

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ AZALTILMASINDA DENETİMİN ÖNEMİ (MANİSA İLİ ÖRNEĞİ)*

Yrd. Doç. Dr. Müslim DEMİR

Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Doç. Dr. Tülin CANBAY

Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Maliye Bölümü

ÖZ

Sosyal güvenlik, bireyleri fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemlerinin düzgün işlemesi için prim gelirlerinin yüksek olması gerekmektedir. Gelir-gider dengesi arasındaki makas aralandıkça sistem daha problemlili hale gelmektedir. Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik teşkilatları kurulmuştur. Ancak sistemin işlerliği noktasında zamanla finansman sorunları ile karşı karşıya kalınmıştır. Nüfusun yaşlanması, erken emeklilik, işsizlik ve sağlık harcamalarındaki artışlar finansman probleminin başlıca nedenleridir. Tüm bu nedenlere ek olarak en önemli bir neden ise kayıtdışı istihdamdır. Çünkü kayıtdışı istihdam öncelikle prim gelirlerini azaltmakta ve sosyal güvenlik harcamalarını artırmaktadır. Kayıtdışı istihdama bağlı olarak artan sosyal güvenlik açıklarının ise başta bütçe olmak üzere gelir dağılımı, gayri safi yurtiçi hasıla ve borçlanma gibi makro ekonomik büyükler üzerinde olumsuz etkileri olmaktadır.

5510 sayılı Kanun öncesinde çok az denetim elemanı vasıtasıyla kayıtdışı istihdam ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Ancak başarılı olunamamıştır. Günümüzde ise sosyal güvenlik alanında denetimler Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır. Özellikle Sosyal Güvenlik Denetmeni kadrosunun ihdas edilmesiyle birlikte daha aktif denetim yapılmaya başlanılmıştır. Bu çalışmada kayıtdışı istihdam ile mücadelede dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının azaltılmasında denetimin önemi açıklanmış ve Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetim sonuçları ele alınarak açıklar açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal güvenlik, sosyal güvenlik açıkları, denetim

* Bu makale Yrd. Doç. Dr. Müslim DEMİR’ in doktora tezinden hazırlanmıştır.

THE IMPORTANCE OF AUDIT IN SOCIAL SECURITY DEFICITS REDUCTION IN TURKEY (MANİSA SAMPLE)

ABSTRACT

Social security is the system that protects individuals from the pyhsiological, occupational and socio-economic risk. For the correctly functioning of social security systems, premium income should be high. System is becoming more problematic as between income-expenditure scissors is opened part way. Throughtout the historical process in Turkey, Social security instutions have been founded. However, in time there have been financial problems in terms of becoming operative. Ageing of the population, early retirement, unemployment and increase in health expenses are main problems. In addition to all these causes, another essential reason is informal employment. Because informal employment causes to reduction in incomes and social security expenses rise. Depending on informal employment, rising expenses have negative effect on distribution of income, gross domestic product and loan contracted.

Prior to law of 5510, very few inspectors tried to deal with informal employment. However, there has been no success. Today, this is carried out by Social Security inspectors and Social Security supervisors. Particularly with the new employment of Social security Supervisors a more active inspection have started. In this study, the role of the audit -consequently, in the reduction of social security deficits- has been stated and the results of the inspections carried out in Manisa have been evaluated.

Keywords: *Social security, social security deficits, audit*

I-GİRİŞ

Sosyal güvenlik, devlet tarafından toplumsal hayatı düzenlemek için geliştirilmiş bir sistemdir. Kaliteli ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi sayesinde insanlar geleceğe umutla bakmakta ve daha huzurlu bir hayat sürmektedir. Günümüzde sosyal güvenlik, insanın doğumundan önce başlayıp ölümüne kadar hatta ölümünden sonra da hak sahipleri (eş, çocuk, ana ve baba) nedeniyle ilgisi devam eden bir kavram olup vazgeçilmez bir “ihtiyaç”tır. Sosyal güvenliğin kapsamını belirlemede ise mali imkânlar önemli bir rol oynamaktadır. Bir başka ifade ile ihtiyaç unsuru daha geniş kitlelere sosyal güvenliğin götürmesini öngörüyor olmasına rağmen, mali imkânsızlıklar bu alanı daraltmaktadır. Yani, ihtiyaç faktöründen ziyade “mali imkânlar” sosyal güvenliğin kapsamını belirlemede esas fonksiyondur.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemleri, kişileri risklere karşı korumak için oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlayan teknikleridir. Sosyal güvenlik kapsamı içinde yapılan yardım maliyeti ile ekonomik kaynaklar arasında denge kurulması, sosyal güvenlik sisteminin temel özelliklerinden biridir. Belli bir süre içinde yapılan harcama, uygun bir finansal organizasyon (finansman yöntemleri) ile sağlanmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle sosyal güvenliğin finansman yöntemleri ve finansman kaynakları açıklanmıştır. Daha sonra Türkiye’deki sosyal güvenlik

açıklarının yıllar itibariyle durumu ele alınarak mali yapıya olan olumsuz etkileri üzerinde durulmuştur. Son olarak ise Manisa Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğü verileri kullanılarak sosyal güvenlik açıklarının azaltılması açısından denetim sonuçları değerlendirilmiştir.

II- SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin bir sistem olarak düzgün işlemesi için yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi gerekir. Ancak bunun yerine getirirken ülkenin ekonomik dengelerinin muhafaza edilmesi oldukça önemlidir. Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüş, bu sorunlara yönelik çözüm arayışları ise gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin tartışma gündeminin ağırlık noktasını oluşturmuştur. Sorunların büyük bir bölümü gelir kaynaklarına ilişkin bulunmaktadır. Çünkü sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişleyip sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları oluşturmak sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelmektedir (Egeli, 2009; 50).

Sosyal güvenliğin finansmanı, ilk defa ve ağırlıklı olarak 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren, yüksek maliyetleri ve sosyal güvenlik için tahsis edilen geniş hacimli kaynakların tasarruf, yatırım ve iktisadi büyüme gibi temel iktisadi göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri dolayısıyla gündeme gelmiştir. 1980'li yılların başından itibaren de emeklilik programlarının olgunlaşması, demografik yapıdaki değişme ve nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinde maliyet artışı, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik ve cömert sosyal yardımlar; sosyal güvenlik harcamalarının artışıdaki temel sebepler olarak gösterilmiştir ve sanayi toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak için oluşturulan mevcut sistemin sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile ilgili tartışmalar, Şili'de olduğu gibi bazı ülkelerde özelleştirme uygulamalarını da gündeme getirmiş ancak gelişmiş ve güçlü sosyal refah devleti geleneğine sahip ülkelerde bu tartışmalar fazla rağbet bulmamıştır (Alper, 2011;9).

A- Finansman Kaynakları

Bugün sosyal güvenliğin finansman kaynakları genel olarak ikiye ayrılmaktadır. Birincisi, sosyal güvenliğin finansmanının devlet tarafından (vergilerle) karşılanmasıdır. Sosyal güvenliğin ikinci finansman kaynağı ise işçi ve işverenlerden alınan vergi benzeri (parafiskal) niteliğindeki primlerdir. Genel olarak bakıldığında sosyal güvenlik insanlar için bir yatırım aracı değil, toplanan primlerin yeniden dağıtımıdır(McGee, 1999;595).

Bağımsız çalışanlar primlerinin bütünü kendileri ödemektedir. Sigortalılardan alınan primler bunların kendi güvenliğini sağlamada sorumluluk taşıması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Fakat genelde, Türkiye'de de olduğu gibi, sigortalılardan, işverenlere göre, daha düşük oranlarda prim

alınmaktadır. İşverenden alınan primlerin nedeni ise üretime en önemli katkıyı sağlayan emeğin yükünün hafifletilmesidir(Dilik, 2004;3).

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 34'üncü maddesinde Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK)'nun gelirleri sayılmıştır: Bu maddeye göre SGK'nın gelirleri; sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları, katılım payları, sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan devlet katkısı, taşınır ve taşınmaz gelirleri, kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri, merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler, gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar, primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler ve diğer gelirlerdir.

5502 sayılı Kanun'da birçok gelir kalemi sayılsa da Türkiye' de sosyal güvenliğin finansman dengesinde zorunlu sigortalılar (dolayısıyla sigortalılardan alınan primler) ağırlık taşımaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde zorunlu sigortalı sayısındaki % l'lik bir artış toplam sigortalıların sayısında %0.83 civarında bir artışa neden olmakta, dolayısıyla kaçak/sigortasız işçi çalıştırma sosyal güvenliğin finansmanını olumsuz etkilemektedir(Akyıldız, Yavuz, 2007;436).

B- Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel özelliklerinden birisi, kapsam içindeki nüfusa yapılan yardımların mahiyeti ile ekonomik kaynaklar arasında bir dengenin kurulmasıdır. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli harcama miktarına bağlı olarak uygun bir finansal organizasyon tipi seçmekle sağlanmaktadır. Teknik olarak bu tür organizasyonlar, finansman yöntemleri olarak adlandırılmaktadır (Yurdadoğ, 2013;2-3).

Dünya genelinde sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında, başlıca iki tür finans yöntemi bulunmaktadır. Bunlar; katımlı (contributory) ve katılmasız (non-contributory) rejimlerdir. Katımlı rejimler bireylerin aktif çalışma hayatında prim ödemeleri esasına dayanır (İzgi, 2004;5-6). Katılmasız rejimleri primsiz rejimler olarak da adlandırabiliriz. Bu rejim türünde, yardımlardan yararlananların bu yardımların finansmanına katılmazlar. Yardımların finansmanı genellikle devlet bütçesinden karşılanmaktadır ve sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşur.

Katımlı rejimler kendi içinde, dağıtım sistemi (pay as you go), fonlama sistemi (funded), karma sistemler ile karşılık ayırma sistemleri olmak üzere farklı biçimlerde çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır.

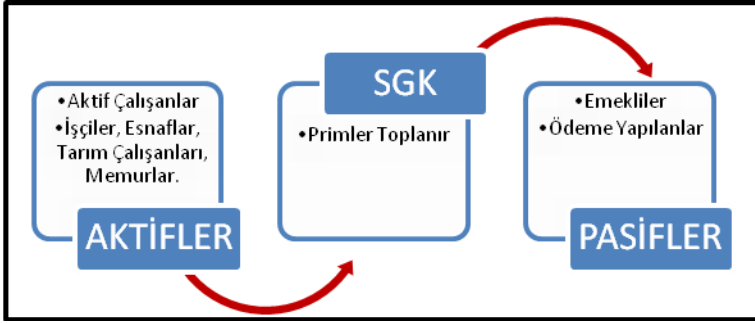
1- Dağıtım Yöntemi (Pay As You Go-PAYG System)

Dağıtım sisteminde, belirli bir dönemde ödenmesi gereken sosyal güvenlik harcamaları aynı dönem içerisinde elde edilen gelirlerle karşılanmaktadır. Bu yöntemin hareket noktası, toplanan primlerin enflasyondan dolayı değer kaybına uğramasını önlemektir. Bu yöntem, özellikle

hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlanan sigorta kollarına uygun düşmektedir (Egeli, 2009;54-55).

Dağıtım yöntemi, belirli dönemdeki gelir-gider dengesi temeline dayandığı için, aktif sigortalıların ödedikleri primler, herhangi bir fon oluşturmaksızın, aynı dönemdeki pasif sigortalılara veya bunların hak sahiplerine yapılacak sigorta yardımlarını karşılar(Şekil-1).

Şekil-1: Dağıtım Yöntemi



2- Kapitalizasyon Yöntemi (Funded System)

Kapitalizasyon veya fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Yöntemin temelinde matematiğe dayalı aktüeryal hesapları yatar. Yöntemin amacı ise, piyasadaki cari faiz haddini esas alarak bugünkü gelirin ilerideki belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değerini hesaplamaktır. Fonun kurulması, bireysel olabileceği gibi toplu da olabilir. Bireysel kapitalizasyon yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödediği primler sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur (Egeli, 2009;54).

Kapitalizasyon yönteminde esas olan sigortalıların geleceklerini kendilerinin finanse etmesidir. Kapitalizasyon sisteminin içinde fon oluşturmak, karşılık ayırmak, onların veya ayrılan karşılıkların işletilmesi vardır(Güneş, Yakar, 2004;129). Bu yöntem, özellikle yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kollarına uygun düşmektedir (Egeli, 2009;54).

3- Karma Yöntemler (Mixed Systems)

Dağıtım yöntemi ve kapitalizasyon yönteminin değişik özelliklerini taşıyan karma sistemler bulunmaktadır. Örneğin, tam bir fonlama sisteminde, işlemekte olan sürekli sosyal gelirlerin matematik karşılıkları ile yeni bağlanacak sürekli sosyal gelirler için ayrılan karşılıkları kapsamaktadır. Diğer şekillerde karşılıklardan belirli unsurlar kalkmakta fonlar azalmaktadır (İzgi, 2004;20).

4- Karşılık Ayırma Sistemi (Book Reserve System)

Bu sistemde varlıkların tümü sadece bir şirkette toplandığından bu sistemin sıra dışı bir tür oto-finansmanı temsil ettiği ileri sürülmektedir. Bu yapısı nedeniyle işverenin iflası halinde üyelerin emeklilik haklarını garanti altına almak için yükümlülüklerin üçüncü bir tarafa yeniden sigorta ettirilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerde yeniden sigorta için ödenen primler vergiden indirilebilmekte, diğer yandan bilanço rezervlerinden emeklilere ödenen aylıklar gelir vergisine tabi tutulmaktadır (İzgi 2004;20).

C- Türkiye’ de Uygulanan Finansman Yöntemi

Türkiye’ de tüm sosyal sigorta kuruluşları ilk kurulduklarında, finansman metodu olarak kapitalizasyon yöntemini benimsemişlerdir. Ancak zaman içinde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan giderlerini artıran ve sonuçta fonları eriten uygulamalar bu kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan sosyal sigorta kuruluşları haline dönüştürmüştür (Muter, Gökbnar, 1998;276).

Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) uyguladığı finansman yöntemi tek değildir. Üyelerine sağladığı sosyal sigorta kollarına göre farklılık göstermektedir. Hastalık ve analık sigortasında dağıtım yöntemi uygulanırken, yaşlılık ve ölüm ve işsizlik sigortasında fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemi uygulanmakta, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında ise daha çok fon biriktirme yönteminin ağırlık kazandığı karma finansman yöntemi uygulanmaktadır (Güneş, Yakar, 2004;134).

Uygulamada uzun vadeli sigorta riskleri için kapitalizasyon yöntemini kullanması gereken SSK, topladığı primleri bireysel veya kolektif fon hesaplarına aktaramamış ve tüm sigorta kolları için dağıtım sistemi uygulamaya başlamıştır. Emekli Sandığı ise ilk kurulduğunda kapitalizasyon yöntemini benimsemiş ve buna uygun olarak fon sistemi oluşturmuştur. Daha sonra 1971 yılında bu sistemden sapma olmuştur. Yani, kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği karşılıklar uygulamada ayrılmamıştır.

Dolayısıyla, Emekli Sandığı’na ait özel bir durum olarak çıkarılan kanunlarla sağlanan devlet garantisi ile fiilen dağıtım yöntemi uygulamasına geçilmiştir. Bağ-Kur’da ise uygulamalar bakımından gerekli ayrılmamış ve bu riskler için de kapitalizasyon yöntemi yerine dağıtım yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Zaman içinde sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini azaltan, giderlerini artıran ve sonuçta fonları eriten uygulamalar bu kurumları fiilen dağıtım yöntemine göre çalışan kurumlar haline dönüştürmüştür. Bununla ilgili gerekli yasal düzenleme 4447 sayılı Kanunla yapılmış ve bu üç kurum tümüyle dağıtım sistemine (pay as you go) geçmiştir (Egeli, 2009;55).

III- TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI VE BOYUTU

Ülkemizde tarihsel süreç içerisinde her ne kadar çeşitli finansman yöntemleri uygulansa da zamanla giderler gelirleri aşmış ve sistem açık vermiştir (Tablo-1). Kurumun en önemli gelir kaynağını sigorta primleri

oluştururken, en önemli giderlerini ise emekli aylıkları ile sağlık ödemeleri oluşturmaktadır.

Tablo-1: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir-Gider Dengesi

Yıllar	Gelirler (Bin TL)	Artış Oranı	Giderler (Bin TL)	Artış Oranı	Açık (Bin TL)	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı
2006	53.830.886	30,5%	71.867.475	19,9%	-18.036.589	74,9%
2007	56.874.830	5,7%	81.915.401	14,0%	-25.040.571	69,4%
2008	67.257.484	18,3%	93.159.462	13,7%	-25.901.978	72,2%
2009	78.072.788	16,1%	106.775.443	14,6%	-28.702.655	73,1%
2010	95.273.183	22,0%	121.997.301	14,3%	-26.724.118	78,1%
2011	124.479.836	30,7%	140.714.602	15,3%	-16.234.766	88,5%
2012	142.928.505	14,8%	160.223.453	13,9%	-17.294.948	89,2%
2013 (Haziran)	80.579.874	-	89.804.148	-	-9.224.274	-

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Haziran 2013, s.54.

SGK'nın istatistikî verilerine 2011 yılı toplam açık yaklaşık olarak 16 milyar 235 milyon TL'dir. Ancak 2011 yılındaki prim gelirlerindeki artışın nedeni "Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı affı"dır. 6111 sayılı af yasası kapsamında prim borçları yapılandırılmış ve "geçici" bir prim artışı yaşanmıştır. 2013 yılının Haziran ayı verilerine göre yılın ilk altı ayına ait toplam açık 9,2 milyar TL'dir.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi nüfusun yaşlı olması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesi gibi demografik sebepler olmadığı görülecektir. Henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterince gözetilememesi ve kurumsal yetersizlikler sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülemez bir duruma gelmesine yol açmıştır.

Türk sosyal güvenlik sistemindeki zamanla ortaya çıkan finansman probleminin başlıca nedenleri aşağıdaki Şekil-2'de gösterilmiştir.

Şekil-2: Sosyal Güvenlik Açıklarının Başlıca Nedenleri

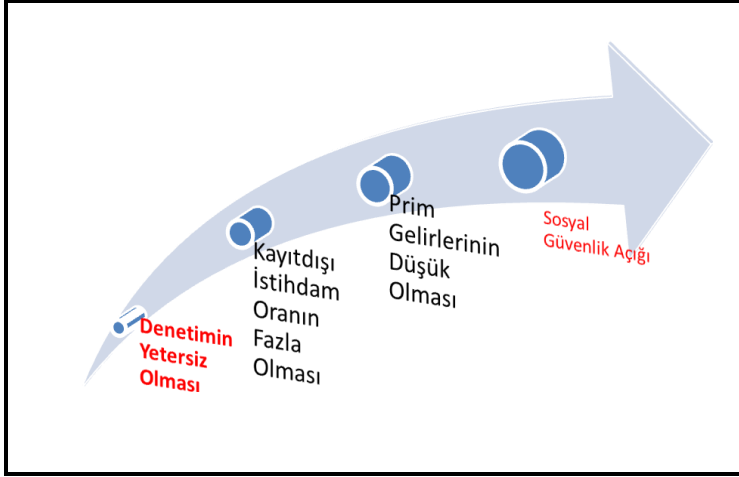


Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, aktüeryal dengeler gözetilmeden, popülist politikalarla ve kolay şartlarla sağlanan erken emeklilik, prim ödeme ve çalışılan süreye kıyasla bağlanan yüksek yaşlılık aylıkları, sağlık alanındaki suiistimaller ilaç, tedavi yolsuzlukları gibi gider arttırıcı unsurların yanı sıra, kayıtdışı istihdam nedeniyle gelir kaybıyla karşı karşıya kalmıştır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemimizde “beyan ilkesi” esastır. Yani, işçi çalıştığı veya faaliyete başladığı tarih itibariyle sigortalı olur. Ancak, işçilerin SGK’ ya bildiriminde belli süreler söz konusudur. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlar da işverenin işçiyi SGK’ ya bildirmesi, kendi nam ve hesabına faaliyet gösterenler de kişinin kendisini SGK’ ya bildirmesi gerekmektedir. Kural olarak, kişilerin bu bildirimleri aksi ispatlanıncaya kadar geçerlidir (Süngü, 2007;118). Ancak SGK’ ya yapılan beyanların doğruluğunun denetlenmemesi sonucunda kayıtdışı istihdam ortaya çıkmakta dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarının artmasına neden olunmaktadır. Türkiye’ de sosyal güvenlik sistemi oluşturulurken denetim sistemi etkin bir şekilde yapılandırılmamıştır.

Denetimin yeterli olmaması temel olarak kayıtdışı istihdamı arttıran bir husustur. Kayıtdışı istihdamın bir sonucu ise prim gelirlerinin düşük olmasıdır. Tüm bunların bir sonucu olarak ise sosyal güvenlik açığı ortaya çıkmaktadır(Şekil-3).

Şekil-3: Denetim Yetersizliği-Sosyal Güvenlik Açığı İlişkisi



IV- TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ ETKİLERİ

Sosyal güvenliğin yarı kamusal niteliği devlet müdahalesini gerektirmektedir. Devletin sosyal güvenlik sistemini işletmesi ise ekonomik bir faaliyettir ve mali yapıya etkisi kaçınılmazdır. Nitekim sosyal güvenliğin finansmanı sorunu yani açıklar, kamu maliyesi üzerindeki yükü dolayısıyla temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir.

Sosyal güvenlik çarpanı etkisi nedeniyle sosyal güvenlik yatırımları ülkedeki istihdam hacmini dolayısıyla da milli geliri artırmaktadır(Ceyhan, 1998;90-91). Milli gelir artışı beraberinde daha fazla tüketim ve daha fazla tasarruf getirmekte, bu da ülkedeki talebi uyarmakta ve artırmaktadır. Böylece karşılıklı bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları kişilerin gelirlerinin azalması karşısında, kendilerine yapılan yardımların geliri kısmen yüksek olandan düşük olana doğru bir aktarım söz konusu olduğundan, gelir dağılımını düşük gelirliler lehine düzeltmektedir. Ancak açıklar söz konusu olduğunda bundan söz etmek mümkün değildir.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları, finansman dengelerinin bozulmasıyla birlikte bütçeden yapılan transferler ile ayakta durabilen kurumlar haline gelmiştir. Nitekim sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler kamu finansman dengesiyle yakından ilişkilidir. Bütçedeki harcama kalemleri arasında yer alan sosyal güvenlik transferleri giderek önemli bir paya ulaşmıştır(Akgeyik vd., 2007;101).

Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı kamu kesiminin borçlanma gereği ortaya çıkmaktadır. Kamu borçlanması, vergi gibi zorunlu ve karşılıksız kamu gelirlerinden farklı olarak belirli bir bedelin (faiz) ödenmesi karşılığı yapılmaktadır(Eğilmez, Kumcu, 2011;133). Sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler öncelikle konsolide bütçeyi etkilemiş ve bütçedeki açığın büyümesine neden

olmuştur. Konsolide bütçe açığının artması, kamu kesimi borçlanma gereğini artırmaktadır. Borçlanma gereğinin artması sonucu açıklar, iç ya da dış borçlanmayla finanse edilmeye çalışılmaktadır. Alınan borçların açıklara paralel olarak süreklilik arz etmesi, borç faizlerinin ödenmesinde sorunların yaşanmasıyla sonuçlanmaktadır(Akgeyik vd., 2007;111).

Tüm bunlara ek olarak Türkiye’de artan sosyal güvenlik açıklarını kapatmaya yönelik bütçeden yapılan transferler, bütçe dengelerini bozmuş ve (borç stoğundaki artış nedeniyle) faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Faizlerin yükselmesine bağlı olarak da yatırımlar azalmıştır. Dolayısıyla sosyal güvenlik açıkları büyümeyi olumsuz etkilemiştir.

Sosyal güvenlik açıklarının gelir dağılımı, bütçe, ekonomik büyüme, borçlanma ve enflasyon gibi ekonomik büyüklükler üzerinde olumsuz etkileri kaçınılmazdır. Bu anlamda sosyal güvenlik alanında finansman açıklarına neden olan faktörleri iyi tespit ederek gerekli tedbirleri almak devletin başlıca görevleri arasında yer almaktadır.

V- TÜRKİYE’ DE SOSYAL GÜVENLİK DENETİM SİSTEMİ

Sosyal güvenlik sisteminin birer üyesi olan çalışanların ve işverenlerin sistem kurallarına uygunluğunun denetiminden sorumlu olan denetim birimleri, sosyal güvenlik kurumları ile sistem üyeleri arasında bir köprü görevi görmektedir ve bu anlamda kurumların dışa açılan pencereleri olmaktadır. Saha denetimleri gerçekleştirilen bu denetim birimleri, sisteme uyumun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadırlar. Saha denetimlerinden sorumlu denetim elemanlarının temel sorumluluğu ve görevi kanunlara uygunluğun sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Saha denetimlerini gerçekleştirecek olan denetim elemanlarının kurum ile sistem üyeleri arasında ana iletişim noktası olmaları ve sisteme uyumun sağlanmasında temel aktör konumunda bulunmaları, bu denetim elemanlarının çok dikkatli seçilerek iyi eğitilmelerini gerekli kılmaktadır (Özşuca, Gökbayrak, 2012;52).

Ülkemizde sosyal güvenlik denetim elemanları Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yapılan sınavlar sonucunda işe alınmakta ve adaylık sürecinin sonunda mesleğe kabul edilmektedirler. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrol ile görevlendirilmiş memurları, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununda belirtilen Kurum müfettişleri ile sosyal güvenlik denetmenleridir.

Sosyal güvenlik sistemimizde SGK’ nın kendi denetim elemanları dışında da denetim fonksiyonuna yardımcı olan elemanlar bulunmaktadır. Bunlar; Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler ile Yeminli Mali Müşavirler, İş Müfettişleri ile kamu idarelerinin kendi denetim elemanlarıdır.

VI- SOSYAL GÜVENLİK DENETMENLERİ TARAFINDAN YAPILAN DENETİMLER VE SONUÇLARI (MANİSA İLİ ÖRNEĞİ)

Sosyal Güvenlik Denetmenleri SGK’nın illerde görev yapan denetim elemanlarıdır. 2013 yılı Mayıs ayı itibariyle Manisa SGK İl Müdürlüğü’nde

görevli 9 adet Sosyal Güvenlik Denetmeni ve 13 adet Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı görev yapmaktadır.

Yoklama Memurluğu ve ardından Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu'nun ihdas edilmesi ile birlikte SGK'daki denetim işi yavaş yavaş ihdas edilen bu iki kadroya devredilmiştir. Bugüne geldiğimizde ise denetimlerin büyük bir çoğunluğu Sosyal Güvenlik Kontrol Memurluğu'nun devamı bir kadro olan Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

A- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler

Sosyal Güvenlik Denetmenliği Yönetmeliği'nin 24'üncü maddesinde sosyal güvenlik denetmenlerinin görevleri sayılmıştır. Bu görevlerden prim tahakkuk ettiren ve gider azaltıcı en önemli denetimler; ihbar/şikayet denetimleri, muvazaalı boşanma denetimleri ve sahte işyeri denetimleridir.

B- Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimlerin Sonuçları

Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıtdışı çalışan (sigortasız) kişiler ve SGK' ya tescili olmayan işyerleri tespit edilmektedir. Yapılan tespitlere ilişkin denetim raporları düzenlemekte ve ilgililer hakkında idari para cezası uygulanmaktadır.

Aşağıda Manisa ili örneğinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucu tablolar halinde belirtilmiştir.

1- Kayıtdışı (Tescilsiz) Sigortalı Ve İşyeri Tespiti

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıt içine alınan kişi ve işyeri sayısı Tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo-2: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi ve İşyeri Sayısı

Yıllar	Sigortasız Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	Kuruma Tescili Olmadığı Tespit Edilen İşyeri Sayısı
2008	965	73
2009	711	47
2010	2.886	66
2011	966	48
2012	1.120	127
Toplam	6.648	361

Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda 2008-2012 yılları arasında toplam 6.648 kişi ve 361 işyeri kayıt içine alınmıştır.

2- Tahakkuk Eden Prim ve İdari Para Cezası Tutarı

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda kayıt içine alınan ve tahakkuk eden prim ve idari para cezası (İPC) miktarları Tablo-3'de gösterilmiştir.

Tablo-3: Manisa İli Özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri Tarafından Yapılan Denetimler Sonucunda Kayıt İçine Alınan Kişi Ve İşyeri Sayısı İle Tahakkuk Eden Prim ve İPC Tutarları

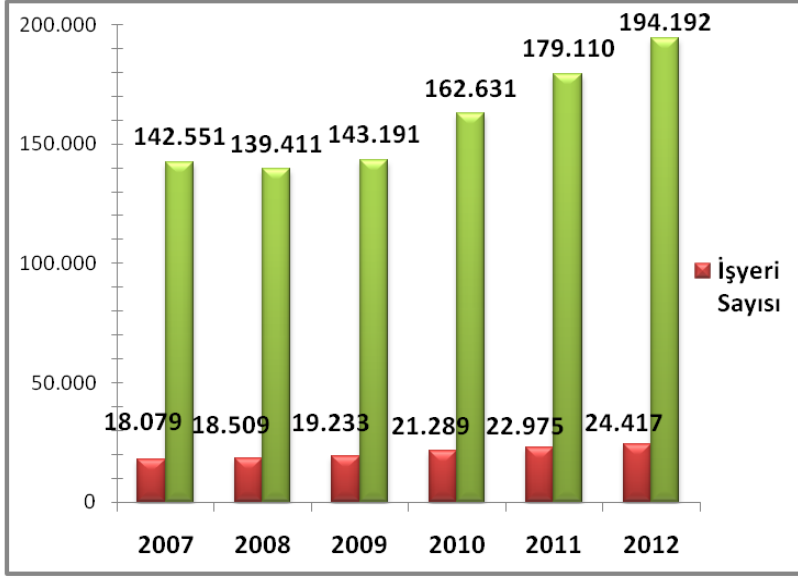
Yıllar	Sigortasız Çalıştığı Tespit Edilen Kişi Sayısı	Kuruma Tescilli Olmadığı Tespit Edilen İşyeri Sayısı	Tahakkuk Eden Toplam Prim Tutarı	Tahakkuk Eden İdari Para Cezası Tutarı
2008	965	73	386.282 TL	3.357.364 TL
2009	711	47	205.451 TL	2.112.108 TL
2010	2.886	66	1.506.501 TL	5.339.881 TL
2011	966	48	822.174 TL	3.263.793 TL
2012	1.120	127	1.192.062 TL	4.276.195 TL
Toplam	6.648	361	4.112.472 TL	18.349.344 TL

Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılan denetimler sonucunda 2008-2012 yılları arasında toplam 4,1 milyon TL prim ve 18,3 milyon TL idari para cezası tahakkuk etmiştir.

2007-2012 yılları arası Manisa iline ait tescilli işyeri ve 5510 sayılı Kanununun 4/a bendine tabi (bir işveren bağımlı olarak çalışan işçiler) zorunlu sigortalı sayılarına ilişkin Grafik-1 incelendiğinde SGK'ya tescilli bildirge veren işyeri sayısı sürekli artış göstermiştir. 2007 yılında bildirge veren işyeri sayısı 18.079 adet iken 2012 yılında bu sayı 24.417 adet olmuştur. SGK'ya tescilli zorunlu sigortalı sayısı ise 2008 yılı hariç diğer yıllarda sürekli artış göstermiştir. 2007 yılında 142.551 kişi olan zorunlu sigortalı sayısı 2012 yılında 194.192 kişi olmuştur. Gerek işyeri sayısının artışında gerekse zorunlu sigortalı sayısı artışında denetimlerin fonksiyonu bir gerçektir.

Grafik-1: 2007-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Tescilli İşyeri ve Zorunlu Sigortalı (4/a) Sayıları (adet/kişi)



Kaynak: İlgili yıllara ait SGK istatistik yıllıkları verileri kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik-2: 2008-2012 Yılları Arası Manisa İline Ait Aktif Esnaf ve Tarım Sigortalı Sayıları (kişi)



Kaynak: İlgili yıllara ait SGK istatistik yıllıkları verileri kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

2008-2012 yılları arası Manisa iline ait SGK'ya tescilli ve aktif 1479 sayılı Kanuna tabi esnaf sigortalı (Esnaf Bağ-Kuru) sayısı ile 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalı (Tarım Bağ-Kuru) sayısı incelendiğinde (Grafik-2) düzgün bir artış veya azalış yoktur. 2009 ve 2011 yıllarında toplam sigortalı sayısı azalırken 2010 ve 2012 yıllarında toplam sigortalı sayısı artmıştır.

3- Muvazaalı Boşanma Denetim Sonuçları

5510 sayılı Kanununun 56'ncı maddesine göre; eşinden boşandığı halde, boşandığı eşiyile fiilen birlikte yaşadığı belirlenen eş ve çocukların, bağlanmış olan gelir ve aylıkları kesilir. Bu kişilere ödenmiş olan tutarlar, 96'ncı madde hükümlerine göre geri alınır.

Türkiye'de birçok bayan vefat eden babası üzerinden ölüm (yetim) aylığı alabilmek için eşinden boşanmakta ancak boşandıktan sonra beraber aynı çatı altında yaşamaya devam etmektedirler. Kanun gereği bu durumdaki bayanların aylıkları kesilmektedir. SGK'ya muvazaalı boşanma ile ilgili çok sayıda ihbar başvurusu olmakta olup denetimler ve tespitler Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından yapılmaktadır.

Tablo-4: Manisa İline Ait Muvazaalı Boşanma İhbar Sayıları ve Denetim Sonuçları

YIL	Muvazaalı Boşanma İhbar Sayısı	Muvazaalı Boşandığı Tespit Edilen Kişi Sayısı
2010	267	141
2011	215	96
2012	228	80
2013(Mayıs)	29	37
Toplam	739	354

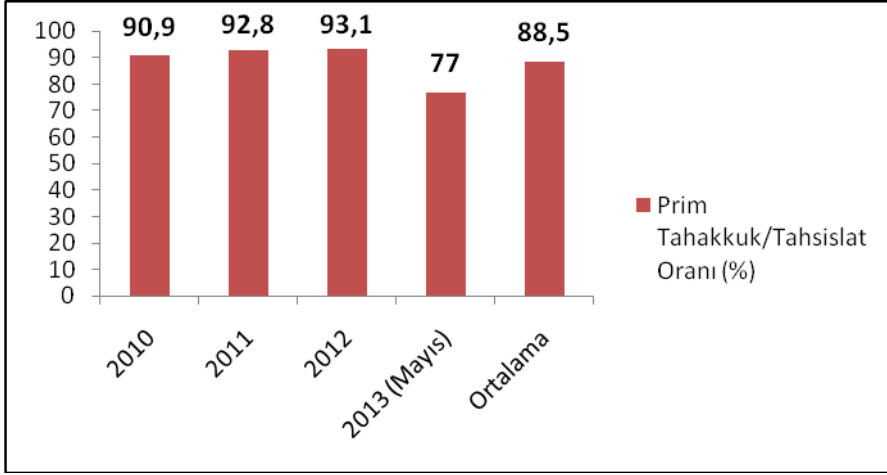
Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir.

Manisa ili özelinde 2010 yılının Ocak ayından 2013 yılının Mayıs ayına kadar toplam 354 muvazaalı boşanma tespiti yapılmıştır(Tablo-4). Yapılan bu tespitler doğrultusunda kişilerin yersiz olarak aldıkları aylıkları kesilmektedir. Ayrıca yine bu kişiler ile ilgili olarak geriye dönük bir tespit yapılması halinde geçmiş dönemlere ait aylıklar yasal faizi ile birlikte SGK tarafından tahsil edilmektedir.

4- Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı

Sosyal sigortaların başlıca finansman kaynağını, sigortalı ve işverenlerin ödedikleri primler oluşturmaktadır. Bu nedenle anılan primlerin zamanında tahsil edilmesi çok önemlidir. SGK verilerine göre Manisa iline ait tahakkuk ve tahsilat oranları aşağıda belirtilmiştir.

Grafik-3: Manisa İline Ait Tahakkuk/Tahsilat Oranı



Kaynak: Manisa SGK İl Müdürlüğü kayıtları kullanılarak tarafımızca düzenlenmiştir

Grafik-3 incelendiğinde Manisa iline ait tahakkuk/tahsilat oranının yüksek olduğu görülmektedir.

VII- SONUÇ

Sosyal güvenlik ihtiyacının devlet eliyle giderilmesi ile birlikte ortaya çıkan maliyetler sosyal güvenlik hizmetlerini sunan sosyal sigorta niteliğindeki kuruluşların tahsil ettikleri parafiskal gelirler ile finanse edilmektedir. Devlet parafiskal gelirleri, kamu kuruluşu niteliğinde ekonomik, sosyal ve mesleki kuruluşun yaptığı hizmetlerden dolayı ya da dolaysız bir şekilde yararlanan kişilerden toplamaktadır. Sosyal güvenliğin başlıca parafiskal geliri ise işçi ve işverenlerden toplanan primlerdir. Bugün primler, SGK'nın en önemli gelir kaynağıdır. Prim gelirlerinin düşük olması ülkemizdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal (gelir-gider) dengelerinin bozulmasına yol açarak, sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemiştir. Prim gelirlerinin düşük olmasının en büyük nedeni ise kayıtdışı istihdamdır.

Kayıtdışı istihdamın en önemli nedeni ise denetim eksikliğidir. Etkin bir denetim sistemi ile hem gelirler artırılıp hem de giderler kontrol altına alınabilir. Ayrıca yapılacak etkin bir denetim sistemi ile açıklara sebep olan usulsüzlükler de önlenmektedir. Ancak Türkiye' de sosyal güvenlik alanı denetlen(e)memiş, denetlen(e)mediği için de düzgün yönetilememiş ve sosyal güvenlik açıkları ile karşı karşıya kalınmıştır.

Tüm Türkiye'de kayıtdışı istihdam ile mücadele yıllarca az sayıda Müfettişler aracılığı ile yapılmıştır. Sigortasız çalıştırma ve sigortasız çalışma ile oluşan gelir kaybını en aza indirmek için sosyal güvenlik reformu sonrasında taşrada (illerde) Sosyal Güvenlik Denetmeni çalıştırılmaya başlanılmıştır. Sosyal Güvenlik Denetmenliği kadrosunun ihdas edilmesiyle birlikte daha önce müfettişlerce yapılan sosyal güvenlik alanındaki saha/alan

denetimlerinin büyük bölümü artık denetmenler tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Başta ihbar ve şikayet olmak üzere, muvazaalı boşanma, sahte işyeri ve sahte sigortalı denetimleri yapan Sosyal Güvenlik Denetmenleri tarafından Manisa ili özelinde sosyal güvenlik açıklarını azaltmaya yönelik önemli tespitler yapılmıştır. 2008-2012 yılları arasında Manisa ilinde toplam 6648 kişi kayıt altına alınmış ve 361 işyerinin Kuruma tescil edilmeksizin faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Yapılan bu tespitler doğrultusunda toplamda 22,4 milyon TL gelir tahakkuk ettirilmiştir. Bunun yanında aylık almayı hak etmedikleri halde muvazaalı şekilde boşanarak aylık aldıkları tespit edilen 354 kişinin aylığı kesilmiştir.

KAYNAKLAR

AKGEYİK, Tekin, YILMAZ, Binhan Elif, ŞEKER, Murat (2007), *En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları*, Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları-11, Yayın No:26, Ceyma Matbaacılık, İstanbul.

AKYILDIZ, Hüseyin, YAVUZ, Ali (2007), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansman Açıklarının Temel Dinamikleri Üzerine Bir Analiz”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı Aralık, s.436

ALPER, Yusuf (2011), “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C:1, S:1, s.9

CEYHAN, Metin (1998), “Sosyal Güvenliğin Çarpan Özelliği”, *MESS MERCEK Dergisi*, İstanbul, Temmuz, s.90-91

DİLİK, Sait (2004), “Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı Primler ve Devlet Katkıları”, *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C:7, S:4, s.3

EGELİ, Haluk (2009), *Parafiskalite ve Parafiskal Gelirler (Sosyal Güvenlik Reformu Kapsamında)*, Altın Nokta Basın Yayın Dağıtım, İzmir.

EĞİLMEZ, Mahfi, KUMCU, Ercan (2011), *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*, Remzi Kitabevi, 15. Basım, İstanbul.

GÜNEŞ, İsmail, YAKAR, Soner(2004), “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, s.56

İZGİ, Berna BALCI (2004), *Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dünyadaki Gelişimi, Tasarruflar Üzerindeki Etkileri ve Türkiye’de Durum*, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Adana.

MCGEE, Robert W. (1999), “Is It Unethical To Evade The Social Security Tax?”, *Journal of Accounting, Ethics & Public Policy*, Vol. 2, No. 3, s.595, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=242507>, (Erişim Tarihi: 12.12.2011).

MUTER, Naci Birol, GÖKBUNAR, Ramazan (1998), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, *Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, C:14, S:1, s.276

ÖZŞUCA, Şerife Türcan, GÖKBAYRAK. Şenay (2012), “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C:2, S:2, s.52

SGK (2013), *Aylık İstatistik Bülteni*, Haziran.

SÜNGÜ, Yakup (2007), “Kayıtdışı İstihdamın Denetimi ve Sosyal Güvenlik Reformuyla Yapılan Düzenlemeler”, *TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, TUHİS Yayınları Cilt:21, Sayı:2-3, Ankara, s.118

YURDADOĞ, Volkan, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, s.2-3, <http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyal_guvenlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.10.2013).