



Bir Kara Delik Göstergesi Olarak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Bütçe Transferleri

Mehmet Bulut, Doç. Dr.

Bayburt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, mehmetbulut@bayburt.edu.tr

ORCID: 0000-0003-0157-4906

ÖZ

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi sigortalılardan ve işverenlerden tahsil edilen primlerle finanse edilmektedir. Ancak primlerin giderler karşısındaki yetersizliği nedeniyle finansal açıklar ortaya çıkmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bütçesinde ortaya çıkan finansal açıklar ise merkezi bütçeden yapılan transferler ile kapatılmaktadır. Bütçe transferlerinin kronik hale gelmesi ve yıllar geçtikçe büyümesi bütçenin bir kara delik olarak nitelendirilmesine neden olmuştur. Özellikle aktif/pasif sigortalı oranındaki düşüklük, kayıt dışı istihdam, prim tahsilatındaki başarısızlık ve yeniden yapılandırma uygulamaları finansal açığın ve bütçe transferlerinin artmasına neden olmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun istatistik veri tabanında bütçe transferlerinin içerisinde açık finansmanının yanı sıra devlet katkısı, teşvikler, ödeme gücü olmayanların GSS primleri, faturalı ödemeler, ek ödemeler ve ek karşılıklar yer almaktadır. Ancak bütçe transferlerinin niteliğinin ortaya konulması ve sorunlara çözüm üretilmesi açısından istatistik veri içeriklerinin yeniden gözden geçirilmesi ve bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kurumu, Bütçe Transferi, Finansal Açık, Devlet Katkısı

JEL Kodları: H26, H55, K34.

As a Black Hole Indicator Budget Transfers to Social Security Institution in Turkey

ABSTRACT

The Turkish social security system is financed by premiums collected from the insured and employers. However, financial deficits arise due to the inadequacy of premiums against expenses. Financial deficits in the budget of the Social Security Institution are covered by transfers from the central budget. The chronicity of budget transfers and their growth over the years has caused the budget to be described as a black hole. Especially the low ratio of active/passive insured, unregistered employment, failure in premium collection and restructuring practices cause an increase in financial deficit and budget transfers. In the statistical database of the Social Security Institution, budget transfers include government contribution, incentives, GSS premiums of those who cannot pay, postpaid payments, additional payments and additional provisions, as well as deficit financing. However, it is necessary to review the statistical data contents and make some arrangements in order to reveal the nature of the budget transfers and to find solutions to the problems.

Keywords: Social Security, Social Security Institution, Budget Transfer, Financial Deficit, Government Contribution

JEL Codes: H26, H55, K34.

Giriş

Sosyal güvenlik, insanları karşılaşılabilecekleri fiziksel, mesleki veya ekonomik risklere karşı koruyup uğranılması muhtemel zararları ortadan kaldırmayı amaç edinmiş olan önemli bir sosyal politika aracıdır. Ülkeler bu aracı kullanırlarken sürdürülebilir bir sistemin varlığına ve dolayısıyla ciddi büyüklükte bir mali kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar. Nitekim sosyal güvenlik sistemi için tahsis edilecek kaynağın miktarı ve bunun ekonomik yapı üzerindeki etkisi, maliye politikası açısından da üzerinde durulması gereken bir husustur. Söz konusu mali kaynağın niteliği ise benimsenen sosyal güvenlik sistemi ile ilişkilidir.

Genellikle sosyal güvenliğin vazgeçilemez nitelikte bir toplumsal ihtiyaç olarak görüldüğü sistemlerde finansman, merkezi bütçe tarafından vergilerle sağlanmakta olup bu yöntem Beveridge Sistemi veya vergi tekniği olarak adlandırılmaktadır. Sosyal güvenliği bireysel sorumluluk açısından nitelendiren sistemlerde ise finansman, sigortalılar ve/veya işverenlerden toplanan primler ile karşılanmakta olup bu yöntem ise Bismarck Sistemi veya sosyal sigorta tekniği olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca bazı sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında bu modellerin yanı sıra karma teknikler de uygulanabilmekte ve toplanan primlere ek olarak merkezi bütçeden vergilerle katkıda bulunma söz konusu olabilmektedir. Özellikle Bismarck Sistemi'nin uygulandığı ülkelerde primlerin yetersizliği durumunda karma teknikler uygulanmaktadır. Türkiye, sosyal güvenlik sisteminin finansmanında sosyal sigorta tekniğini kullanan bir ülke olsa da uygulamada karma sistemin bariz bir şekilde benimsendiği görülmektedir. Nitekim sosyal sigorta tekniği her ne kadar özerk yönetim ve bütçelemeye imkân verse de aktif/pasif oranındaki düşüklük, kayıt dışı istihdam ve tahsilattaki başarısızlık gibi nedenlerle ortaya çıkan finansal sıkıntılar zamanla sosyal güvenlik açıklarını ortaya çıkarmakta ve merkezi yönetimin müdahalesi de kaçınılmaz olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansal açık vermesi, sosyal güvenlik idaresinin hizmetlerinde aksamaya neden olmamalıdır. Çünkü sosyal güvenlik çerçevesinde sunulan hizmetler ve haklar nitelikleri gereğince devamlılık gerektirmektedir ve bu hizmetlerin niteliği sosyal devlet olmanın önemli bir göstergesidir. Bu itibarla, açıkların kapatılması ve sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla merkezi yönetimin bütçe transferi yoluyla sosyal güvenlik sistemine katkısı söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte sosyal güvenlik hakkının vazgeçilmezliği, kaynakların kullanımında plansızlığı da mümkün kılmamalıdır. Nitekim merkezi bütçeden yapılan bu transferler zamanla artıp kronikleşmeye, sistemin bir kara delik haline gelmesine ve hatta sunulan hizmetlerin nitelik ve tatmin ediciliğinde gerilemeye neden olmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin amacı, niteliği ve sonuçları açısından kapsamlı bir şekilde ele alınması önerilerin ve önlemlerin geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de bir kara delik olarak nitelendirilen sosyal güvenlik açıklarının nedenleri genel olarak incelendikten sonra bu açıklar nedeniyle gerçekleşen bütçe transferleri içerik ve nedensel olarak ele alınacak ve değerlendirilmelerde bulunulacaktır.

1. Genel Olarak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi

Bir sosyal güvenlik sisteminin niteliğinin ortaya konulması ve değerlendirilmesi açısından bazı kriterlerin ele alınması gerekmektedir. Bu kriterler; nüfus ve sigorta kolları açısından kapsamın ne düzeyde olduğu ve finansmanın ne şekilde yapıldığı ile ilgilidir. Sosyal devlet mekanizmasının sosyal güvenlik aracını etkin bir şekilde kullanıp kullanmadığının tespiti, nüfusun ne kadarının sosyal güvenlik sistemine dahil edildiği ve sisteme dahil olan sigortalılara hangi sigorta kollarının uygulandığının ortaya konulmasıyla mümkün olabilecektir. Hiç kuşkusuz sosyal güvenlik sisteminden sunulan hak ve yardımların tatmin ediciliği ve kayıt dışılık da sosyal devlet olma kriterini doğrudan etkilemektedir.

Türkiye’de, Anayasa’nın 60 ıncı maddesi gereğince, sosyal güvenlik sistemine nüfusun tamamının katılımı öngörülmektedir ve sosyal güvenlik hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Söz konusu maddeye göre, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar”. Dolayısıyla söz konusu Anayasa hükmü ile sosyal güvenlik hakkında genellik ve dışlanamama ilkeleri benimsenmiş ve Devlete bu hizmetin sunulması açısından gerekli yetki ve sorumluluk verilmiştir.

Türkiye’de 2008 yılında kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu hayata geçirilmiştir. Bu reformdan önce, genel bir sınıflandırmayla, bağımlı çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, bağımsız çalışanlar Bağ-Kur ve devlet memurları ise Emekli Sandığı kapsamında sosyal güvenlik hizmetinden faydalanmaktaydı. Reform ile birlikte sigortalılık statüsüne göre farklılaştırılmış olan söz konusu üç sosyal güvenlik idaresi birleştirilerek tek çatı altında toplanmış ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) adı altında tek bir sosyal güvenlik idaresi kurulmuştur. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki her ne kadar bu kurumların birleştirilmesiyle tek bir idare oluşturulmuş olsa da mevzuatsal anlamda sigortalılık statülerindeki ayırım devam etmiştir. Yeni sistemde bağımlı çalışanlar “(4/a) kapsamında sigortalı”, bağımsız çalışanlar “(4/b) kapsamında sigortalı” ve devlet memurları “(4/c) kapsamında sigortalı” olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminde öngörülen nüfusun tamamını kapsama alma

yaklaşımı, kanunda öngörülen şartları taşıyan herkesin sağlanan haklardan faydalanabilmesini ve sigortalılığın zorunlu olmasını gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla sigortalıların ihtiyari olarak sistemden ayrılmaları söz konusu olamamaktadır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 92 nci maddesine göre; "Kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur. Bu Kanunda yer alan sigorta hak ve yükümlülüklerini ortadan kaldırmak, azaltmak, vazgeçmek veya başkasına devretmek için sözleşmeler konulan hükümler geçersizdir". Böylece kişiler açısından sigortalılık sadece bir hak değil, aynı zamanda yükümlülük olarak kabul edilmiştir.

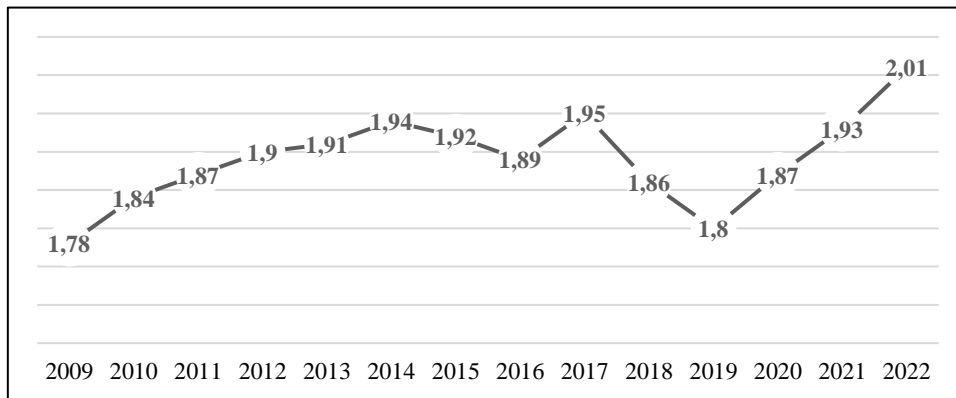
Sosyal güvenliğin sigorta kolları açısından kapsamına bakıldığında ise Türkiye'de uzun vadeli sigorta kollarından yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarının, kısa vadeli sigorta kollarından iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigorta kollarının ve iktisadi risk kapsamında işsizlik sigortası kolunun uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla sigorta kolları açısından oldukça kapsayıcı bir sistemin varlığından bahsetmek mümkündür. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 1952 yılında yayınlanmış ve Türkiye tarafından 1971 tarihinde kabul edilmiş 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme'de öngörülen dokuz sigorta kolundan biri olan aile yardımı halen Türk sosyal güvenlik sistemine dahil edilmemiştir.

Bir sosyal güvenlik sisteminin betimlenmesi açısından önem arz eden bir diğer husus ise finansmanın ne şekilde sağlandığıdır. Genel kural olarak, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansmanı sigortalılardan ve/veya işverenlerden toplanan primlerle sağlanmaktadır. Bununla birlikte 5510 sayılı Kanun'un 81 inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; "Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapmaktadır". Bu itibarla toplanan primlerin yanı sıra sisteme yasal olarak devlet katkısında bulunduğu görülmektedir. Ayrıca toplanan primlerin ve sağlanan devlet katkısının sosyal güvenlik harcamalarına yeterli gelmemesi nedeniyle ortaya çıkan açıkların kapatılması amacıyla merkezi bütçeden transferlerin yapılması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla devlet katkısı ve bütçe transferleri nedeniyle Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanı noktasında karma bir modelin uygulandığı söylenebilir.

2. Finansal Açığın Nedenleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesinin Genel Görünümü

Sosyal sigorta modelinin benimsendiği sistemlerde göz önünde bulundurulması gereken hususların başında, sosyal güvenlik harcamalarını karşılayabilecek düzeyde prim gelirinin sağlanması gelmektedir. Aksi halde orta ve uzun vadeli finansal sorunlar ortaya çıkmakta, bu durum sosyal güvenlik bütçesi içerisinde mali krize neden olmakta ve hatta sistem bir kara delik olarak nitelendirilebilmektedir. Nitekim Türkiye'de sosyal güvenlik sistemindeki finansman sorunu en önemli mali tehditlerden birisidir (Yenihan, 2017, s. 192). Söz konusu senaryo ile karşı karşıya kalınmaması açısından bazı temel standartların ve istikrarın sağlanması gerekmektedir. İşsizlik ve kayıt dışı istihdam oranlarının düşük seviyelerde olması ile işgücüne katılım oranının yüksek olması bu standartların başında sayılabilir. Ayrıca sosyal devlet düşüncesi bağlamında vatandaşların beklentilerinin artması ve gerek nitelik gerekse de nicelik olarak hizmet seviyesinin yükselmesi harcamaların da artmasına ve gelir gider dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin dizaynında düşülen hatalar, zaman içinde başlangıç rezervinin erimesi ve karşılaşılan suiistimler söz konusu sorunu daha da derinleştirmektedir (Başbuğ, 2010, s. 144 vd.). Türk sosyal güvenlik sistemi de yıllardır prim gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarını karşılayamamasından kaynaklanan finansal açık sorununu yaşamakta ve bu durum da bir kara delik olarak nitelendirilmektedir. Yapılan araştırmalara göre, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi açıkları zayıf sürdürülebilir niteliktedir (Tatlı ve Göçer, 2015, s. 111; Dağ, 2019, s. 376). Türk sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan finansal açığın birbiri ile bağlantılı birçok nedeninin olduğunu söylememiz mümkündür.

Grafik 1: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Oranları (2009-2022)

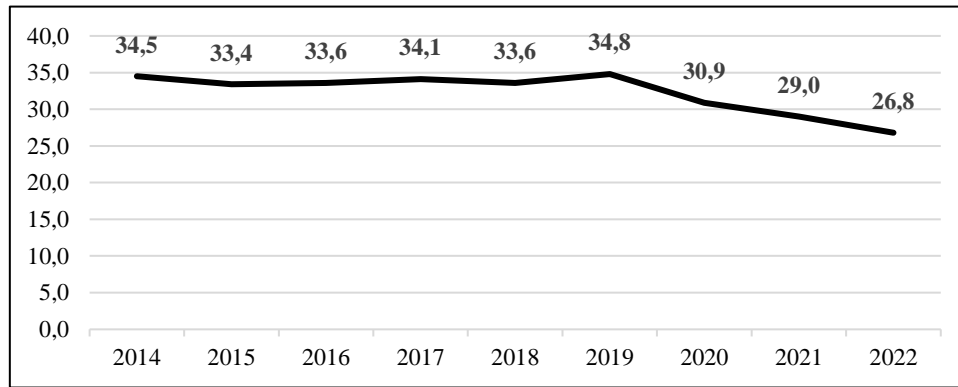


Kaynak: SGK (2022)

Sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan finansal açıkların en önemli nedenlerinden birisi, sisteme prim ödeyerek katkı veren aktif sigortalıların sisteminden aylık/gelir alan pasif sigortalılara oranını gösteren, aktif/pasif oranının düşüklüğüdür. Bu oranının düşüklüğü aktüeryal dengenin bozulmasında başrolü oynamaktadır. İşsizlik oranının yüksekliği, emeklilik yaşındaki düşüklük ve emekli olarak geçen sürenin uzunluğu bu oranı olumsuz yönde etkilemekte olup zamanla sosyal güvenlik bütçesindeki harcama yükünün artması ve prim gelirlerinin oransal olarak azalması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Grafik 1'den görüldüğü üzere 2009-2022 yılları arasında aktif/pasif oranı ortalaması 1,9'dur. Son yıllarda bu oran yükselişe geçmiş olup 2022 yılında 2,01 seviyesine gelmiştir. Bu yükselişin en önemli nedeni olarak, 2019-2022 devresinde aktif sigortalı sayısı %19,7 oranında artmasına karşın (22.000.964 kişiden 26.344.234 kişiye) pasif sigortalı sayısının %7,3 oranında artmış olması (12.977.719 kişiden 13.933.020 kişiye) gösterilebilir (SGK, 2022). Yine de mevcut durumda bu oranın çok düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6, Avrupa Birliği ülkelerinde ise 4 seviyelerindedir (Kolçak ve Arpa, 2015, s. 9). Ayrıca 2023 yılında çıkartılan emeklilikte yaşa takılanların emekli olmalarını sağlayan yasal düzenleme nedeniyle 2023 yılı ve sonrasında aktif/pasif oranının tekrar düşüşe geçeceğini söylememiz mümkündür. Nitekim erken emeklilik uygulamaları ile hali hazırda ciddi yapısal ve finansal problemler ile karşı karşıya olan sosyal güvenlik sistemi için finansal açık içinden çıkılamayacak bir hal alacaktır (Boyacıoğlu ve Öçal, 2018, s. 921).

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemini finansal anlamda olumsuz etkileyen hususlardan birisi de kayıt dışı istihdam oranındaki yüksekliktir. Sosyal güvenliğin temel amacı, toplumun alt kesiminin yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve diğer sınıflardaki aile ve fertlerinin ekonomik ve sosyal açıdan korunmasının sağlanması olup (Doğan ve Kabayel, 2017, s. 234) kayıt dışı istihdamın azaltılması bu açıdan önem arz etmektedir. Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemine dahil olup adına prim ödenmesi gereken kişilerin Kuruma bildirimini yapılmaması sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Grafik 2: Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam Oranları (2014-2022)



Kaynak: TÜİK (2023)

Grafik 2'den görüldüğü üzere Türkiye'de ölçümlenen kayıt dışı istihdam oranı 2022 itibarıyla %26,8 seviyesindedir ve son yıllarda aktif/pasif oranındaki yükselişe paralel olarak ciddi şekilde düşüş gözlenmiştir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki kayıt dışı istihdam, yukarıda yapmış olduğumuz genel tanımın yanı sıra prim matrahının veya çalışma süresinin sosyal güvenlik idaresine eksik bildirilmesi şeklinde genişletilerek de ele alınmalıdır. Türkiye'de daha yüksek ücret verilmesine karşın birçok sigortalının asgari ücret düzeyinde bildirimini yapıldığı ve bu durumun da ciddi düzeyde prim kaybına neden olduğu söylenebilir.

Türkiye'de kayıt dışı istihdamın bu denli yüksek olmasının en önemli nedenlerinden birisi ise sosyal güvenlik bilinci ve sosyal güvenlik ahlakının yetersiz düzeyde olmasıdır. Sosyal güvenlik ahlakı, kişilerin sisteme dahil olmasını ve prim geliri seviyesinin yükselmesini doğrudan etkilemektedir. Ancak bu hususta devletin yürüttüğü hatalı ve eksik uygulamalar etkili olmaktadır. Örneğin, yeniden yapılandırma uygulamalarının süreklilik kazanması kişilerin prim borçlarını süresinde ödeme güdüsünü olumsuz yönde etkilemekte ve yapılandırma kanunu beklentileri borcuna sadık kesimin diğer tarafa kaymasına neden olmaktadır. Nitekim yeniden yapılandırma uygulamaları ile devlet vadesi geçmiş prim borçlarına ilişkin yaptırım yetkisinden vazgeçmekte ve yükümlülüğünü eksiksiz yerine getiren ile getirmeyen kişiler arasındaki koşul farklılıklarını ortadan kaldırmaktadır. Böylece bu tür af niteliğindeki uygulamalar dürüst mükellefleri cezalandırma sonucunu doğurmakta (Saraçoğlu, 2003, s. 4) ve dürüst mükelleflerin ahlakî duruşlarını da olumsuz yönde etkilemektedir (Güler, 2015, s. 19). Bu durum da orta ve uzun vadede finansal açıkların büyümesine katkıda bulunmaktadır. Primlerin süresinde ödenmemesi sonucunda yapılandırma kanunları ile gecikme cezası ve gecikme zammı gibi ferî alacaklardan vazgeçilmesi prim aslının enflasyon karşısında erimesine ve gerçek anlamda prim kaybına neden olmaktadır. Son olarak sosyal güvenlik idaresinin prim tahsilatındaki başarısızlığı da sosyal güvenlik açıklarını

olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla prim tahsilat oranı % 82 düzeyinde gerçekleşmiş olup bu oranın 2022 için % 83 olması öngörülmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2023, s. 98).

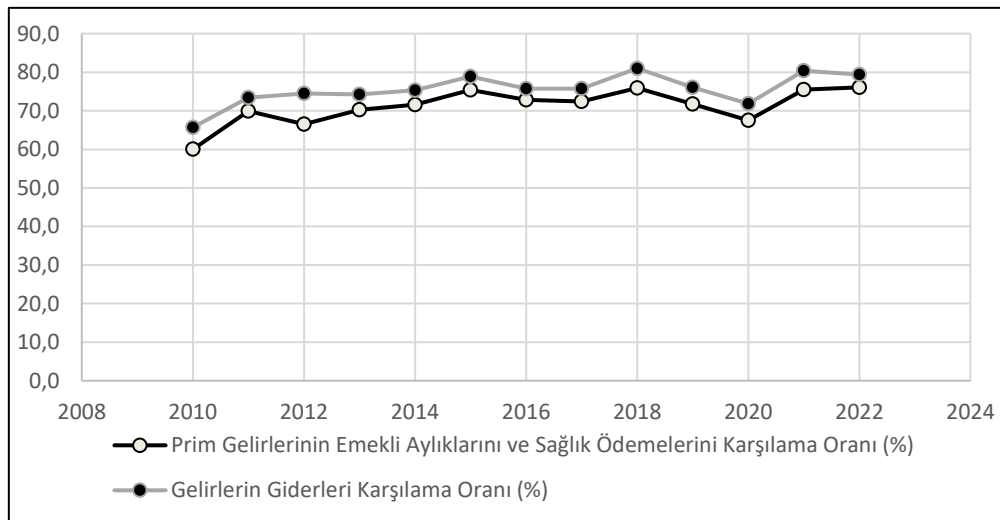
Tablo 1: SGK Giderleri, Gelirleri, Finansman Açığı ve Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (2009-2022) (Bin TL)

Yıllar	Toplam Giderler (A)	Emekli Aylığı ve Sağlık Ödemeleri	Prim Gelirleri (B)	Diğer Gelirler (Devlet Katkısı Hariç) (C)	Toplam Gelir (Devlet Katkısı Hariç) (B+C)	Finansman Açığı (B+C-A)	Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı (%)
2009	106.775.443	97.467.241	54.579.182	12.614.312	67.193.494	39.581.949	62,9
2010	121.997.301	111.513.855	66.912.858	13.190.291	80.103.149	41.894.152	65,7
2011	140.715.252	128.157.359	89.560.568	13.743.319	103.303.887	37.411.365	73,4
2012	160.223.453	149.444.393	99.359.243	20.032.113	119.391.356	40.832.097	74,5
2013	182.688.916	169.099.269	118.728.578	16.813.608	135.542.186	47.146.730	74,2
2014	204.400.437	188.994.052	135.238.559	18.578.189	153.816.748	50.583.689	75,3
2015	231.545.969	211.401.345	159.480.052	23.096.254	182.576.306	48.969.663	78,9
2016	276.535.786	253.205.938	184.445.994	24.976.820	209.422.814	67.112.972	75,7
2017	312.734.591	287.232.470	208.064.459	28.728.319	236.792.778	75.941.813	75,7
2018	384.961.895	336.671.512	255.619.125	56.031.926	311.651.051	73.310.844	81,0
2019	464.172.903	409.363.953	293.828.025	59.178.306	353.006.331	111.166.572	76,1
2020	540.095.250	478.719.349	323.181.066	64.374.826	387.555.892	152.539.358	71,8
2021	654.819.630	583.232.010	440.130.381	86.228.245	526.358.626	128.461.004	80,4
2022	1.039.811.397	952.018.681	724.107.544	101.259.255	825.366.799	214.444.598	79,4

Kaynak: SGK (2022)

Tablo 1’den görüldüğü üzere sosyal güvenlik reformunun yapıldığı 2008 yılından itibaren sosyal güvenlik sisteminin finansman açığı ciddi şekilde artış göstermiştir. Bu süreçte hem gelirler hem de giderler artmış olup giderlerdeki artış daha fazla olmuştur. Giderler içerisinde emekli aylığı ve sağlık ödemeleri en önemli paya sahip olan kalemlerdir. Öyle ki 2022 itibarıyla bu ödemelerin toplam giderler içindeki payı yaklaşık %92’dir. Gelirler açısından ise toplam gelirler içerisinde (devlet katkısı hariç, yapılandırma prim gelirleri dahil) prim gelirlerinin oranı 2022 itibarıyla %88 düzeyindedir. Diğer gelir kalemleri ise ek ödeme transferleri, faturalı ödemeler, gayrimenkul gelirleri, faiz ve idari para cezalarından oluşmaktadır. Gider ve gelir kalemlerindeki bu tablo sonucunda 2022 yılı itibarıyla finansman açığı 214 milyar TL’ye ulaşmıştır. Özellikle 2022 yılında önceki yıla göre artış oranı diğer yıllara nazaran çok üst düzeyde (%67) gerçekleşmiştir. Bunun en önemli nedeni yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle harcamalar ve prim matrahında yapılan güncellemelerdir.

Grafik 3: Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranları (2010-2022)



Kaynak: SGK (2022)

Tablo 1 ve Grafik 3'ten görüldüğü üzere gelirlerin giderleri karşılama oranı yıllar içinde artış göstermesine karşın 2022 itibarıyla halen %20'lik bir finansman boşluğu olduğu görülmektedir. Söz konusu finansman boşluğu prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranında %24 düzeyindedir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı 2018 yılında %81 seviyesine ulaşmış, ancak 2019 yılında pandeminin etkisiyle bu oran %76,1'e, 2020 yılında ise ciddi bir düşüşle %71,8'e gerilemiştir. Bu gerilemenin en önemli nedeni, pandemi sürecinde sosyal güvenlik harcamalarındaki ciddi artış karşısında uygulanan istihdam teşvikleri nedeniyle prim gelirlerindeki artışın sınırlı seviyede kalmış olmasıdır. Gelirlerin giderleri karşılama oranı 2021 yılında yeniden pandemi öncesi döneme dönüş yapmış ve %80,4 seviyesine çıkmış, 2022 yılında ise özellikle yüksek enflasyon nedeniyle emekli aylıklarında yapılan ciddi artışlar sonucunda oran %79,4 seviyesine gerilemiştir. 2023 ve sonrasında özellikle emeklilikte yaşa takılanlar düzenlemesi sonucunda aktif/pasif sigortalı oranının düşüş gösterecek olması ve 2023 genel seçimi nedeniyle uygulanan/uygulanacak popülist politikalar nedeniyle gelirlerin giderleri karşılama oranının düşüş seyrinin devam edeceği söylenebilir.

3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferlerinin İçeriği ve Gelişimi

Türk sosyal güvenlik sisteminde sürekli olarak artmakta olan finansman açığı farklı yöntemlerle kapatılmaya çalışılmaktadır. Bu yöntemlerden öne çıkanlar ise devlet katkısı ile bütçe transferi uygulamalarıdır. Her ne kadar SGK verilerinde devlet katkısı rakamları bütçe transferlerine dahil edilse de yapıları gereği bu iki kalemin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Devlet katkısı tutarı finansman açığının tutarından bağımsız olarak yasal bir düzenleme ile (5510 Sayılı Kanun'un 81/3 maddesi) SGK'nin ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında belirlenmektedir. Başka bir ifadeyle devlet katkısı uygulamasında, Devlet bir yasal düzenleme ile SGK'ye tahsil ettiği primlerin belli bir oranında merkezi bütçeden katkıda bulunacağını taahhüt etmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de Devlet Katkısı Tutarları ve Finansman Açıkları (2011-2022) (Bin TL)

Yıllar	Devlet Katkısı	Finansman Açığı (Devlet Katkısı Dahil)	Finansman 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
2019	71.221.979	39.944.593	111.166.572
2020	85.070.016	67.469.343	152.539.359
2021	106.847.991	21.613.013	128.461.004
2022	174.712.112	39.732.486	214.444.598

Kaynak: SGK (2022)

Tablo 2'den görüleceği üzere 2011-2022 yılları arasında devlet katkısı tutarları sürekli artış göstermiştir. 2022 itibarıyla devlet katkısı tutarı 174 milyar TL'yi aşmıştır. Finansman açığının hesabında gelir kalemine devlet katkısının dahil edilmesi halinde açık tutarının önemli derecede azaldığı görülmektedir. Öyle ki devlet katkısı hariç açık tutarı 2011-2022 devresinde yaklaşık %473 artış göstermişken devlet katkısı dahil açık tutarı aynı devrede yaklaşık %144 artış göstermiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, devlet katkısı tutarının prim gelirlerine bağlı olması nedeniyle prim gelirlerinin artışı ile paralellik göstermesidir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, devlet katkısı düzenlemesi, primlerle finansmanı ilke edinmiş olan Türk sosyal güvenlik sistemindeki sosyal sigorta tekniğinin istisnası niteliğinde olup toplumun tümünün sosyal güvenlik hizmetinin yürütülmesine katkıda bulunmasını sağlayarak sistemin Bismarck Modeli yerine karma modele yaklaşmasına neden olmaktadır. 2022 itibarıyla devlet katkısı tutarı toplam SGK gelirlerinin %17,5'ine ulaşmıştır (SGK, 2022).

Türkiye'de, yapılan devlet katkılarına rağmen, sosyal güvenlik sisteminin açık vermesi ve bu açıkların sürekli olarak artması merkezi yönetimin bütçeye müdahalesini de kaçınılmaz kılmıştır. Nitekim sosyal devlet, sosyal güvenlik hizmetlerinin garantörü olup, finansal anlamda yaşanan zorluklar noktasında açıkları kapatma girişiminde bulunması gerekmektedir (Makas, 2005, s. 6; Yılmaz ve Yentürk, 2015, s. 11). Bu doğrultuda devlet, merkezi bütçeden yapacağı transferler ile sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaya çalışmaktadır. Yapılan bütçe transferinin büyüklüğü aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin gerek mali gerekse de idari anlamda ne kadar

özerk olduğunun da bir göstergesidir. Sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferleri arttıkça, merkezi bütçeyi ve ülkenin ekonomik yapısını da olumsuz yönde etkilemektedir (Cural, 2016, s. 714; Yıldız vd., 2022, s. 128). Bütçe transferleri vergi gelirlerinin başka bir kaynağa aktarımına ve bütçe dengesinin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Yapılan araştırmalar bütçe transferlerinin iç ve dış borç stokunu (Yılmaz, 2014: 81; Altunöz, 2017, s. 75) ve ekonomik büyümeyi de (Organ ve Yavuz, 2017, s. 118) olumsuz yönde etkilediğini ortaya koymaktadır.

Tablo 3: SGK'ye Yapılan Bütçe Transferleri (2011-2022) (Bin TL)

Yıllar	Bütçe Transferleri	Transferler Açığının Kaç Katı?	Değişim Oranı (%)	Transferlerin GSYİH'ye Oranı (%)
2011	52.772.218	1,41	-4,47	3,76
2012	58.728.293	1,44	11,29	3,71
2013	71.263.763	1,51	21,34	3,91
2014	77.335.890	1,53	8,52	3,76
2015	79.038.817	1,61	2,20	3,36
2016	108.073.487	1,61	36,73	4,11
2017	128.182.906	1,69	18,61	4,09
2018	150.530.375	2,05	17,43	4,00
2019	196.797.506	1,77	30,74	4,56
2020	248.846.194	1,63	26,45	4,93
2021	252.083.979	1,96	1,30	3,50
2022	389.030.604	1,81	54,33	2,59

Kaynak: SGK (2022)

Tablo 3'ten görüleceği üzere 2011-2022 devresinde SGK'ye yapılan bütçe transferleri ciddi oranda (yaklaşık %637) artış göstermiştir. Burada öncelikle belirtmek gerekir ki SGK istatistik sisteminde bütçe transferleri tutarlarına devlet katkıları da dahil edilmektedir. Transferlerin GSYİH'ye oranı 2020 yılına kadar artarak %4,93 seviyesine çıkmış, 2021 yılından itibaren ise düşüş trendine geçerek 2021'de %3,5, 2022'de %2,59 olarak gerçekleşmiştir. Bunun en önemli nedeni, bu yıllarda gelirlerin artış oranının giderlerin artış oranından daha yüksek seviyede gerçekleşmiş olmasıdır. Nitekim bu durum finansman açığı rakamlarına da aynı şekilde yansımıştır (Bkz. Tablo 2). Bütçe transferlerinin değişim oranı ise yıllar itibarıyla dalgalı bir seyir izlemiş olup 2021 yılında sert bir düşüşle %1,3 olarak gerçekleşmiştir. Bunun en önemli nedeni 2021 yılında aktif sigortalı sayısında bir milyonun üzerinde ciddi bir yükseliş olması ve yapılandırma düzenlemeleri sonucunda prim gelirlerinin artış göstermesidir (SGK, 2022). Ancak 2022 yılında bütçe transferlerinin değişim oranı yeniden yükselişe geçmiş ve %54,33 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca yapılan bütçe transferlerinin finansman açığından daha yüksek olduğu göze çarpmaktadır. 2022 yılı itibarıyla yapılan bütçe transferi tutarı, devlet katkısı hariç finansman açığının 1,81 katı olmuştur. Bunun nedeni bütçe transferlerinin içeriği ile ilgili olup sosyal güvenlik açığı kavramından daha geniş bir kapsama sahip olmasıdır.

Tablo 4: SGK'ye Yapılan Bütçe Transferlerinin İçeriği (2020-2022) (Milyon TL)

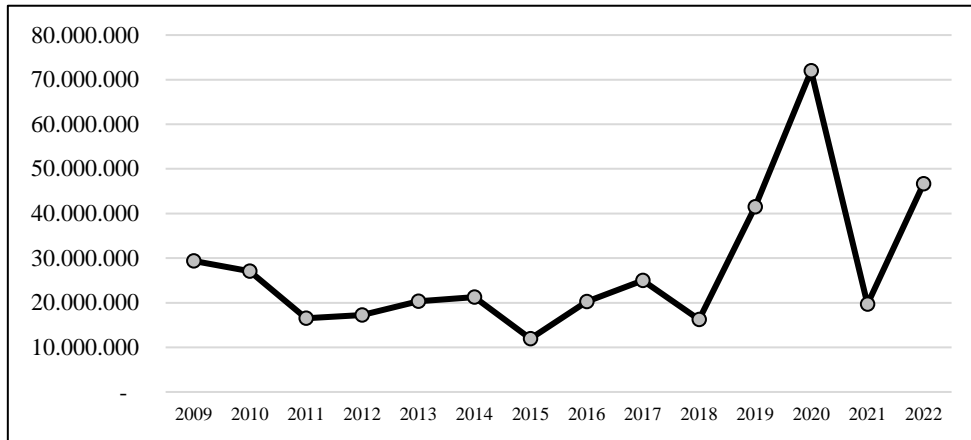
	2020	2021	2022
Açık Finansmanı (A)	71.980	19.670	46.644
Devlet Katkısı (B)	85.070	106.847	174.712
Ek Ödeme (C)	14.184	16.857	26.380
Faturalı Ödemeler (D)	35.288	39.777	49.958
Ek Karşılık (E)	3.442	3.764	4.735
Teşvikler (F)	24.427	30.694	53.049
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi (G)	14.455	34.474	33.552
Bütçe Transferi (A+B+C+D+E+F+G)	248.846	252.083	389.030

Kaynak: SGK (2021), SGK (2022a), SGK (2023)

Tablo 4'te görüldüğü üzere SGK'ye yapılan bütçe transferleri sadece açık finansmanından oluşmamaktadır. SGK istatistiklerinde bütçe transferi rakamlarının içerisinde yukarıda değinilmiş olan devlet katkısının yanı sıra ek ödeme, faturalı ödemeler, ek karşılık, teşvikler ve ödeme gücü olmayanların GSS primleri de bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle, bütçe transferi kaleminin içerisinde merkezi bütçeden SGK bütçesine aktarılan tutarların tümü

yer almaktadır. Aktarılan bu tutarlardan açık finansmanı hariç tümü yasal bir/birkaç düzenlemeye bağlı taahhütlere dayanmaktadır. Açık finansmanı ise bu taahhütler gerçekleştirildikten sonra dönem sonunda ortaya çıkan gelir gider dengesizliğini gidermeye yönelik Hazine tarafından yapılan aktarımı ifade etmektedir.

Grafik 4: Bütçe Transferleri İçinde Açık Finansmanı Tutarları (2009-2022) (Bin TL)



Kaynak: SGK (2022)

Türkiye’de yapılan sosyal güvenlik reformları, SGK finansman açığı/GSYİH oranını azaltmıştır ve bu durum, SGK’ye yapılan bütçe transferlerinin artışıyla gerçekleşmiş ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bütçe transferleri yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır (Memişoğlu ve Cural, 2022, s. 11). Tablo 4 ve Grafik 4’e bakıldığında açık finansmanı 2018 yılından sonra artış trendine girmiştir. 2022 yılında 46 milyar TL civarında gerçekleşmiş ve 2021 yılına göre %137 artış, 2020 yılına göre ise %35 azalış göstermiştir. Bunun nedeni ise 2021 yılında açık finansmanındaki ciddi düşüştür. Bu düşüş, (1) 2021 yılında pandemi tedbirlerinin azaltılmasına bağlı olarak sigortalı sayılarında gözlenen artış, (2) asgari ücretin öngörülen üzerinde artırılması, (3) prim tahsilatlarında ve prim yapılandırma gelirlerinde meydana gelen artışlar, (4) üniversitelerin ek karşılık, makam görev temsil tazminatları gibi geçmiş yıllara ait birikmiş borçlarına ilişkin 2021 yılında aktarılan tutarları ile (5) üniversite hastanelerine ödenen fazla ödemenin terkin edilmesi sonucu Hazinece yapılan aktarımlar nedeniyle ortaya çıkmıştır (SGK, 2022a, s. 42). 2021 yılında ortaya çıkan bu tablo bütçe transferlerinin GSYİH’ye oranını da %4,93’ten %3,5’e düşürmüş ve bir önceki yıla göre artış oranı sadece %1,3 seviyesinde kalmıştır (Bkz. Tablo 3). Ayrıca 2022 yılında devlet katkısı tutarı da prim geliri artışına bağlı olan %53 oranında artış göstermiş olup bu artış temel olarak 7326 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen prim yapılandırma gelirlerinden kaynaklanmıştır. Bu durum da 2022 yılında bütçe transferlerinin GSYİH’ye oranının %2,59 seviyesine gerilemesini sağlamıştır (Bkz. Tablo 3).

Bütçe transferi tutarları içinde yer alan ek ödeme kalemi, 5454 sayılı Kanun’un 1 inci maddesi uyarınca gelir ve aylık alanlar ile hak sahiplerine aylık veya gelir olarak her ay ödenen tutarlara göre belirli oranlarda yapılan ek ödemeler için Hazinece SGK’ye ödenen tutarı ifade etmektedir. Bu transfer kalemi 2022 yılında bütçeye göre %27,57 oranında artarak 26,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe transferleri içerisindeki faturalı ödemeler kalemi; makam, görev, temsil tazminatları, terör emsal tazminatları, harp malullüğü zamları, emekli ikramiyeleri, bayram ikramiyesi vb. gibi tutarlardan oluşan faturalı ödemelerin karşılığı olarak Hazinece Kuruma aktarılan tutarlar ile 5510 sayılı kanunun 81 inci maddesi gereğince (4/c) kapsamındaki sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olarak kamu idarelerinin bütçelerinden SGK’ye ödeneklerinin %20’si oranında aktarılan ek karşılık tutarlarından oluşmaktadır. Faturalı ödemeler 2022 yılında bir önceki yıla göre %25 artış göstermiş olup bu artış, bütçe öngörüsünün üzerinde gerçekleşen memur maaş katsayısı artışı ile bütçe tahmininde yer almayan alt sınır aylıklarının Ocak ayında 2.500 TL, Temmuz ayında 3.500 TL olarak belirlenmesine ilişkin düzenleme sebebiyle gerçekleşmiştir (SGK, 2023, s. 53).

SGK’ye yapılan bütçe transferlerinin içerisinde yer alan önemli kalemlerden birisi de teşviklerdir. Emek piyasasındaki mevcut istihdam düzeyinin muhafaza edilmesi veya artırılması, dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması ve bölgesel kalkınmayı sağlama amaçlarıyla uygulanan istihdam teşviklerinin Türkiye’de birçok örneği bulunmaktadır. Türkiye’de istihdam teşvikleri, sigorta prim teşviki adı altında, belli şartları taşıyan işverenlerin yine belli şartları taşıyan kişileri işe almaları ve çalıştırmaya devam etmeleri halinde daha düşük oranda sigorta primi ödenmesi veya hiç sigorta primi ödenmemesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu durumlarda ödenmeyen primler Hazine’den veya ilgili bakanlık bütçesinden karşılanmakta ve SGK’ye aktarılmaktadır. 2022 yılı itibarıyla Türkiye’de 17 farklı sigorta prim teşviki uygulanmaya devam etmekte olup bu teşvikler genel olarak;

işyerlerinin mevcut istihdamlarının korunması ve işsizliğin önlenmesi, ilave istihdam sağlanması, işverenler tarafından prim belgelerinin süresinde verilmesinin sağlanması, işverenlerin prim borçlarını süresinde ödemeleri ve SGK'ye prim borçlarının bulunmaması, kayıt dışı istihdamın ve sahte sigortalılığın önlenmesi, girişimciliğin teşvik edilmesi ve bu sayede yeni iş olanaklarının ortaya çıkması, büyük ölçekli yatırımların ve kalkınmada öncelikli bölgelerin/illerin teşvik edilmesi, iş kazalarının önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamının artırılması, engelliler, sosyal hizmetlerden yararlanan çocuklar ve devletten nakdi yardım alanlar gibi dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması, araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile kültür yatırımları gibi özellikli girişimlerin desteklenmesi gibi fonksiyonlar üstlenmektedir (İstihdam teşvikleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Bulut, 2022). SGK bütçesine yapılan teşvik transferlerinin yıllar itibarıyla ciddi artış gösterdiği görülmekte olup 2022 yılında bu artış %72 olmuştur. Teşviklerde gözlenen artış, prim gelirlerindeki artışa paralel gerçekleşmiş olup (SGK, 2023, s. 54) yeni teşvik düzenlemelerinin getirilmesi de bunda etkili olmuştur.

SGK'ye yapılan bütçe transferleri içerisinde yer alan ödeme gücü olmayanların GSS primi kalemi ise 5510 sayılı kanununun 60/1/c. maddesi kapsamındaki için Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ödenen genel sağlık sigortası primlerini ifade etmektedir. Bunların içinde özellikle gelir testi yaptırıp aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlara yapılan ödemeler önemli yer tutmaktadır. 2022 yılında bu ödemelerin toplamı 33,5 milyar TL'yi bulmuştur. Bu transferler ile ilgili 2021 yılında yaklaşık %142'lik bir artış gözlenmiş olup söz konusu artış; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından bu kapsamda her ay aktarılan tutarlardan yapılan geçmiş dönem kesintilerine ilişkin tutarların aktarılmasından kaynaklanmıştır (SGK, 2022a, s.43).

Sonuç

Sosyal politika uygulamalarının en önemli araçlarından birisi olan sosyal güvenliğin, sosyal sigorta tekniği ile finanse edildiği ülkelerde aynı zamanda maliye politikasını da yakından ilgilendirdiği görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için sigortalı ve işverenlerden toplanan primlerin sosyal güvenlik harcamalarını karşılayacak düzeyde olması sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için büyük öneme sahiptir. Söz konusu gelir-gider dengesinin sağlanamaması durumunda merkezi bütçeden sosyal güvenlik bütçesine transferlerin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik hizmeti sosyal devlet olgusunun en temel yapı taşlarından birisidir ve vazgeçilmesi/göz ardı edilmesi mümkün değildir. Merkezi bütçeden sosyal güvenlik bütçesine yapılan transferler hem ülke ekonomisi ve mali yapısı üzerinde doğrudan etkili olurken hem de bir gelir transferi etkisi de yaratmaktadır. Çünkü yapılan transferlerin kaynağı tüm toplumdaki vergiler olup sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlananlar lehine bir aktarım söz konusu olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açığını etkileyen en önemli faktörlerin başında aktif/pasif sigortalı oranındaki düşüklük, kayıt dışı istihdam, prim tahsilatındaki başarısızlıklar, yapılandırma uygulamalarındaki süreklilik ve sosyal güvenlik bilinci ile ahlakındaki yetersizlik gelmektedir. Türkiye bu faktörler göz önünde bulundurulduğunda negatif ayrışan bir özelliğe sahiptir ve bu durum da sosyal güvenlik sisteminin finansal tablolarına yansımaktadır. Bu doğrultuda, finansal açığın azaltılması için, sosyal güvenlik bütçesini olumsuz yönde etkileyen popülist yaklaşımlardan vazgeçilmesi, aktif sigortalı sayısının artırılmasını sağlayacak işsizlikle ve kayıt dışılıkla mücadele politikalarının geliştirilmesi, prim tahsilatında etkinliği sağlamak amacıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılarak tahsilat konusunda uzmanlaşmış olan Gelir İdaresi Başkanlığı ile işbirliğine gidilmesi ve yükümlüler açısından alışkanlık haline getirilmiş olan prim yapılandırma düzenlemelerinden vazgeçilmesi gerekmektedir.

Kronik hale gelmiş olan finansal açıklar nedeniyle merkezi bütçeden yapılan transferler devamlılık göstermeye başlamış olup bu finansal yapı sık sık bir kara delik olarak nitelendirilmektedir. Ancak merkezi bütçeden yapılan transferlerin ne kadarının sosyal güvenlik sisteminin başarısızlığı ya da yetersizliği ile ilgili olduğunu ortaya koymak önem arz etmektedir. Nitekim SGK'nin istatistiki veri yapısı incelendiğinde merkezi bütçeden yapılan parasal aktarımların tümü, bir gerekçe ayrımı yapılmaksızın, "bütçe transferi" başlığı altında sınıflandırılmaktadır. Böyle bir durumda da 2022 yılı özelinde prim gelirlerinin %41'i, sosyal güvenlik giderlerinin %37'si ve GSYİH'nin %2,59'u düzeyinde devasa bir bütçe transferi rakamıyla karşı karşıya kalınmaktadır. Halbuki SGK istatistiki verilerinde paylaşılan bütçe transferi rakamlarının bir kısmının sosyal güvenlik politikaları ve idaresi ile ilgili değil merkezi yönetimin yürüttüğü politikaların bir sonucu olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim, kendi faaliyet alanı ile ilgili bu ödemeleri sosyal güvenlik bütçesinden karşılamakta ve akabinde bu tutarları yeniden SGK bütçesine aktarmaktadır. Dolayısıyla bu parasal aktarımların bütçe transferi başlığı altında değerlendirilmesi de doğru olmayacaktır. Ülke ekonomisini doğrudan ilgilendiren emek piyasasına müdahale amacıyla uygulanan teşvikler, sosyal yardım hizmetinin bir uzantısı niteliğindeki ödeme gücü olmayanların GSS primlerini karşılanması, faturalı ödemeler, ek ödeme ve ek karşılık niteliğindeki ödemeler SGK istatistiklerinde bütçe transferi kalemi altında yer almakta olup 2022 özelinde bu tutarlar devlet katkısı hariç açık finansmanın 3,6 katı, devlet katkısı dahil açık finansmanın ise %76'sı düzeyindedir. Dolayısıyla SGK'nin bütçe transferlerine ilişkin

istatistiki tanımlamalarının gözden geçirilmesi ve merkezi idare faaliyetleri ile ilgili olan aktarımların bu kapsamda değerlendirilmemesi gerekmektedir.

Bütçe transferleri içerisinde yer alan ve değerlendirilmesi gereken bir diğer kalem ise devlet katkısıdır. SGK istatistiklerinde devlet katkısı hem SGK gelirleri hem de bütçe transferi kalemi içerisinde yer almaktadır ve bu durum bir tezat yaratmaktadır. Nitekim 5510 sayılı Kanun uyarınca devamlılık arz eden nitelikte bir gelir kaynağı olarak kabul edilen bir ödemenin aynı zamanda transfer olarak nitelendirilmemesi gerekmektedir. Buradaki ana sorun ise devlet katkısının niteliği ile ilgilidir. Devlet katkısı, yapısı gereği mevzuatsal bir illüzyondur diyebiliriz ve kronik hale gelmiş finansal açıkların kapatılması amacıyla kanunda belirlenmiş hesaplama yöntemleriyle sürekli olarak bir parasal aktarım yapılması söz konusudur. Dolayısıyla devlet katkısının sosyal güvenlik idaresinin yürüttüğü gelir elde etme faaliyeti ve fonksiyonu kapsamında bir kaynak olduğunu söylememiz mümkün değildir. Bu kapsamda devlet katkısına gelir transferinin disipline edilmiş halidir diyebiliriz. Türkiye’de SGK’nin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan finansman açığı merkezi bütçeden yapılan transferlerle kapatılmakta olup bu transferin bir kısmının kanun hükmü gereği kurala bağlanması finansal faaliyet açısından herhangi bir olumlu ya da olumsuz sonuç ortaya çıkarmamaktadır. Bu itibarla hem sanal olarak Kurum gelirlerinin yüksek gösterilmemesi hem de bütçe transferi tutarlarının istatistiklere doğru yansıtılıp analiz edilmesi açısından devlet katkısı uygulamasından vazgeçilmesi yerinde olacaktır.

Kaynakça

- Altunöz, U. (2017). Sosyal Güvenlik Politikaları Açısından Bütçe Transferlerinin Makroekonomik Etkileri: Türkiye Deneyimi. *International Review of Economics and Management*, 5(1), 58-77. DOI: 10.18825/iremjournal.286089
- Başbuğ, A. (2010). *Sosyal Hukuk, Hukukun Toplumsal Temelleri*. Ankara: A Kitap.
- Bulut, M. (2022). Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı? *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 67, 67-88. DOI: 10.26650/mcd2021-1073771
- Cumhurbaşkanlığı (2022). *2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/2023-Yili-Cumhurbaşkanlığı-Yıllık-Programı.pdf>.
- Cural, M. (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. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduiibfd/issue/20860/223836>
- Dağ, M. (2019). Sosyal Güvenlik Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 2009-2018 Türkiye Örneği. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 14(56), 369-378. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jyasar/issue/49978/573588>
- Doğan, A. ve Kabayel, M. (2017). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Üzerine Değerlendirmeler. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 217-240. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/cbayarsos/issue/30001/324036>
- Güler, Y. (2015). Vergi Aflarının Bütçe ve Genel Ekonomi Üzerine Etkileri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 8-21. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/asead/issue/39067/458390>
- Makas, R.. (2005). Sosyal Güvenlik Kurumlarında İdari Özerklik ve Önemi. *Öneri Dergisi*, 6(23), 1-7. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruoneri/issue/52074/679758>
- Memişoğlu, H. ve Cural, M. (2022). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformlarının Mali Sonuçları. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(1), 1-14. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ead/issue/73995/1038369>
- Organ, İ. ve Yavuz, E. (2017). Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklarının Analizi Ve Ekonomi Üzerindeki Etkisi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1),105-123. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/aifd/issue/33272/354605>
- Öçal, M. ve Boyacıoğlu, N. (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de Ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(26), 910-923. DOI: 10.20875/makusobed.477514
- Saraçoğlu, F. (2003). *Vergi Afları, Vergiye Uyum ve Türkiye Uygulamaları*, Gazi Üniversitesi İİBF.
- SGK (2021). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- SGK (2022). *Aylık İstatistik Bültenleri*. <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylık/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/> (Erişim Tarihi: 08.03.2023)
- SGK (2022a). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2021 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- SGK (2023). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Tatlı H. ve Göçer İ. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Politikalarının Sürdürülebilirliği: Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi. *Business and Economics Research Journal*, 6(3), 87-111. <http://acikerisim.bingol.edu.tr:8080/handle/20.500.12898/2776>
- TÜİK (2023). İşgücü İstatistikleri, Ocak 2023. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ocak-2023-49386> (Erişim Tarihi: 08.03.2023)
- Yenihan, B. (2017). Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Dünya’da ve Türkiye’de Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 177-196. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/comuybd/issue/36994/534475>
- Yıldız F., Özkan S., Biçer, C., Çakır, B. ve Tok Demircan, D. (2022). Türkiye’de 1990-2021 Döneminde Bütçe Açıklarının Ekonomik Belirleyicileri. *Bir Hipotez Bir Test Maliye Ve İktisat Özelinde*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Yılmaz, B.E. (2014). *Sosyal Güvenlik Ekonomisi: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Açıkları, Finansmanı ve Reformu*, İstanbul: Derin.

Yılmaz, V., ve Yenitürk, N. (2015). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi Değerlendirme Notu*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi.