

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇIKLARININ ANALİZİ VE EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Prof. Dr. İbrahim ORGAN¹

Arş. Gör. Ersin YAVUZ²

Özet

Çalışmanın amacı, Türkiye’de geçmişten günümüze önemli finansal sorunlar yaşayan sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını bazı rasyolar eşliğinde irdelemek ve çözüm önerileri sunmaktır. Çalışmada sistemin finansal olduğu kadar siyasal, yönetsel ve demografik sorunları da incelenmektedir. Sosyal güvenlik sistemindeki açıkların finansmanı için bütçeden yapılan transferlerin giderek artması, bütçe üzerinde yük oluşturmaktadır. Çalışmada, SGK açıklarına yönelik yapılan bütçe transferlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini analiz etmek için regresyon analizi yapılmaktadır. Regresyon analizinin sonucuna göre, SGK açıklarına yönelik yapılan bütçe transferlerinin milli gelire oranının %1 artması, büyümeyi %4.06 negatif etkilemektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik Sistemi, Bütçe Transferleri, Regresyon Analizi

Jel Kodları: C20, H55, H60

ANALYSIS OF SOCIAL SECURITY SYSTEM DEFICITS AND IMPACT ON ECONOMY

Abstract

The aim of the study is to investigate the problems of the social security system which is experiencing important financial problems from past to present in Turkey with some ratios and to offer solution proposals. Political, managerial and demographic problems are examined as much as the financial system in the paper. Increasing budget transfers for the financing of deficits in the social security system create a burden on the budget. In the study, a regression analysis is conducted to analyze the impact of budget transfers for SSS deficits on economic growth. As a result of the regression analysis, 1% increase in the national income rate of the budget transfers for SSS deficits affects negatively growth by 4.06%.

Keywords: Social Security System, Budget Transfers, Regression Analysis

Jel Codes: C20, H55, H60

¹ Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, 02582962709, iorgan@pau.edu.tr

² Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, 02582962754, ersiny@pau.edu.tr (Sorumlu Yazar)

1. Giriş

1900'lü yılların başında bazı ülkelerde isteğe bağlı olarak faaliyet göstermeye çalışan sosyal güvenlik sistemi, sosyal devlet ilkesinin benimsenmeye başlamasının ardından devlet eliyle zorunlu hale gelmiştir. Teoride toplumun tüm kesimlerini kapsamayı amaçlayan ve vatandaşlar açısından tüm riskleri minimize etmeyi hedefleyen sosyal güvenlik sistemlerinin, pratikte çok önemli sorunlar ile karşılaştıkları görülmektedir. Yaşanan bu sorunların yönetsel, siyasal, demografik, finansal ve toplumsal ahlak gibi birçok yönü bulunmaktadır. Artık günümüz dünyasında yaşlılık oranlarının artmasıyla emeklilik ve sağlık giderlerinin önemli ölçüde artması zaten sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısını tehdit etmekteyken, diğer olağan olmayan sorunların çözülmemesi sistemi krize sürükleyebilmektedir.

Türkiye'de özellikle 1980 ve 90'lı yıllarda ortaya çıkan sosyal güvenlik finansman açıklarının hala tehlikeli boyutta olduğu görülmektedir. Bu kapsamda birçok reform yapılsa da, istenilen seviyenin çok gerisinde kalınmıştır. Çalışmada sosyal güvenlik alanındaki sorunları ayrı başlıklar halinde detaylı bir biçimde irdelenecek ve çözümlerine yönelik geliştirilmesi gereken politikalar üzerinde durulacaktır.

2. Parafiskal Gelirler Kapsamında Sosyal Güvenlik

Parafiskal gelir, *“kamu ya da yarı kamu kuruluşlarınca, genel bir amaca tahsis edilmek ve yükümlülerin çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere ve karşılık ilkesine göre tahsil edilen, devlet bütçesi dışında ayrı bir bütçede gösterilen zorunlu ödemelerdir.”* (Edizdoğan vd., 2013: 345).

Parafiskal gelirler amaçları dikkate alındığında üç temel başlık altında incelenmektedirler. Bunlar, mesleki parafiskal gelirler, sosyal parafiskal gelirler ve ekonomik parafiskal gelirlerdir. Konumuzun sosyal güvenlik sistemi olması nedeniyle, çalışmanın bu bölümünde sadece sosyal parafiskal gelirler ile ilgili bilgi verilecektir. Sosyal parafiskal gelirler özetle, özel kanunla kurulmuş olan sosyal güvenlik kuruluşlarına ödenen primlerin toplamıdır. Sosyal parafiskal gelirlerin konusu sosyal güvenlik kurumuna üye olmaktır. Matrahı ise genel itibarıyla maaş ve ücret olarak elde edilen gelirlerin toplamıdır. Bu kapsamda üyelerin primlerini ödeme zorunluluğu bulunmakta iken, sosyal parafiskal kuruluşlarda bunun karşılığında üyelerine emekli aylığı, emekli ikramiyesi, malüllük aylığı, dul ve yetim aylığı, ölüm ve sağlık yardımı gibi çeşitli sosyal hizmetler sunmaktadır (Akdoğan, 2013: 429-430).

3. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Akalın'a göre sosyal güvenlik, *“esas itibarıyla, yoksulluk, yaşlılık, hastalık ve işsizlik risklerinin bir sosyal havuzda toplanması çabasıdır”* (Akalın, 2000). Güvercin ise sosyal güvenceyi *“bir dizi kamu önlemi ile hastalık, doğum, iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal rahatsızlıklara karşı, toplumun kendini korumasıdır”* şeklinde

tanımlamaktadır (Güvercin, 2004: 89). Herhangi bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin niteliğinin ölçülmesi noktasında bakılması gereken kriterler şu şekilde özetlenebilir: “*Sosyal güvenliğin kapsadığı nüfusun toplam nüfus içindeki oranının yüksekliği; Emeklilere ve diğer hak sahiplerine ödenen aylıkların yeterli seviyede olması; Sistemin gelir kaynakları ile giderleri arasında uygun bir dengenin tesis edilmesi ve bu dengenin sürdürülebilirliğinin sağlanması, Sistemin yönetim açısından şeffaf olması; Hak ve yükümlülüklerin herkes tarafından anlaşılabilir basitlikte olması; Prim oranlarının ödenebilir bir seviyede olması; Sağlık hizmetlerine erişimin kolay ve sağlanan hizmetlerin nitelikli olması; Sistemin kendi içinde geliri yeniden dağıtabilmesinin sağlanması; Yoksullukla mücadele edebilmesi*” (Gümüş, 2010: 5)

Sosyal güvenliğin tarihsel süreçte gelişimi incelendiğinde, Sanayi Devrimi'nin milat olduğu görülmektedir. Sanayileşme öncesindeki sosyal güvenlik anlayışın daha çok dinsel boyutları ağır basan, dar kapsamlı, kurumsallaşmamış ve kamu sektörünün ağırlığının çok kısıtlı olduğu görülmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemden itibaren toplumsal yapı zenginleşen kapitalistler ve emek gücünü elinde bulunduran proletarya sınıfı olmak üzere ikiye bölünmüştür. İş kazaları, yetersiz ücretler, gelecek güvensizliği, uzun çalışma saatleri, çocuk işçiler, çalışma alanındaki kötü koşullar gibi faktörler modern sosyal güvenlik sisteminin oluşmasını tetikleyen etmenlerdir (Güvercin, 2004: 90).

Sosyal güvenlik sistemine yönelik üç temel yaklaşım söz konusudur. Birincisi; Lord Beveridge'in fikir babası olduğu yaklaşıma göre, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına devlet katkıda bulunmalıdır. Sosyal refah devlet anlayışı çerçevesinde sosyal adalet ve gelirin ikincil dağıtımına odaklanılmalıdır. İkincisi; Bismark'ın kurucusu olduğu sistemin temelinde sosyal sigorta sistemi devlet monopolü şeklinde örgütlenmesi ve finansmanının işçi ve işveren tarafından karşılanması yatmaktadır. Bu yaklaşıma göre, devlet ise zaman içerisinde finansmana katılabilir. Üçüncüsü; Hayek'in öncülük ettiği güvenlik ağı yaklaşımıdır. Ampirik Liberteryenlerin etkisinin olduğu yaklaşım, sosyal risklere karşı bireysel sorumluluğu esas almaktadır. Devlet ile özel sektör sosyal sigortalar alanında rekabet edebilir konumda olmalıdır. Sosyal yardımlar konusunda da devletin yanı sıra gönüllü yardım kuruluşlarının da görev üstlenmesi gerektiği savunulmaktadır (Akalin, 2000).³

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sosyal güvenlik ile ilgili temel kabul edilebilecek uluslararası önemli metinler ise şunlardır: 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi; 102 Nolu ve 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO Sözleşmesi; 26 Şubat 1965

³ Bu yaklaşımların yanı sıra Şili'de uygulanan özel zorunlu bireysel sigortacılık sistemi de bulunmaktadır. Şili'de 1980'den sonra emeklilik ve sosyal güvenlik alanında köklü reformlar hayata geçirildi. Yeni sisteme göre emeklilik fonu tamamen özel sektöre devredildi. Sistem tamamen katkılardan ve bireysel katkılardan oluşmaktadır. Yöneticiler, üyelerin kendi tercihleri ile belirlenmektedir. Sistemde minimum emeklilik ve sosyal güvenlik garanti edilmesinin yanı sıra bireyler emeklilik yaşına geldiklerinde geri ödemeleri aşamalı olarak kendileri belirleyebilmektedir. Sistemin etkisi, başta Güney Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkeye yayılmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 2000).

tarihli Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı, 17 Mart 1968’de yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Tüzüğü; 1 Mart 1977’de yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi; Avrupa Ekonomik Topluluğu tarafından 1971 ve 1972 yıllarında kabul edilen “*Topluluk İçinde Dolaşan Bağımlı ve Bağımsız Çalışan Kişilerle Bunların Aile Bireylerine Sosyal Güvenlik Programlarının Uygulanmasına Dair 1408/71 ve 574/72 Sayılı Tüzükler*” (Apan, 2008: 273).

4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunları

Çalışmanın bu bölümünde, sosyal güvenlik sisteminin Türkiye’de nasıl geliştiğine, bu süreçte hangi kurumların kurulduğuna ve hangi yasal düzenlemelerin yapıldığına, son olarak da sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara çeşitli rasyolar eşliğinde değinilecektir.

4.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devleti döneminde sanayileşmenin tam olarak gerçekleşmemesine bağlı olarak sosyal güvenlik anlayışı doğal, dinsel, aile içi ve meslek içi dayanışma şeklinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde bugünkü anlamıyla sosyal güvenliğin oluşmamasının temel nedeni ise, işçi sınıfının olmamasıdır. Cumhuriyet Dönemi’nde ise modern sosyal güvenlik anlayışının başlaması, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraya denk gelmektedir. Bu dönemde çok partili siyasal hayata geçilmesi, köyden kente olan göçlerin artması, kentleşme hayatındaki sosyal politikalara ağırlık verilmesi sosyal güvenlik kuruluşlarının ortaya çıkmasının nedenleri olarak gösterilebilir. Sosyal güvenlik sisteminin, 1960 ve 70’li yıllarda hızla geliştiği, 1980’lerde ise duraklama yaşadığı görülmektedir. Özellikle 1980’den sonra artan sosyal güvenlik harcamaları, devlet bütçesinde önemli bir yük olmaya başladı. Sosyal güvenlik kuruluşlarının mali dengelerinin bozulmasına paralel olarak, bu kuruluşlara konsolide bütçeden transferler yapılmaya başlandı. Emekli sandığına konsolide bütçeden yapılan transferlere ek olarak, 1994 yılından itibaren SSK’ya, 1995 yılından itibaren ise Bağ-Kur’a transferler aktarıldı (Atatanır, 2009: 102-103).

Tablo 1. Cumhuriyet Öncesi ve Sonrası Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Önemli Yasal Düzenlemeler

1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi	Ziraat (1937), Emlak ve Eytam (1938), Merkez Bankası (1938) Mensupları Sandıkları, Deniz Yolları (1937), Devlet Hava Yolları Memurları (1938) Sandıkları kurulurken, daha sonra işçilerde olduğu gibi dağınık olan bu memur sandıkları 1949 yılında 5434 Sayılı Kanun ile Emekli Sandığı bünyesinde toplanmıştır
1869 tarihli Maadin Nizamnamesi	
1886 yılında askerler için tesis edilen Askeri Tekaüt Sandığı	
Sivil memurlar (1881), tersane işçileri (1909), Hicaz Demiryolu (1910) ve Şirket-i Hayriye çalışanları (1917) için yardım sandıkları	
151 Sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesi’nin Hukuku’na Mütteallik Kanun (1921)	1971 yılında 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu
İmalat-ı Harbiye (1926). Devlet Demiryolları ve Liman İşletme İdaresi (1934) sandıkları	1983 yılında çıkarılan 2 önemli Kanun ile tarım sektöründe çalışanların büyük bir bölümü de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bunlardan ilki, 17 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım
1926 tarihli Borçlar Kanunu	

1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu	İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunudur. Aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Kanun ile de tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlara da Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır.
1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu	
4772 sayılı Kanun	3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun
1949 yılında 5417 sayılı Kanun	
1950 yılında 5502 sayılı Kanun	25 Ağustos 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır.
1957 yılında da 6900 sayılı Kanun	
9 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu	5502 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un tüzel kişilikleri sona erdirilerek, bu 3 kurum Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiştir.
17 Temmuz 1964 tarihli 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile vatandaşların yaş, prim ödeme gün sayısı ve aylık bağlama oranı gibi alanlarda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca 1/1/2012 tarihinden itibaren zorunlu genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmiştir.

Kaynak: (Apan, 2008: 276-278).

Tablo 1’de, Cumhuriyet öncesinde ve sonrasında sosyal güvenlik sistemine yönelik önemli düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler içinde en önemlisi 5502 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un, SGK kapsamında tek çatı altında birleştirilmesidir. Son olarak, 25.08.2016 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 6740 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 45 yaşını doldurmamış olan kamu ve özel sektörde çalışan vatandaşların 2017 yılı itibariyle sisteme otomatik olarak dahil olmasını içermektedir.

4.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve Sorunları

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin çok eski tarihlere dayandığını görmekle beraber dağıntık kurum ve mevzuatlar nedeniyle çok etkili olmadığı görülmektedir. Nihayet yakın dönemde tek çatı altında toplanan sosyal güvenlik kurumlarının birçok yönden sorunları mevcuttur. Bu sorunlar genel olarak yönetsel ve siyasal sorunlar, demografik sorunlar, finansal sorunlar ve sosyal güvenlik ahlakına dayalı sorunları şeklinde kategorize edilebilir.

4.2.1. Yönetimsel Sorunlar ve Siyasal Sorunlar

Bu başlıkta sosyal sigorta sisteminin kurumsal yapısı ve yönetim şeklindeki sorunlar incelenecektir. 2006 yılında sosyal güvenlik kurumları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda tek çatı altında birleşmeden önce, üç farklı kurum, iki farklı bakanlığa bağlı olarak faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı’na, Bağ-Kur ve SSK Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlıydı. Bu kapsamda farklı mevzuat ve yasal düzenlemeler, norm ve standart farklılığı ve farklı mesleki faaliyetler yönetsel anlamda birçok soruna ve etkinsizliğe yol açmaktaydı. 2006

yılında bir birliğin oluşması yönetsel anlamda sorunların çözümü noktasında bir başlangıç sayılabilir (Gümüş, 2010: 17).

Yönetsel olarak karşımıza çıkan önemli bir sorun da sosyal sigorta kapsamında oluşan fonun nasıl değerlendirileceğidir. Fonların özel sektör yönetimlerinde mi yoksa kamusal yönetimce mi değerlendirileceği tartışmaları yapılmaktadır. Nitekim Dünya Bankası'nın verilerine göre Türkiye'nin 1984-88 arasında kamusal yönetimce değerlendirilen fonlardan %23.8 zarar ettiği görülmektedir. Bürokrasinin karmaşık yapısı, kamuda teşvik edici yapının zayıf olması ve mevzuatın hareket alanını kısıtlaması neden kamusal yönetimlerin fonları verimli değerlendiremediğini açıklamaktadır (Gümüş, 2010: 18).

Sosyal güvenlik sistemi aslında özerk bir kurum olması gerekirken, direk vatandaşlara yönelik bir sistem olması nedeniyle siyasi müdahalelere maruz kalabilmekte ve özerkliği zedelenebilmektedir. Kurumun içerisinde siyasi otorite tarafından atanan personelin ağırlıkta olması da bu durumu destekler niteliktedir. Siyasilerin popülist politikalar çerçevesinde sık sık prim aflarının çıkarılması⁴, erken emeklilik uygulamalarının yasalaşması ve fonların verimsiz kullanılması sosyal güvenlik sisteminde krize yol açabilmektedir (Egeli ve Özen, 2009).

4.2.2. Demografik Sorunlar

Ülkemiz genç beşeri sermayesi ile gelişmekte olan ve gelişen ülkelere kıyasla daha avantajlı konumda yer almaktadır. Fakat önemli bir avantaj olan genç nüfusun iyi değerlendirilememesi ileri de ülke ekonomisine büyük yükler getirebilecektir. Nitekim Birleşmiş Milletler'e göre, Türkiye'de yaşlı bağımlılık oranı⁵ 2050 yılında %29'a yükselecektir. 2035 yılında ise 60 yaş ve üstü vatandaşların toplam nüfusa oranı %18 olacağı öngörülmektedir (Gümüş, 2010: 11). Dolayısıyla genç beşeri sermayenin optimal şekilde değerlendirilmesi sosyal güvenlik sistemi açısından da hayati önem taşımaktadır. Çünkü özellikle yaşlı nüfusun artış eğilimi sağlık ve emeklilik harcamalarını artırmakta, bu durum da sosyal güvenlik sistemini olumsuz yönde etkilemektedir. OECD verilerine göre,

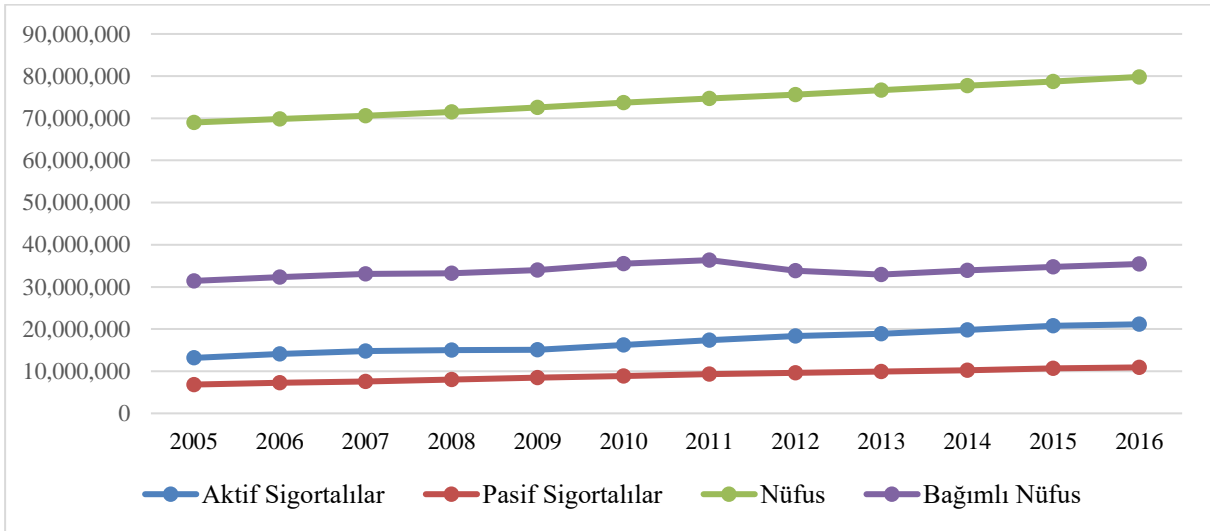
⁴ Sadece 1980-2008 arasında çıkarılan af yasaının sayısı 13'tür. Bu yasalar şu şekildedir: 20/03/1981 Tarih Ve 2431 Sayılı Tahsilatın Hızlandırılması Hakkında Kanun; 22/02/1983 Tarih ve 2801 Sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Özel Uzlaşma Yolu İle Tahsili Hakkında Kanun; 11/12/1985 Tarih ve 3239 Sayılı Kanun; 10/12/1988 Tarih ve 3505 Sayılı Kanun; 20/06/1989 Tarih ve 3571 Sayılı Kanun; 20/12/1990 Tarih ve 3689 Sayılı 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu 488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu ile 492 Sayılı Harçlar Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun; 21/03/1992 Tarih ve 3787 Sayılı Bazı Kamu Alacaklarının Tahsilatının Hızlandırılması ve Matrah Artırımı Hakkında Kanun; 05/09/1997 Tarihli Resmi Gazete'de Yayımlanan 400 Seri Numaralı Tahsilat Genel Tebliği; 22/07/1998 Tarih ve 4369 Sayılı Kanun; 06/02/2001 Tarihli Resmi Gazete'de Yayımlanan 414 Seri Numaralı Tahsilat Genel Tebliği; 25/02/2003 Tarih ve 4811 Sayılı Vergi Barışı Kanunu; 13/11/2008 Tarih ve 5811 Sayılı Bazı Varlıkların Milli Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kanun; 25/02/2011 Tarihli 6111 Sayılı Kanun (Yarışır, 2013).

⁵ TÜİK'in verilerine göre, 2015 yılı itibarıyla Türkiye'de yaşlı bağımlılık oranı %12.2'dir. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfusa oranı ise 2015 yılı itibarıyla %8.2'dir. Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21520> (Erişim Tarihi: 06.12.2016).

Türkiye'nin sağlık harcamalarının milli gelire oranı 1975'te %2.2 iken, 2014 yılında %5.1 seviyesine⁶, emeklilik harcamalarının milli gelire oranı 1980'de %1.2 iken, 2011'de %7.5⁷ seviyesine yükselmiştir. Demografik açıdan sosyal sigorta sistemini sıkıntıya sokan en önemli sorunlardan bir tanesini de geçmişten günümüze emeklilik yaşının çok sık değişmesi ve geçmiş dönemlerde popülist politikalarla vatandaşlara çok erken yaşlarda emeklilik verilmesidir. Nitekim Banger'in tespitine göre, Türkiye'de 1954-1999 yılları arasında emeklilik yaşına yönelik 9 tane kanun yürürlüğe girmiştir (Banger, 2003). Nihayet 2006 yılında çıkarılan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunuyla emeklilik yaşı 2048 ve sonrası için 65'e çıkarılmıştır. Her ne kadar bu durum sosyal güvenlik sistemi açısından faydalı olsa da özellikle aktif/pasif oranının toparlanması zaman alacaktır. Çünkü ideal değeri yedi, sistemin aktüeryal dengesi için dört olması gereken bu oran Türkiye'de iki seviyesinin altına gerilemiştir (Güzel, 2005: 68).

Grafik 1 incelendiğinde, Türkiye'de nüfusun 80 milyona yaklaştığı, yaklaşık yarısının ise bağımlı nüfus olduğu görülmektedir. Tablo 2 ve 3'te yıllar itibariyle Bağ-kur, SSK ve Emekli Sandığı'na ilişkin aktif-pasif sayıları verilmektedir. 2016 yılı itibariyle aktif-pasif oranında en kötü durumu %1.2 ile Bağ-kurlular oluşturmaktadır. Ardından %1.6 ile Emekli Sandığı ve %2.2 ile SSK gelmektedir.

Grafik 1. Nüfus, Bağımlı Nüfus, Aktif ve Pasif Sigortalılar



Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

⁶ OECD, Health Spending, <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm> (Erişim Tarihi: 4.11.2016).

⁷ OECD, Pension Spending, <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm#indicator-chart> (Erişim Tarihi: 4.11.2016).

Tablo 2. Bağ-Kur Kapsamındaki Aktif ve Pasif Sayısı

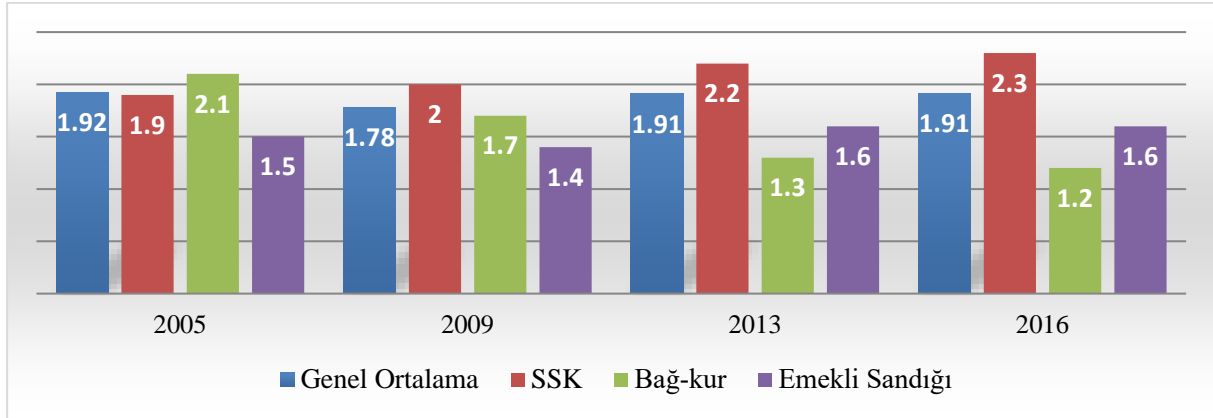
Yıllar	SSK (4b) Aktif	SSK (4b) Pasif	Aktif/Pasif Oranı	Yıllar	SSK (4b) Aktif	SSK (4b) Pasif	Aktif/Pasif Oranı
1980	1100500	138317	8,0	1998	2908499	1104615	2,6
1981	1154817	169111	6,8	1999	3064619	1179817	2,6
1982	1203803	194203	6,2	2000	3312694	1277444	2,6
1983	1401270	214388	6,5	2001	3336655	1343840	2,5
1984	1578281	236832	6,7	2002	3321332	1393670	2,4
1985	1787310	294504	6,1	2003	3384375	1442846	2,3
1986	2120662	361513	5,9	2004	3448549	1519190	2,3
1987	2450782	410857	6,0	2005	3354372	1600294	2,1
1988	2598648	486811	5,3	2006	3375629	1583997	2,1
1989	2762064	544914	5,1	2007	3376300	1650860	2,1
1990	2825473	595889	4,7	2008	3260719	1795064	1,8
1991	2825541	655646	4,3	2009	3236872	1945571	1,7
1992	2890471	711994	4,1	2010	3337858	2002277	1,7
1993	2870968	777968	3,7	2011	3273297	2177195	1,5
1994	2700398	825595	3,3	2012	3162914	2259401	1,4
1995	2669351	880820	3,0	2013	2927250	2249013	1,3
1996	2650965	947038	2,8	2014	2943837	2292768	1,3
1997	2804890	1032342	2,7	2015	2938034	2501153	1,2
				2016	2794132	2402298	1,2

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016- Aralık.

Tablo 3. SSK ve Emekli Sandığına İlişkin Aktif ve Pasif Sayıları

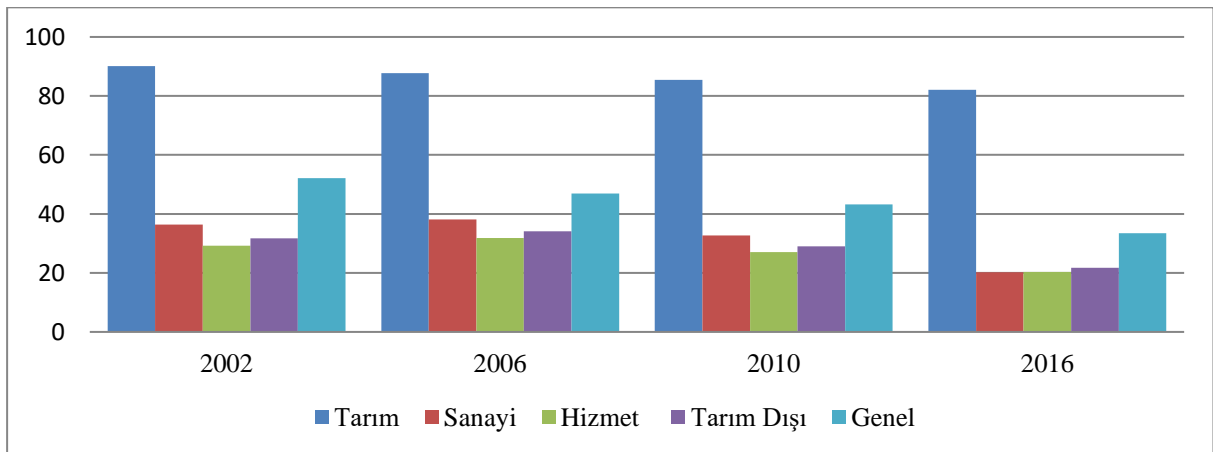
Yıllar	SSK (4a) Aktif Sayısı	SSK (4a) Pasif Sayısı	Aktif/Pasif Oranı	Yıllar	Emekli Sandığı (4c) Aktif Sayısı	Emekli Sandığı (4c) Pasif Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2002	6563187	3402086	1,9	2002	2372777	1260713	1,9
2003	6750460	3584044	1,9	2003	2408148	1315379	1,8
2004	6952848	3769896	1,8	2004	2151868	1381745	1,6
2005	7651705	3957617	1,9	2005	2150362	1443721	1,5
2006	8582395	4166390	2,1	2006	2166911	1498506	1,4
2007	9198577	4391469	2,1	2007	2188198	1547386	1,4
2008	9574873	4645163	2,1	2008	2205676	1605589	1,4
2009	9618438	4901236	2,0	2009	2241418	1642059	1,4
2010	10575935	5135697	2,1	2010	2282511	1682720	1,4
2011	11547134	5382003	2,1	2011	2554200	1715507	1,5
2012	12527337	5631532	2,2	2012	2662608	1744873	1,5
2013	13136339	5864305	2,2	2013	2823400	1780461	1,6
2014	13967837	6112784	2,3	2014	2910148	1821495	1,6
2015	14802222	6441029	2,3	2015	3032971	1865983	1,6
2016	15355158	6736070	2,3	2016	2982548	1913966	1,6

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

Grafik 2. Aktif/Pasif Oranları (2005-2016)

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

Grafik 2'ye göre genel olarak, aktif nüfusun pasif nüfusa oranı ikinin altında seyretmektedir. Bu demek oluyor ki, Türkiye'de bir emeklinin yükünü yaklaşık iki çalışan karşılamaya çalışmaktadır. Bu durum çalışanlar üzerinde önemli seviyede bir prim yükü getirmektedir ki bu durum istihdam noktasında kayıt dışılığı özendirilmektedir. Grafik 3'te Türkiye'deki kayıt dışı istihdam verileri ve sektörel dağılımları verilmektedir. Genel olarak 2002 yılında yaklaşık %52 olan kayıt dışı istihdamın 2016 yılı itibariyle yaklaşık %33'e, tarım dışı kayıt dışı istihdam oranının ise yaklaşık %32'den %22 seviyesine gerilediği görülmektedir. Sektörel dağılım incelendiğinde ise 2016 yılı itibariyle tarım sektöründe ilgili oranın %80'nin üzerinde olduğu, hizmet ve sanayi sektörlerinde %20 bandında olduğu görülmektedir. Tarım sektöründe gerçekleşen yüksek seviyedeki kayıt dışı istihdamın ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Nitekim diğer sektörlerin yaklaşık dört katıdır.

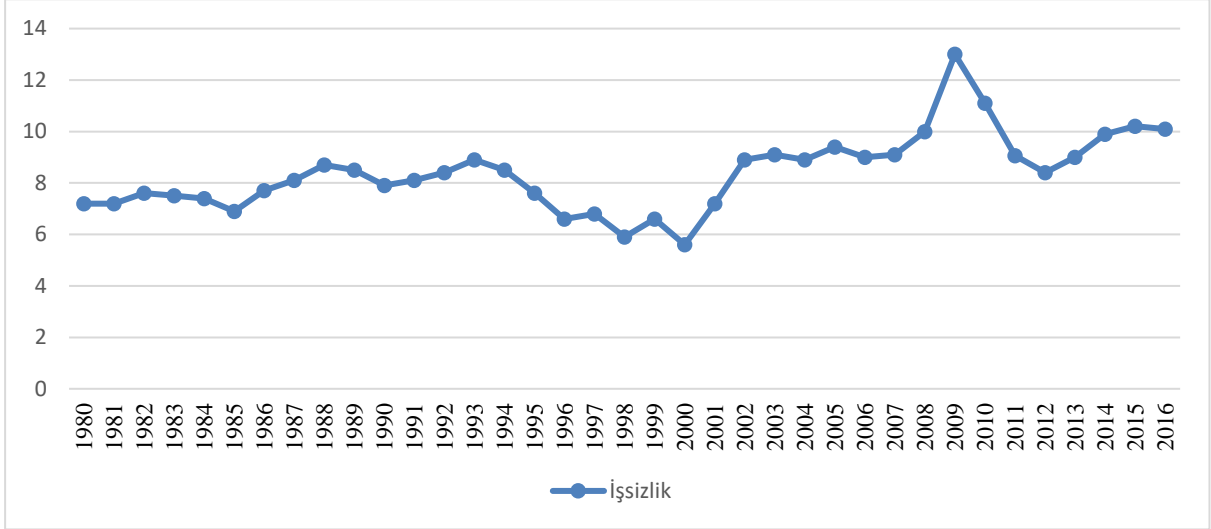
Grafik 3. Kayıt-dışı İstihdam Oranları

Kaynak: SGK⁸

⁸ SGK, <http://beyazgazete.com/video/tv-programlari/beyaz-tv-81/ortak-akil-beyaz-tv-238037/ortak-akil-2-temmuz-2017-461798.html> (Erişim Tarihi: 05.07.2017).

Aktif-pasif oranının bu kadar düşük olmasının önemli nedenlerinden bir tanesi de işsizlik oranlarıdır. Çalışmadığı için prim ödeyemeyen ve çalışanlar üzerindeki prim yükünün artmasına neden olan işsizlik rasyosu, Türkiye’de genel olarak %10 bandında seyretmektedir ki, bu oran hedeflenen seviyenin çok üzerindedir (Grafik 4).

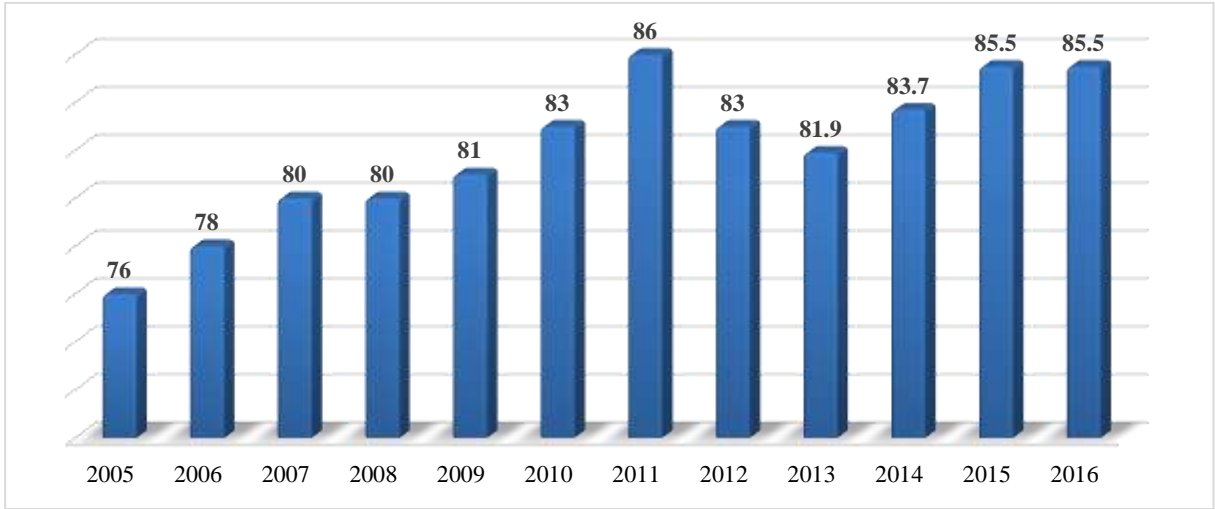
Grafik 4. İşsizlik Oranı (1980-2016*)



Kaynak: IMF-World Economic Outlook Database⁹ *2016 Yılı Tahmindir.

Grafik 5’te Türkiye’deki sigorta kapsamında olan nüfusun toplam nüfusa olan oranı yer almaktadır. 2016 yılı itibariyle sigortalı nüfusun oranlarının %86.2 seviyesine yükseldiği görülmektedir. Fakat bu yükselişe ve sigortalı nüfus oranına rağmen toplanan prim seviyesi çok düşük seviyelerde kalmıştır. Bunun temel nedenlerinden olan yüksek prim seviyesinin yanı sıra sık sık çıkarılan prim afları veya prim yapılandırmalarıdır. Çünkü yüksek primlerden şikayetçi olan vatandaşın gelecekte bir prim yapılandırması çıkar beklentisi ile ödemesi gereken primleri ötelemesi, çok sık rastlanılan bir durumdur. Ayrıca belirtmek gerekir ki, sosyal güvenliğin amacı toplumun tüm kesimlerini kapsamak ve yoksulluk oranını minimize etmektir. TÜİK’in 2015 yılı itibariyle 4997 TL sınırına göre yoksulluk oranı %8.7 şeklindedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin sorunları, yoksulluk rasyosuna da olumsuz yönde tesir etmektedir.

⁹ IMF, World Economic Outlook Database, http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weo_rept.aspx?sy=1980&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=61&pr1.y=14&c=186&s=LU_R&grp=0&a= (Erişim Tarihi: 01.11.2016).

Grafik 5. Sigortalı Nüfus Oranı (2005-2016)

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

4.2.3. Sosyal Güvenlik Ahlakına Dayalı Sorunlar

Sosyal güvenlik ahlakı, “işçi ve işverenlerin, devletin belirlediği miktar ve tarihte primlerini gönüllü olarak ödemeleridir” şeklinde tanımlanmaktadır (Erol, 2014: 56). Türkiye gibi denetimin yetersiz olduğu ülkelerde yukarıda sayılan nedenlerden de dolayı sosyal güvenlik ahlakına aykırı birçok sorun meydana gelmektedir. Bu sorunlardan önemli olanları ise şu şekildedir: Sahte sigortalılık yoluna başvurma; Muvazaalı boşanma yoluyla sigortadan yararlanmak; Kurum imkânlarından yararlanabilmek için kimlik sahteciliğine başvurma; Özellikle sigortalıların ücretlerini, istirahat sürelerinde ödenen “geçici iş göremezlik ödeneği” ile finanse etmeye çalışan bazı işverenlerin “sahte iş göremezlik raporu”na meyletmeleri; Doktor, eczacı işbirliği ile sıkça gündeme gelen ilaç yolsuzluğu ve sahte reçete düzenlemeleridir (Erol, 2014: 56-57).

4.2.4. Finansal Sorunlar ve Ekonomiye Etkileri

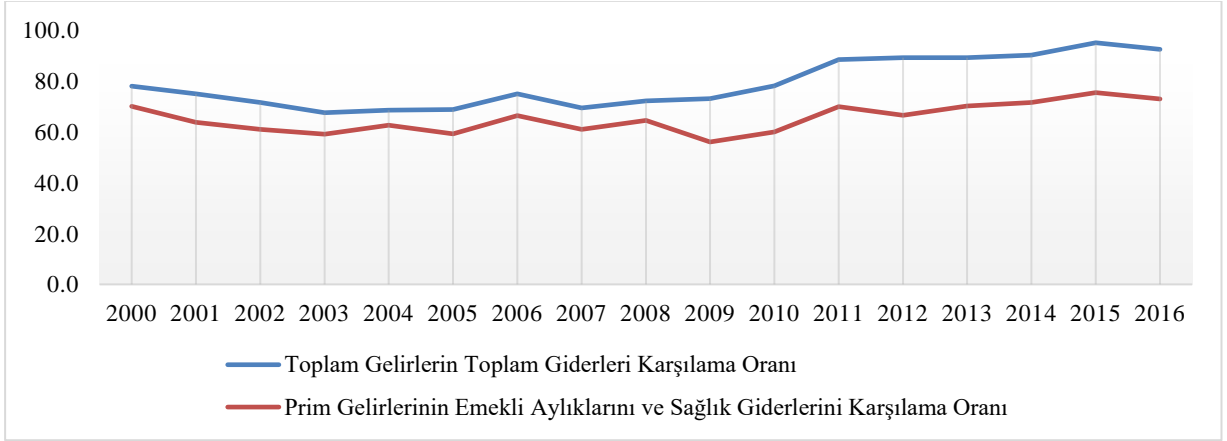
Bu bölümde, önce sosyal güvenlik sistemindeki rasyolar analiz edilmektedir. Ardından sosyal güvenlik sistemindeki açıklar nedeniyle bütçeden yapılan transferlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi ampirik olarak incelenmektedir.

Finansal Sorunlara İlişkin Rasyoların Analizi

Bir önceki başlıkta altı çizilen önemli nedenlerden dolayı sosyal güvenlik sistemi Türkiye’de ciddi finansal sorun yaşamaktadır. Grafik 6’da sosyal sigorta kapsamında elde edilen gelirlerin, giderleri ve emekli aylıkları ile sağlık harcamalarını karşılama oranları verilmektedir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı, 2000 yılında %78 iken, 2015 yılında %93 seviyesine yükselmiştir. Bu iyileşme özellikle 2000’li yıllarda uygulanan mali disiplin politikaları ve emeklilik yaşının artırılması gibi nedenlere dayandırmak mümkün olabilir. Fakat yine de gelirlerin giderlerden çok daha az

seviyelerde olması, SGK'nın finansman yapısının bozukluğuna işaret etmektedir. Devlet katkısı hariç sadece prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık giderlerini karşılama oranı daha vahim bir noktadır. İlgili oran 2000 yılından günümüze değin %70 bandında seyretmektedir. Yaşlanan Türkiye'nin genç nüfus avantajı olduğu günümüz rasyolarında dahi primlerin bu kadar düşük olması, gelecek açısından kaygı vericidir.

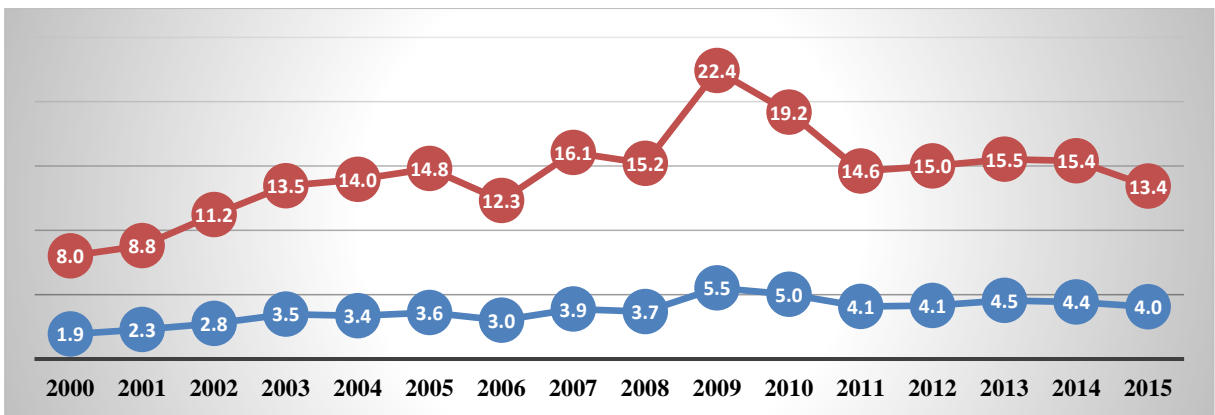
Grafik 6. SGK'nın Mali Yapısı



Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

Tüm bu finansal bozukluğun neticesinde, sosyal güvenlik sistemindeki finansal açığın kapatılması, devlete önemli yük getirmiştir. Devletin SGK'ya bütçeden yaptığı transferlerin milli gelire oranı 2000 yılında %1.9 iken, 2015'e gelindiğinde %4 seviyesine yükselmiştir. Milli gelir içerisinde çok önemli bir seviyeye gelen bu oran, sürdürülebilir değildir. Vergi gelirlerine oranı ise 2000 yılında %8 iken, 2015 yılında %13.4'tür. 2009 yılında %22.4 ile neredeyse vergi gelirlerinin çeyreğinin SGK açıklarının finansmanına ayrıldığı görülmektedir (Grafik 7).

Grafik 7. SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin GSYH ve Vergi Gelirlerine* Oranı



Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Temmuz

*OECD¹⁰

¹⁰ OECD, Tax Revenue, <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart> (Erişim Tarihi: 3.12.2016).

SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin Büyüme Üzerindeki Etkisinin Ampirik Analizi

SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin bütçe üzerinde yük oluşturduğunun belirtilmesi, bu transferlerin ekonomik büyüme üzerindeki negatif etkisine işaret etmektedir.¹¹ Ayrıca SGK'ya yönelik önerilen yapısal reformlar, gerçekleştirilen transferlerin minimize edilmesini hedeflemektedir. SGK'nın açıklarına bütçeden yapılan transferlerin büyüme üzerindeki etkisini analiz edebilmek için, regresyon analizi yapılacaktır. Yapılan transferlere ilişkin verilerin sınırlı olması ampirik çalışma yapılmasını zorlaştırmaktadır. Fakat mevcut veriler ile anlamlı sonuçlar vermesi nedeniyle, regresyon analizi çalışmaya dahil edilmiştir. Böylece konuya ilişkin daha somut yorumların yapılabilmesi amaçlanmaktadır.

Regresyon analizinde, bağımlı değişken olarak ekonomik büyüme oranı (GSYH), açıklayıcı değişken olarak SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin milli gelire oranı (SGKBT) kullanılmaktadır. Veriler 1998-2015 dönemini kapsamakta ve yıllık olarak kullanılmaktadır. Büyüme oranı verileri BUMKO¹²'dan, SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin milli gelire oranına ilişkin veriler ise SGK¹³'dan elde edilmiştir. Analiz EViews 9 programı ile gerçekleştirilmiştir.

Tablo 4'te, modelde yer alan iki değişkenin Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Philips-Peron (PP) birim kök testlerine göre durağanlıkları analiz edilmektedir. ADF ve PP test sonuçlarına göre, GSYH düzey seviyesinde durağan iken, SGKBT birinci farkı alındığında %1 anlamlılık düzeyinde durağandır. Regresyon analizi için değişkenlerin durağan hallerinin kullanılması gerekmektedir.

Tablo 4. Birim Kök Testi Sonuçları

Augmented Dickey-Fuller (ADF) Testi				
Değişkenler	Sabit		Sabit+trend	
	t-istatistik değeri	olasılık değeri	t-istatistik değeri	olasılık değeri
GSYH (Düzy)	-4.069291	0.0070*	-4.011359	0.0295**
SGKBT(Düzy)	-1.897551	0.3254	-2.622336	0.2757
1. Fark	-5.134035	0.0010*	-5.003687	0.0056*
Philips-Peron (PP) Testi				
Değişkenler	Sabit		Sabit+trend	
	t-istatistik değeri	olasılık değeri	t-istatistik değeri	olasılık değeri
GSYH (Düzy)	-4.069291	0.0070*	-4.011359	0.0295**
SGKBT(Düzy)	-1.831760	0.3537	-2.655316	0.2637
1. Fark	-5.958673	0.0002*	-6.386135	0.0005*

* %1 **%5 anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

¹¹ Cural (2016), yaptığı ampirik çalışmada, SGK kapsamında yapılan transferlerin kamu giderlerini arttırdığı ve bütçe dengesini olumsuz yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır (Cural, 2016: 704).

¹² BUMKO, Ekonomik Göstergeler, <http://www.bumko.gov.tr/TR,7045/ekonomik-gostergeler-1950-2017.html> (Erişim Tarihi: 16.01.2017).

¹³SGK, Aylık İstatistik Bültenleri <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik-istatistik-bilgileri> (Erişim Tarihi: 16.01.2017).

Regresyon analizinin güvenilir ve anlamlı olması için otokorelasyon ve değişen varyans sorunlarının olmaması gerekmektedir. Şekil 1, otokorelasyon test sonuçlarını göstermektedir. Şekilde, test sonuçlarının güven aralığını aşmadığı yani otokorelasyon sorunu olmadığı görülmektedir.

Şekil 1: Otokorelasyon Test Sonuçları

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	0.103	0.103	0.2150	0.643
		2	0.157	0.148	0.7443	0.689
		3	-0.123	-0.157	1.0940	0.779
		4	-0.333	-0.348	3.8427	0.428
		5	-0.182	-0.099	4.7386	0.449
		6	-0.208	-0.102	6.0144	0.422
		7	0.139	0.152	6.6423	0.467
		8	0.020	-0.091	6.6560	0.574
		9	-0.038	-0.262	6.7139	0.667
		10	-0.080	-0.214	7.0077	0.725
		11	-0.037	0.077	7.0796	0.793
		12	-0.120	-0.110	8.0084	0.784

Tablo 5'te ise regresyon analizine ilişkin tanısal (diagnostic) test sonuçları yer almaktadır. Tabloda yer alan tanısal test sonuçlarının regresyon analizi açısından güvenilir olduğu ve sorun içermediği tespit edilmektedir.

Table 5. Tanısal (Diagnostic) Test Sonuçları

	Model 1	
	F-ist.	Olasılık
Model	8.4887	0.0106
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Testi	0.2261	0.8007
Heteroskedasticity Testi: White Testi	0.8570	0.3692
Ramsey Reset Testi	0.0628	0.8057

Gerekli analizler yapıldıktan sonra olasılık (Probability) değeri 0.0107 olan regresyon modeli şu şekildedir:

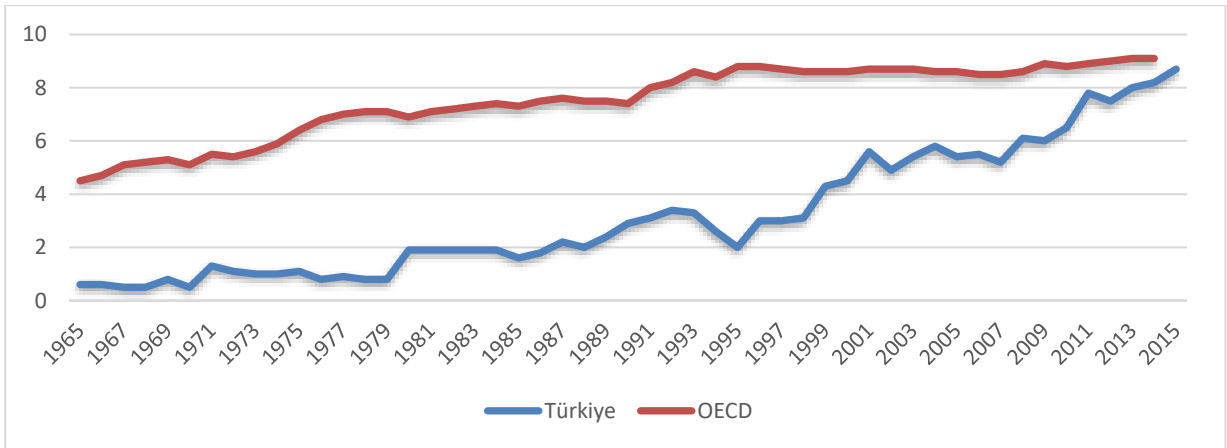
$$\text{Model: GSYH} = 4.3171850594 - 4.06906209586 \cdot \Delta \text{DSGKT} \\ (-2.9135)$$

Olasılık değerinin %5 seviyesinden düşük olduğu yani anlamlı olduğu görülmektedir. Bu kapsamda modelin sonucuna göre, SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin milli gelire oranının (SGKBT) %1 artması, ekonomik büyümeyi %4.06 negatif etkilemektedir. Dolayısıyla SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin büyümeyi olumsuz etkilediği ve minimize edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5. Sosyal Güvenlik Sistemindeki Sorunlara Yönelik Çözüm Önerileri

Sosyal güvenlik sistemleri genel itibariyle işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. Sosyal sigortalar kapsamında yer alan kurumların kendi kanunlarında genel bütçeden yapılacak yardımlarla ilgili düzenlemeler yer almasına karşın, devletin bu alandaki rolü kuruluş giderlerini karşılamak ve işlemlerin vergi ve harçlardan muaf olmasını sağlamaktan öteye gitmemiştir. Avrupa Birliği ülkeleri ise sosyal güvenlik sistemlerine yıl içinde doğrudan katılmaktadır (Egeli ve Özen, 2009). Grafik 8’de Türkiye’nin ve OECD ülke ortalamasının sosyal sigorta katkılarının milli gelire oranları yer almaktadır. 1965 yılında ilgili oranda Türkiye’nin %1’in altında olduğu, OECD ortalamasının ise %5’e yakın olduğu görülmektedir. İlerleyen yıllarda OECD ortalaması daha istikrarlı bir artış eğiliminde iken, Türkiye’de ilgili rasyo inişli-çıkışlı olmakla birlikte ortalamaya göre daha yüksek artış sergilediği görülmektedir. Son yıllardaki verilere göre, Türkiye’nin sosyal güvenlik katkılarının oranı %8’in, OECD ortalamasının ise %9’un üzerine çıktığı tespit edilmektedir.

Grafik 8. Sosyal Güvenlik Katkılarının GSYH'ya Oranı



Kaynak: OECD¹⁴

Tablo 6’da ise SGK’nın finansman kaynakları verilmektedir. Buna göre, sistemde 2008 yılına kadar devlet katkısı bulunmazken, bu yıldan itibaren 5457 sayılı kanun¹⁵ gereği artan eğilimli devlet katkısının yapıldığı görülmektedir. Fakat yapılan bu katkılara rağmen bütçeden SGK’ya yönelik yapılan transferlerde bir azalış olmadığı hatta yapılan transferlerin milli gelire oranının çok azda olsa arttığı görülmektedir.

¹⁴ OECD, Social Security Contributions, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm> (Erişim Tarihi: 05.06.2017).

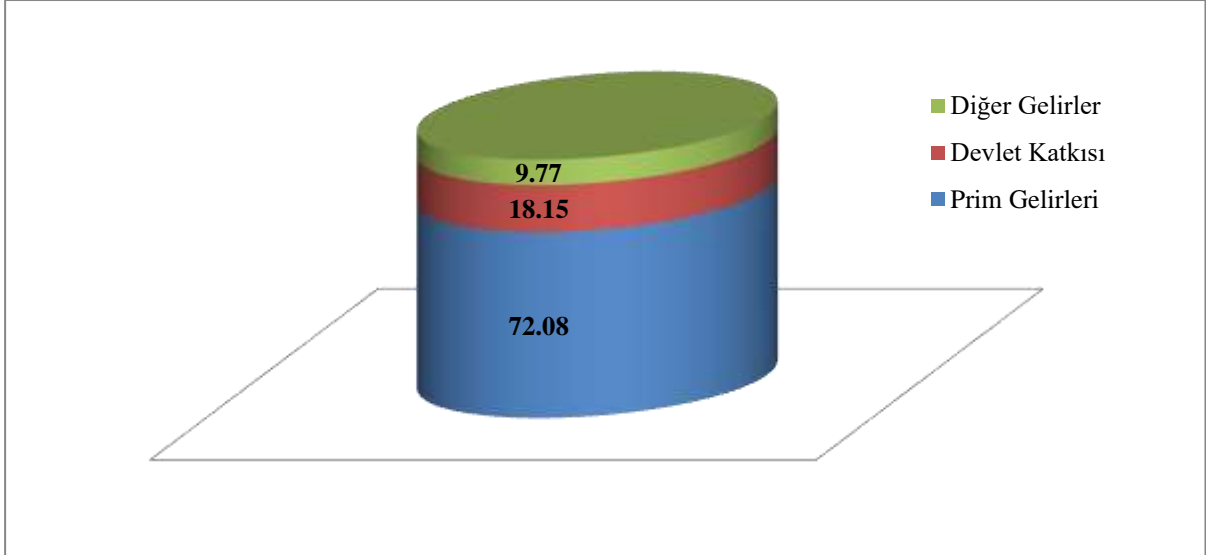
¹⁵ 08.05.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5457 no’lu Kanunun 48/2/h maddesine göre, “Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapar. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenir.”

Tablo 6. SGK'nın Finansman Kaynakları

Yıllar	Gelirler			
	Prim Gelirleri	Devlet Katkısı	Diğer Gelirler	Toplam
2003	21.178.426	-----	6.738.113	27.916.539
2004	27.423.790	-----	7.265.458	34.689.248
2005	30.882.405	-----	10.367.033	41.249.438
2006	41.619.875	-----	12.211.011	53.830.886
2007	44.051.735	-----	12.823.095	56.874.830
2008	54.546.453	1.718.521	10.992.510	67.257.484
2009	54.579.182	10.879.293	12.614.312	78.072.788
2010	66.912.858	15.170.035	13.190.291	95.273.183
2011	89.560.568	21.176.053	13.743.319	124.479.940
2012	99.359.243	23.537.149	20.032.113	142.928.505
2013	118.728.578	27.471.369	16.813.608	163.013.555
2014	135.238.559	30.512.184	18.578.189	184.328.932
2015	159.480.052	37.526.042	23.096.254	220.102.348
2016	184.445.994	46.457.369	24.976.820	255.880.183

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri 2016-Aralık.

Grafik 9'da, 2016 yılının SGK finansman yapısının yüzdelerle gösterilmektedir. Buna göre, prim gelirleri %72.08'lik oranı ile en önemli finansman kaynağıdır. 2008 yılında başlayan devlet katkısının ise 2016 yılı itibariyle SGK'nın yaklaşık beşte birlik finansmanını oluşturduğu görülmektedir. Diğer gelirlerin %10 seviyesine yaklaştığı gözlemlenmektedir.

Grafik 9. SGK Finansman Kaynaklarının Yüzdelerle Yapısı % (2016)

Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına yönelik diğer çözüm önerileri ise şu şekildedir:

- Sosyal güvenlik sisteminin tamamen devlet eliyle yürütülmesi, bürokratik ve siyasi nedenlerden dolayı verimsizliğe neden olabilmektedir. Dolayısıyla Şili örneğinde olduğu gibi sosyal güvenliğin devlet kontrolünde ama özel sektör eliyle yürütülmesi, bütçe üzerindeki yükü hafifletebilir,

verimlilik ve etkinlik sağlanabilir. Fakat böyle bir sistemde devletin denetim mekanizmasının çok iyi işletmesi gerekmektedir.

- Emeklilik yaşının bir politik araç olarak kullanılması engellenmeli ve erken emeklilik uygulamalarına kesinlikle geri dönülmemelidir. Eski dönemlerde kadınlarda 38, erkeklerde 43 olan emeklilik yaşı düşünüldüğünde, erken emeklilik uygulamalarının sosyal güvenlik sisteminde nasıl bir yük oluşturduğu görülmektedir.

- Yüksek primlerin daha makul seviyelere çekilmesi ile kayıt dışı istihdamın olabildiğince minimize edilmeli ve böylece aktif pasif oranında iyileşme gerçekleştirilmelidir.¹⁶ Verilere göre, özellikle tarım sektöründe %80'nin üzerinde olan kayıt dışı istihdam çok çarpıcı bir sonuçtur. Tarım sektöründe çalışan vatandaşların Bağ-Kur primi ile sosyal güvenlik sisteminde yer aldığı düşünüldüğünde, Bağ-Kur primlerinin yüksekliği bu sektördeki kayıt dışı istihdamı direk etkilemektedir. 2017 yılı itibariyle Bağ-Kur'un (isteğe bağlı bağ-kur primi) aylık en düşük primi 568.80 TL'dir. En düşük tutar biraz daha aşağı yönlü esnetilerek daha fazla vatandaşın sisteme dahil olması sağlanmalıdır.

- Sık sık prim afları veya yapılandırılması uygulamalarına son verilmelidir. Çünkü geçmişten günümüze vatandaşta, gelecek dönemde zaten bir af veya yapılandırma çıkar ve o zaman toplu ödeme yaparım algısı oluşmuştur. Özellikle emekliliğe yakın olan vatandaşlar, son yıllarındaki primlerini ödemeyip gelecekte çıkacak bir af veya yapılandırma döneminde kredisini çekerek emekli olma planlarını yapmaktadır. Bu durumun sosyal güvenlik sisteminin dengesini önemli seviyede bozmasının yanı sıra primini normal sürede ödeyen vatandaşlarda da olumsuz etkiler meydana getirmektedir.

- Sosyal güvenlik ahlaki sorunlarının önüne geçilmesi için devletin bu alanda personel sayısını artırarak denetimlerini sıklaştırmaktadır. Bunun yanı sıra teknolojik yenilikleri takip ederek, her türlü işlemin kayıt altına alınmasını sağlamaya yönelik politikalar geliştirmelidir.

- Yüksek seviyelerde seyreden işsizlik oranlarının kabul edilebilir seviyelere indirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda İş-Kur'un başlattığı meslek edindirme kurslarının yaygınlaştırılması ve özellikle kadınların düşük olan istihdam oranlarının artırılması, işsizlik oranının azalmasına ve aktif sigortalı sayısının artmasına katkı sağlayacaktır. İşsizlik konusuna İşsizlik Sigortası Fonuna da değinmek gerekmektedir. Nitekim ilgili fonda 2016 yılı itibariyle yaklaşık 100 milyar TL¹⁷ birikmiştir. Bu miktar birçok ülkenin milli gelirinden dahi fazladır. Dolayısıyla işsizlerin bu fondan daha fazla yararlanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra fon kapsamında özellikle işsizliği minimize edecek politikalar ve projelerin geliştirilmesi, sosyal güvenlik sistemi açısından büyük önem arz etmektedir.

¹⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göre, 2017 yılı itibariyle Asgari Ücret (Brüt: 1,777.50 TL – Net: 1.404,06 TL) üzerinden alınan SGK Primi İşçi için %14 (248.85 TL), İşveren için %15.5 (275.51 TL)'tir.

¹⁷<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/06/20/issizlik-sigortasi-fonunun-buyuklugu-100-milyar-liraya-yaklasti> (Erişim Tarihi: 5.11.2016).

• Sosyal güvenlik sistemi kapsamında olan fonların, getirisi yüksek olan alanlarda değerlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim geçmişte bu fonların çok kötü şekilde değerlendirilmesi, kurumun finansman yapısını önemli ölçüde bozmuştur.

6. Sonuç

Bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olması, o ülkenin ekonomisi ve bütçe açığı gibi çeşitli makroekonomik göstergeler açısından büyük önem taşımaktadır. Diğer yandan sosyal devlet anlayışı gereği işsizlik ve yoksulluk gibi temel sorunları da yakından ilgilendirmektedir. Dolayısıyla bu kadar kritik bir rolü olan sosyal güvenlik sisteminin yönetsel, siyasal, demografik ve finansal sorunlarının çözülmesi hükümetlerin öncelikli hedefi olmalıdır.

Türkiye’de sosyal sigortalar sistemi incelendiğinde, yönetim sorunları, fonların etkin değerlendirilememesi, erken emeklilik uygulanması, vergi afları veya vergi yapılandırılmaları gibi popülist politikaların uygulanması, primlerin yüksekliği, kayıt dışı istihdamın ve işsizliğin yüksek seviyede seyretmesi, aktif-pasif dengesinin çok düşük olması ve ahlaki olmayan sahtekarlıkların yapılması gibi temel sorunlar görünmektedir. Tüm bu sorunların birbiriyle bağlantılı olduğu hatta bir kısır döngüye neden olduğu söylenebilir.

Tüm bu sorunlar nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin, çok büyük finansal krizlere girdiği görülmektedir. Bu finansal sorunlar, bütçeden yapılan transferle kapatılmaya çalışılsa da bütçe üzerindeki yükü giderek artmaktadır. Çalışmada, SGK açıklarına yönelik bütçeden yapılan transferlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ölçebilmek için 1998-2015 yıllarını kapsayan regresyon analizi yapılmaktadır. Ampirik analizin sonucuna göre, sistemin açıklarına yönelik gerçekleştirilen transferlerin milli gelire oranının %1 artması, büyümeyi yaklaşık %4 olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla açıkların azaltılması ve bütçe üzerindeki yükün minimize edilmesi önem taşımaktadır.

Kaynakça

- Akalın, G. (2000) “Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Liberal Düşünce Topluluğu, 18, 29, <http://www.liberal.org.tr/sayfa/sosyal-guvenlik-sistemimiz-sorunlari-ve-cozum-onerileri,129.php> (Erişim Tarihi: 17.10.2016).
- Akdoğan, A. (2013) Kamu Maliyesi, 15. Baskı, Gazi Kitabevi, Eylül, Ankara.
- Apan, A. (2008) “Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Güvenlik Sistemi Reformları”, 269-275, <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf> (Erişim Tarihi: 18.10.2016).
- Atatanır, H. (2009) “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar (Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Arasında Karşılaştırma)”, T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi, Ekim.
- Banger, G. (2003) “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları”, TİSK-İşveren Dergisi.
- 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.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2013) Kamu Maliyesi, 5. Baskı, Ekin Yayınevi, Ekim, Bursa.
- Egeli, H. ve Özen, A. (2009) “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, Mevzuat Dergisi, 12(142), Ekim, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> (Erişim Tarihi: 04.11.2016).
- Erol, S. I. (2014) “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 13(3), 37-70.
- Gümüş, E. (2010) “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), 24, Ağustos.
- Güvercin, C. H. (2004) “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası, 57(2), 89-95.
- Güzel, A. (2005) “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 4, 61-76.
- Tanzi, V. ve Schuknecht L. (2000) Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective, Cambridge University Press.
- Yaraşır, S. (2013) “Vergi Afları ve Türkiye’deki Vergi Aflarının Değerlendirilmesi”, Vergi Dünyası, 379, 175-187.