken

⁷ Ancak 2020 yılında, yaklaşık 32 milyar TL genel sağlık sigortası fonunda kalması gerekirken sosyal sigorta fonu giderleri için kullanılmıştır (Sayıştay 2020:27).

Türkiye'de yüzde 10'dur. AB ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi, 2008-2015 döneminde ortalama GSYİH'nin yüzde 1'i civarında finansman açığı ya da fazlası vermiştir. Dolayısıyla AB ülkelerinde, daha fazla sosyal güvenlik harcaması yapılmakla birlikte finansman açıkları düşük seviyededir. Türkiye'de ise SGK finansman açığı/GSYİH, 2003-2009 yıllarında yaklaşık yüzde 3'e yükselmiş, 2011 yılından sonra yüzde 1'e gerilemiştir. Ancak SGK'na yapılan bütçe transferleri/GSYİH, sürekli olarak yükselmektedir.

Türkiye'de devlet, sosyal devlet olma gereğinin yanı sıra toplum sağlığının korunması, sosyal güvenliğin finansman yükünün daha adil bir şekilde dağıtılması ve alınacak primlerin daha ölçülü bir düzeyde kalmasının sağlanması amacıyla (Güzel vd., 2018: 78) sistemin gelir-gider dengesindeki sorunları bütçe transferleri yoluyla gidermektedir. Türkiye'de 1989 yılından itibaren Emekli Sandığı'na, 1991 yılından itibaren Bağ-Kur'a ve 1994 yılından itibaren SSK'ya devlet bütçesinden transferler yapılmaktadır. 1995 yılında yüzde 0,9 seviyesinde gerçekleşen transferlerin GSMH'ye oranı, 1998 yılında yüzde 2'ye yükselmiştir (DPT, 2001: 73).

Grafik 3: SGK Finansman Açığı ve Bütçe Transferleri/GSYİH, 2002-2020, %



Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni'nden yararlanarak oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 12.05.2021).

Günümüzde SGK'ya yapılan bütçe transferleri içerisinde açık finansmanın⁸ yanı sıra devlet katkısı⁹, ek ödeme¹⁰, faturalı ödemeler¹¹, teşvikler¹² ve ödeme gücü olmayanların GSS katkısı bulunmaktadır. SGK'na yapılan bütçe transferlerinin GSYH içerisindeki payı, 2000 yılında yüzde 1,9 iken bu yıldan itibaren artarak 2009 yılında, Küresel Finansal Krizin de etkisiyle, yüzde 5,23'e yükselmiştir. 2011-2018 yıllarında yaklaşık yüzde 4 olan bu oran 2020 yılında yüzde 4,97'e yükselmiştir. Diğer bir bakış açısıyla SGK'ya yapılan bütçe transferleri SGK finansman açığının 2000-2010 yıllarında 1,3 kat, 2011-2020 yıllarında 4,97 kat, 2000-2020 döneminde ise 3,1 katıdır (Grafik 3).

Grafik 4'de görüldüğü üzere SGK'ya yapılan bütçe transferleri, açık finansmanın dışında en fazla devlet katkısı ödemelerinden oluşmaktadır. Devlet katkısı, her yıl istikrarlı bir şekilde

⁸ Kurumun finansman açığını gidermek amacıyla Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesinden yapılan transferlerdir

⁹ 5510 sayılı kanununun 81. Maddesine göre hazinenin SGK'nın ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile GSS primlerinin ¼'ü oranında yaptığı ödemelerdir. Ayrıca yine 5510 sayılı kanununun 81. Maddesinin birinci fıkrasının (I) bendinde öngörülen şartları taşıyan, işçi çalıştıran özel sektör işverenlerinin malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işveren hissesinin beş puanlık kısmının hazineden karşılanmasıdır.

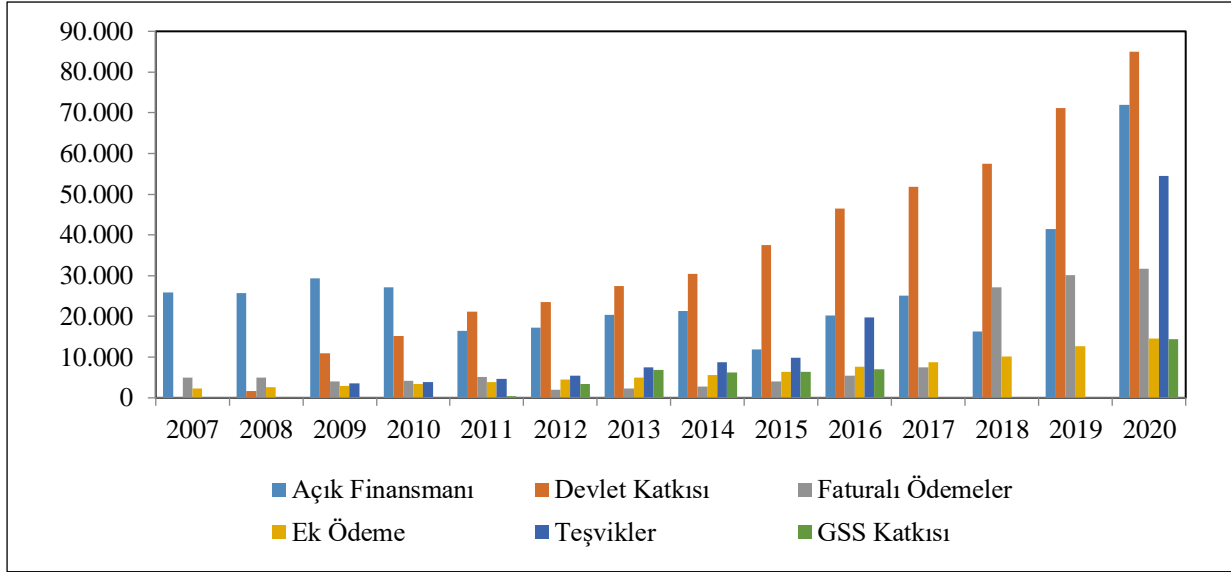
¹⁰ 5454 Sayılı Kanuna göre emekli ve hak sahiplerine, aylık veya gelir olarak her ay ödenen tutarlara göre yapılan ek ödemelerdir.

¹¹ 2022 sayılı kanuna göre bağlanan aylıklar ile 3173 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu'na göre bağlanan aylıklar ile emeklilik ikramiyesi gibi ödemelerin hazine tarafından karşılanmasıdır.

¹² İlgili kanunlar gereğince sağlanan prim teşvikleri dolayısıyla kuruma aktarılan prim gelirleridir.

artmaktadır. Teşvik ödemeleri ise Covid19 pandemisi nedeniyle 2020 yılında yaklaşık 54 milyar TL'ye yükselmiştir.

Grafik 4: SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin Dağılımı, 2007-2020



* 2017, 2018 ve 2019 yıllarında Ek Ödeme, Teşvikler ve GSS katkısı verilerine ulaşamamıştır.

Kaynak: SGK Faaliyet Raporları'ndan düzenlenmiştir.

Özetle Türkiye'de yapılan sosyal güvenlik reformları, SGK finansman açığı/GSYİH oranını azaltmıştır. Ancak bu durum, Grafik 3'te de görüldüğü üzere SGK'na yapılan bütçe transferlerinin artışıyla gerçekleşmiştir. Başka bir bakış açısıyla sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bütçe transferleri yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak bu durum, sosyal güvenlik sisteminin temel finansman sorunlarını sadece gizlemekte ve ötelemektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik reform gerekçelerini ortaya koyan, "Beyaz Kitap" olarak da adlandırılan, yayında¹³ sosyal güvenlik finansman açığının kamu borç stokunu arttırdığı, buna bağlı olarak bir yandan faiz oranlarını yükselttiği diğer yandan geleceğe yönelik belirsizliği artırarak enflasyonun yükselmesine yol açtığı, yatırımların ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellediği, bütün bunların da etkisiyle işsizlik oranını artırdığı ve gelir dağılımının bozulmasına yol açtığı ileri sürülmüştür. Bu yayında sosyal güvenlik finansman açıkları, Alper (2011:17)'in ifadesiyle "kelebek etkisi"yle, adeta bütün ekonomik ve hatta sosyal olumsuzlukların sebebi gibi gösterilmiştir. Kalkınma Bakanlığı (2018:xi)'na göre de SGK açıklarının finansmanın kamu borçlanma gereğini artırması, enflasyon başta olmak üzere temel ekonomik göstergelerin olumsuz etkilenmesine ve sürdürülebilir büyüme oranlarında düşüşlere yol açmıştır. Bu durum, özellikle 2000'li yılların başından itibaren sık olarak yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle sosyal güvenlik reformu yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Son yıllarda araştırmacılar SGK finansman açığının hazine tarafından bütçe transferleri yoluyla kapatılmaya çalışılmasının makroekonomik dengeleri olumsuz etkilediğini ortaya koymaktadırlar. Cural (2016), Türkiye'de 1980-2015 yıllarına ilişkin yaptığı çalışmada SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin kamu giderlerini ve kamu bütçesini olumsuz etkilediği ve iç borç stokunu arttırdığı bulgularına ulaşmıştır. Çolak vd. (2016), Türkiye'de 2006-2014 dönemine ilişkin analiz sonuçlarına göre SGK açığı ile büyüme, iç borç ve sağlık harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişki olmadığı, buna karşılık SGK açığı ile işsizlik oranlarının birlikte hareket ettiklerini tespit etmişlerdir. Organ ve Yavuz (2017), Türkiye'de 1998-2015

¹³ T.C. Başbakanlık (2005), "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, T. C. Başbakanlık, Ankara.

dönemine ilişkin yaptıkları regresyon analizinde ise sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarına yönelik yapılan bütçe transferlerinin milli gelire oranının yüzde 1 artmasının ekonomik büyümeyi yüzde 4.06 olumsuz etkilediği bulgusuna ulaşmışlardır.

SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye’de sosyal güvenlik sistemini gelişimi, sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar, bu sorunları gidermek amacıyla 1999 yılından itibaren yapılan reformlar ve bu reformların mali sonuçları değerlendirilmiştir. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, 1990 yılların başından itibaren finansman açığı vermektedir. Bu finansman açığını azaltmak amacıyla yapılan sosyal güvenlik reformlarının ilk adımı 1999 yılında 4447 sayılı *İşsizlik Sigortası Kanunu*’yla atılmıştır. Sosyal güvenlik reformlarının ikinci adımı, 2006 ve 2008 yıllarında gerçekleşmiştir. Bu reformların etkisiyle aktif/pasif dengesinin iyileşmesi, kayıt dışı istihdam oranının düşürülmesi ve sosyal güvenlik kapsamının genişlemesi gibi alanlarda olumlu gelişmeler gerçekleşmiştir. Bu süreçte SGK finansman açığı/GSYH, 2000’li yılların başında yaklaşık yüzde 3’ten 2020 yılında yüzde 1’e gerilemiştir. Ancak bu gerileme, genel yönetim bütçesinden SGK’na yapılan bütçe transferlerini etkisiyle gerçekleşmektedir. SGK’na yapılan bütçe transferlerinin GSYİH’ye oranı, yaklaşık yüzde 5’e, SGK finansman açığının 4,97 katına (2011-2020 yıllarında) yükselmiştir. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bütçe transferleri yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır.

Diğer taraftan AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında ve yaşlı bağımlılık oranı dikkate alındığında Türkiye’de sosyal güvenlik harcamaları dengeli bir şekilde artmaya devam edecektir. Bunu yanı sıra mevcut durum ve sosyal devlet gereği de dikkate alındığında Türkiye’de uygulanan çalışanlar ve işverenler tarafından ödenen primli katkıya dayalı finansman yöntemi sürdürülebilir gözükmemektedir. Bu nedenle primli katkıya dayalı finansman yöntemine, devlet katkısının olacağı yeni bir finansman yöntemi geliştirilebilir. Ancak böyle sistemde devlet katkısının sınırları/limiti belli olmalıdır. Makroekonomik dengelerde sürdürülebilirliği olumsuz etkilemeyecek, belli bir bütçe transferleri/GSYİH oranını geçmeyecek, bir sınır belirlenmelidir. Çünkü bütçe transferlerinin artışı, makroekonomik dengeleri olumsuz etkileyebilmektedir. Diğer taraftan SGK’nun finansman yapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için öncelikle kayıt dışı istihdam azaltılmalıdır. Bu amaçla sigortalılık işlemlerinin kolaylaştırılması ve sigorta primlerinin düşürülmesi işçi ve işveren üzerindeki yükü hafifletebilir. Sigortalı sayısının artması, aktif pasif oranını da iyileştirecektir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemi, çağdaş yönetim ve karar alma teknikleriyle modernize edilmeli ve popülist müdahalelerden kaçınılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf (1994), “Süper Emekliliğe Nokta Koyarken: Yanlıklar ve Etkileri”, *Kamu-İş*, Sayı 3.
- Alper, Yusuf (2011), “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2011(1), 7-47.
- Aslan, Gürdal (2019), “Türkiye’de Asgari Ücretli Çalışan Sayısı ve Ücret Sevililerinin Değişimi (2003-2017 Hanehalkı İşgücü Anketleri Veri Analizi)”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 9(1), 141-159.
- Cural, Mehmet (2016), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 693-706.
- Çolak, Murat, Kara, Oğuz ve Kurutkan, M.Nurullah (2016), “Sosyal Güvenlik Açığının Seçilmiş Makroekonomik Değişkenler ile İlişkisi: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 49, 205-224.
- DPT (2001), *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- Egeli, Haluk (2009), *Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar*, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir.

- Gökbayrak, Şenay (2010), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (2)7, 141-162.
- Gümüüş, Erdal (2010), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler*, Seta Analiz, Nisan.
- Güner, Zeynep (2015), “Uzun Ömürlülük Riskinin Sosyal Güvenlik Sistemi Dengesine Etkisi”, *Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği*, Sayı 7, 58-82.
- Güvercin, Cemal Hüseyin (2004), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2), 89-95.
- Kalkınma Bakanlığı (2018), *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*, Ankara.
- Karaaslan, Erkan (2010), *Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği*, Mali Hizmetler Derneği Yayını, Ankara.
- Koç, Muzaffer (2000), *Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Memişoğlu, Hüseyin (2021), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferlerinin Mali Etkileri*, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.
- Muter, Naci Birol ve Gökbunar, Ramazan (1998), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(1), 651-675 .
- Okur, Ali Rıza, Güzel, Ali ve Canikoğlu, Nurşen (2018), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- Organ, İbrahim ve Yavuz, Esin (2017), “Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklarının Analizi ve Ekonomi Üzerindeki Etkisi”, *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 105-123.
- Özsuca, Şerife (2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(2), 132-151.
- Richardson, J. Henry (1970), *İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik*, (Turan Yazgan Çev.), Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Sayıştay Başkanlığı (2020), *Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, Eylül, Ankara.
- SBB (2020a), <https://www.sbb.gov.tr/kamu-kesimi-genel-dengesi/> (Erişim Tarihi: 13.10. 2021).
- SBB (2020b), <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/#1540022258789-43a5759e-f454>. (Erişim Tarihi: 13.10. 2021).
- SGK (2021a), http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlariraporu. (Erişim Tarihi: 13.10. 2021).
- SGK (2021b), *2020 Yılı Faaliyet Raporu*, Şubat
- Şakar, Müjdat (2011), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Talas, Cahit (1979), *Sosyal Ekonomi*, S. Yayınları, Ankara.
- Tuna, Orhan ve Yalçıntaş, Nevzat (1985), *Sosyal Siyaset*, Filiz Yayınevi, İstanbul.
- Tuncay, A. Can ve Ekmekçi, Ömer (2011), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınevi. İstanbul.
- TÜİK (2021), *İşgücü İstatistikleri*, Eylül 2021.

Uluçay, Lale Kübra (2020), *Sosyal Güvenlik Sisteminin Aktüeryal Denge Analizi*, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eđitim Enstitüsü İŐletme Anabilim Dalı Finansman Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Yurdadoğ, Volkan, Akça, HaŐım ve Bozatlı, Ođuzhan (2019), “Sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Mali Kural nerisi”, *Yneyim ve Ekonomi*, 26(2), 651-675.

OECD (2021), <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>, (Erişim Tarihi: 13.10. 2021).