

T.C.  
KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN  
FİNANSMAN SORUNLARI: TAHSİLAT SİSTEMİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Hakan Giray BULUT**

TEZ DANIŞMANI:  
Dr. Öğr. Üyesi İskender GÜMÜŞ

HAZİRAN – 2018

**T.C.**  
**KIRKLARELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Hakan Giray BULUT'un "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Finansman Sorunları: Tahsilat Sistemi'nin Değerlendirilmesi" başlıklı tezi 11/06/2018 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Dr.Öğr.Üyesi Yasin ÇAKIREL  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdür V.**

Bu tezin Yüksek Lisans derecesi elde etmek için gerekli olan koşulları sağladığımı onaylarım.

Doç. Dr. Bora YENİHAN  
**Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Başkanı**

Bu tezi okuyarak içerik ve nitelik açısından incelediğimizi ve Yüksek Lisans derecesi almak için yeterli olduğunu onaylıyoruz.

  
Dr.Öğr.Üyesi İskender GÜMÜŞ  
**Tez Danışmanı**

**Jüri Üyeleri:**

Prof.Dr. Mustafa AYKAÇ  
Dr. Öğr.Üyesi İskender GÜMÜŞ  
Dr. Öğr.Üyesi Burçin AYDOĞDU

Marmara Üniversitesi  
Kırlareli Üniversitesi  
Kırlareli Üniversitesi


**Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde bizzat elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada özgün olmayan tüm kaynaklara eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.**

Hakan Giray BULUT

11/06/2018



## ÖZ

### TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSMAN SORUNLARI: TAHSİLAT SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bulut, Hakan Giray  
Yüksek Lisans, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri  
Tez Yöneticisi: Dr. Öğretim Üyesi İskender GÜMÜŞ  
Haziran 2018

5502 S.K. (16/05/2006) sonrasında Türk sosyal güvenlik sisteminin en önemli unsuru SGK olmuştur. Süre gelen ve sürdürülebilirliği olumsuz etkileyen birçok problemin çözümü için reformist anlamda cesur adımlar atılmış ve bu kanun aracılığıyla sosyal güvenlik tekli bir yapı halini almıştır. Bu reform son değil bir başlangıçtır. Çünkü devralmış olduğu Bağ-kur, Emekli Sandığı ve SSK beraberinde özellikle finansal açıdan çok büyük yüklerle gelmiştir. Kurumun hedefi, hizmet kalitesini, kapsadığı riskleri, riskleri karşılama oranını arttırarak, kapsamında bulunan tüm yararlanıcılara eşit ve insanı hizmet sunmak, sosyal refahı sağlamak ve aynı zamanda mali sürdürülebilirliğe kavuşmak olacaktır. Bu anlamda emeklilik şartları, primler, sağlık reformları, GSS’ye pek çok alanda adımlar atmıştır. Yıllık raporlar ve 5 yıllık strateji planları düzenleyip yayınlamaya atacağı adımları sistematize etmeyi amaçlamıştır. Geline nokta yapılan reformların istenilen seviyelerde olmasa da kötü gidişi yavaşlattığı gözlemlenmektedir. Yapılan bazı reformların yansıması ise önümüzdeki birkaç on yıl içerisinde ancak mümkün olacaktır. Finansal yapı kontrol altına alınıp sürdürülebilir bir hale gelinceye kadar sosyal güvenlik açıkları genel bütçeden kapatılmaya devam edecektir. Genel bütçeden karşılanan önemli miktardaki bu açığın makro ekonomik göstergelere olumsuz etkisi olmaktadır. Bu noktada çalışmamızda kurumun tahsilat sistemini ele alacağız ve zayıf bırakılmış bu sistemin tespit edebildiğimiz problemlerine ve problemlerin sebep olduğunu düşündüğümüz sorunlara yer vermeye çalışacağız.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Kurumu, Finansman, Aktüerya ve Fon Yönetimi, Tahsilat.

## ABSTRACT

### TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSMAN SORUNLARI: TAHSİLAT SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bulut, Hakan Giray  
Postgraduate, Labour Economics and Industrial Relations  
Süpervisor Dr. İskender GÜMÜŞ  
May 2018

Social Security Institution has been the most important element of Turkish social security 5502 (16/05/2006). Radically bold steps were taken for solving many problems that have negatively affected the sustainability for a long time, as a result of which the mentioned law transformed the system into a united system. This reform is not the end, but a beginning. It is because, it has undertaken financially huge burdens as a result of taking over Bağ-Kur, State Retirement Fund and SSK. The institution will aim offering equal and human services, by increasing the service quality, risk coverage and risk provision rate. For this purpose, many measures were taken, from retirement terms to monthly contribution amounts, from healthcare reforms to GSS that provides healthcare security for all citizens. It is planned to systemize the future steps by issuing and publishing annual reports and 5 years' strategy plans. Currently, it is observed that the reforms achieved slowing down the negative trend, though as at the desired level of success. Some of the reforms will effect barely by the end of a few decades. Social security deficits will continue to be covered from the general state budget until the financial structure is rendered sustainable by being taken under control. This high amount of deficit, being covered from the general budget, has negative impact on the macro economic indicators. For addressing this issue, this study also handles the institution's collection system and detect the problems of this neglected system and the issue that were probably caused by those problems.

**Keywords:** Social Security Agency, Funding, Actuarial and Fund Management, Collection.

## ÖNSÖZ

Öncelikle tez yazımı esnasında tüm kahrımı çeken, en sıkıldığım, bunaldığım anlarda neşe kaynağım olan ve beni sürekli motive eden eşime ardından küçüklüğümde beni hayal kurmaya teşvik eden, geniş bir ufku en önemli olduğunun en büyük kanıtı, rol modelim, uzun sohbetlerimin yoldaşı sevgili babama ve benden sevgisini, hoşgörüsünü hiçbir zaman esirgemeyen anneme sonsuz minnetlerimi sunarım.

Yüksek Lisansa başladığım anda Lüleburgaz SGM’de görevli iken Kırklareli Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne atanma talebimi uygun bulan, derslere katılımım hususunda beni teşvik eden İl Müdürüm Sayın Av. Tahsin HALCI’ya teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak tezin bu hale gelmesinde en önemli paya sahip olan, hiçbir çağrımı karşılıksız bırakmayan, okuma ve üretme azmiyle örnek aldığım, motivasyonumun önemli kaynaklarından birisi Dr. Öğretim Üyesi İskender GÜMÜŞ hocama teşekkürlerimi sunarım.

Hakan Giray BULUT

Haziran 2018

Kırklareli





## İÇİNDEKİLER

BEYAN.....	iii
ÖZ .....	v
ÖNSÖZ .....	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR.....	xiii
TABLolar .....	xv
ŞEKİLLER .....	xvii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ ..5

1.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI .....	5
1.1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	5
1.1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu Olan Riskler .....	6
1.1.2.1. Mesleki riskler.....	7
1.1.2.2. Fizyolojik riskler .....	8
1.1.2.3. Sosyo-ekonomik riskler .....	10
1.1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı .....	11
1.1.4. Sosyal Güvenliğin Araçları .....	11
1.1.4.1. Sosyal sigortalar .....	12
1.1.4.2. Sosyal yardımlar.....	13
1.1.4.3. Sosyal hizmetler .....	13
1.1.4.4. Özel sigortalar .....	14
1.1.4.5. Bireysel tasarruflar .....	15
1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ .....	16

1.2.1. Dünyadaki Gelişimi .....	16
1.2.1.1. Sanayileşme öncesi dönem .....	16
1.2.1.2. Sanayi devrimi - II. dünya savaşı arası dönem .....	16
1.2.1.3. II. Dünya savaşından sonraki dönem.....	17
1.2.2. Ülkemizdeki Gelişimi .....	19
1.2.2.1. Cumhuriyet öncesi dönem .....	20
1.2.2.2. Cumhuriyet dönemi .....	21
1.2.2.3. 2008 Sonrası dönem .....	23

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI ..... 27**

#### **2.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSAL KAYNAKLARI ..... 27**

##### **2.1.1. Üçlü Finans Yöntemi ..... 27**

###### **2.1.1.1. Çalışanların sosyal güvenliğin finansmanına katılması 27**

###### **2.1.1.2. İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılması 28**

###### **2.1.1.3. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması..... 29**

##### **2.1.2. Vergi Yolu İle Finansman ..... 29**

##### **2.1.3. Sosyal Sigortaların Finansmanında Primler ..... 30**

###### **2.1.3.1 Prim kavramı..... 30**

###### **2.1.3.2 Primlerin hukuki niteliği..... 30**

###### **2.1.3.3 Prim çeşitleri ..... 31**

#### **2.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ ..... 32**

##### **2.2.1. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi ..... 33**

##### **2.2.2. Dağıtım Yöntemi ..... 33**

##### **2.2.3. Karma Yöntem ..... 34**

#### **2.3. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU VE FİNANSMAN YAPISI 34**

##### **2.3.1. Kurumsal Yapı..... 35**

2.3.1.1. Amaç ve görevleri .....	35
2.3.1.2. İdari yapısı .....	36
2.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelirleri .....	39
2.3.2.1. Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları. ....	40
2.3.2.2. Taşınır ve taşınmaz gelirleri.....	42
2.3.2.3. Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı ve Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler. ....	44
2.3.2.4. Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler. ....	45
2.3.2.5. Diğer gelirler. ....	46
2.3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri .....	46
2.3.3.1. Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler. ....	46
2.3.3.2. Sağlık harcaması giderleri.....	51
2.3.3.3. Genel yönetim giderleri .....	52
2.3.3.4. Diğer giderler. ....	52

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### **SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSAL SORUNLARI, TAHSİLAT SİSTEMİ VE TAHSİLAT SİSTEMİNİN SORUNLARI.57**

3.1. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSMAN SORUNLARI.....	57
3.1.1. Yapılandırma Kanunları.....	59
3.1.2. Teşvikler.....	61
3.1.3. Prim Oranları .....	64
3.1.4. Erken Emeklilik .....	65

3.1.5. Finansman Açıkları.....	72
3.1.6. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlaşması .....	73
3.1.7. Borçlanma Yasaları.....	74
3.1.8. Sağlık Harcamaları .....	76
3.1.9. Fonların Verimli İşletilememesi.....	78
3.1.10. Aktif Dönemdeki katılım ile Pasif Dönemdeki Yardımlar arasındaki Fark .....	79
(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2016). .....	82
3.1.11. Prim Tahsilatlarının Zamanında Yapılmaması .....	82
<b>3.2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN TAHSİLAT SİSTEMİ</b> .....	<b>83</b>
3.2.1. Cari Dönemlerde Yapılan Tahsilatlar .....	84
3.2.2. 6183 Sayılı AATUH Kanuna İstinaden Yapılan Cebren Tahsilatlar.....	85
3.2.3. İcra İflas Kanununa Göre Yapılan Tahsilatlar.....	85
<b>3.3. TAHSİLAT AYAĞI ZAYIF SİSTEM</b> .....	<b>86</b>
3.3.1. Kayıt Dışı Ekonominin Müttemim Cüz'ü Tahsilat.....	87
3.3.2. Cebren Tahsilatı Yapılmayan Primler .....	89
3.3.3. Tahsil dairesi olarak Sosyal Güvenlik Kurumunun Eksiklikleri. ....	90
<b>SONUÇ</b> .....	<b>95</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>99</b>

## KISALTMALAR

<b>A.A.T.U.H.K</b>	: Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun
<b>ÇSGB</b>	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>GSS</b>	: Genel Sağlık Sigortası
<b>GSYH</b>	: Gayri Sarfi Yurt İçi Hasıla
<b>SGK</b>	: Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>S.K</b>	: Sayılı Kanun



## TABLÖLAR

<b>Tablo 2. 1:</b> Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	57
<b>Tablo 2. 2:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu prim gelirleri, sağlık harcamaları....	60
<b>Tablo 2. 3:</b> 2017 Yılı 12 Aylık Bütçe-Gerçekleşme Karşılaştırması.....	61
<b>Tablo 2. 4:</b> 2016–2017 Yılı Gerçekleşme Karşılaştırması.....	63
<b>Tablo 3. 1:</b> İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşvikleri.....	69
<b>Tablo 3. 2:</b> 01/01/2008 itibari ile SGK Prim Oranları.....	70
<b>Tablo 3. 3:</b> 5510 S.K. 4/1-b Maddesi Kapsamında Kademeli Emeklilik...	72
<b>Tablo 3. 4:</b> 5510 S. K. 4/1-a Maddesi Kapsamında Kademeli Emeklilik...	75
<b>Tablo 3. 5:</b> Sosyal Güvenlik Kurumunun Yıllara Göre Gelir Gider Farkı ve Farkın GSYH'ya Oranı.....	76
<b>Tablo 3. 6:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Açıklarının GSYH'ya oranı ve Kayıt Dışı İstihdam Verilerinin Kıyaslanması.....	79
<b>Tablo 3. 8:</b> Kamu Tarafından Yapılan Sağlık Harcamalarının Son İki Yıl Özelinde Kıyaslanması.....	82
<b>Tablo 3. 9:</b> Aktif Pasif Sigortalı Sayıları.....	83
<b>Tablo 3. 10:</b> Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2007-201.....	85





## ŞEKİLLER

Şekil 3. 1 :Aktif/Pasif Sigortalılar, Bağımlılar ve Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfus .....	85
--	----



## GİRİŞ

İnsanlık, var olduğu andan itibaren farklı risklerle karşı karşıya kalmıştır. Tarih boyunca bu risklerle mücadele yöntemleri dönemin içinde bulunduğu şartlar gereği farklılık göstermiştir. Geçmişte maruz kalınan riskler toplumların inançları, sosyo-kültürel yapıları, sahip oldukları genel evrensel değerler çerçevesinde, sistematikten uzak, gönüllülük esasına ve aile bağlarına bağlı şekilde karşılanmıştır.

Sanayi devrimi işçi sınıfının doğmasına sebep olmuştur. İşçi sınıfı hayatını idame ettirebilmek için sadece emek gücüne sahiplerdi. Ayrıca sanayileşme sonucu nüfus kentlere doğru kaymaya başlamıştı. Yaşam koşulları ailelerin küçülmesi sonucunu da doğurdu. Oluşan yeni toplum düzeni, gönüllülük esasına dayalı bu sistemin sürdürülememesinde önemli rol oynamıştır. Bunun yanı sıra ağır şartlarda emek yoğun bir şekilde çalışan işçi sınıfının uğramış oldukları iş kazaları başta olmak üzere karşılaştıkları risklerin oranı artmıştır. Bu düzen beraberinde daha sistemli, kapsamlı ve dinamik bir sosyal güvenlik sistemi ihtiyacını doğurmuştur. 19. Yüzyılın sonlarına doğru, gelişmiş ülkeler tarafından, dönemin şartları gereği özellikle işçileri kapsayan sosyal güvenlik sistemleri oluşturulmaya başlanmıştır. Daha sonra kapsamı genişletilecek olan bu adımlar modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin ilk örnekleridir. Zaman içerisinde sosyal güvenliğin kapsamı ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak genişleme eğilimi göstermiş, işçiler üzerinden başlatılan kapsayıcı şemsiye toplumun tüm bireylerini himayesi altına bir hal almıştır. Nitekim 1946 yılında kurulan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu Sosyal Güvenlik hakkını insan hakları arasında kabul etmiştir.

Sosyal güvenlik kavramını sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Sosyal yardımlar giderleri merkezi bütçe, yerel yönetimler, vakıflar veya gönüllü kuruluşlar tarafından karşılanan, Muhtaç, yaşlı, kimsesiz, dul ve yetimleri kapsar. Herhangi bir karşılık alınmaz. Sosyal Sigortalar ise, belirli sigorta kolları aracılığı ile bireyleri karşılaştıkları sosyal risklere karşı sosyal koruma altına alan, karşılığa

dayalı (prim) dağıtım yöntemidir. Çalışma boyunca sosyal sigortalar üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelişimi dünya ile farklılık göstermektedir. Osmanlı devleti dünyadaki sanayileşme sürecini yakalayamamış, bu anlamda dünyanın gerisinde kalmıştır. Buna bağlı olarak işçi sınıfı temelinde gelişen modern anlamda sosyal güvenlik sistemi gelişebilecek bir ortam bulamamıştır. Lakin karşı karşıya kalınan risklere karşı korunma ihtiyacı her dönem var olan bir gerekliliktir. Osmanlı’da Modern anlamda bir sosyal güvenlik sistemi tesis edilememiş olsa da sosyal korumayı sağlamak adına Lonca teşkilatları, vakıflar, dini gereklilikler (zekat, fitre, sadaka, vs..), aile içi korumalar, tımar sisteminin barındırdığı koruma unsurları gibi enstrümanlarla risklere karşı tebaa korunmaya çalışılmıştır. Türkiye’de modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin ilk örneği Büyük Millet Meclisi döneminde, kurtuluş savaşı esnasında yine emek yoğun ve işçi odaklı olarak Zonguldak Ereğli’de bulunan kömür madenlerinde ağır şartlarda çalışan işçiler için iki kanun çıkarılmıştır. 3008 sayılı iş kanununa kadar bazı düzenlemeler yapılmış olsa da tatmin edici düzeyde bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. 3008 sayılı İş Kanunu 1936’da yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda sosyal sigortaların ilk örnekleri ve sosyal sigortalara dair temel hükümler içerse de 1945 yılına kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır. İkinci dünya savaşı sonrası tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sosyal ve ekonomik gelişmeler ışığında pek çok gelişme yaşanmıştır. Çalışma bakanlığının kuruluş kanunu ile ilk kez mevzuatımıza sosyal sigortalara dair kavramlar girmişlerdir. Farklı zamanlarda çıkarılan kanunlar ile tesis edilen sigorta kolları 1965 yılında çıkarılan 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” ile tek çatı altında toplanmış, bu kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuş ve hizmet vermeye başlamıştır. Bunun yanı sıra 1949 yılında bir çok memur sandığı kaldırılarak 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu çıkarılmış, kamu görevlilerinin sosyal güvenlik sistemi tek kurum altında toplanmıştır. 1972 yılında kendi nam ve hesaplarına çalışanların sosyal güvenlik hizmetleri için Bağ-Kur kurulmuş ve sosyal güvenlik kapsamı

genişletilmiştir. 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı yasa ile tüm sosyal güvenlik sistemi tek çatı altında toplanmış ve Sosyal Güvenlik Kurumu aracılığı ile hizmet vermeye başlamıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilir bir hale getirmek her dönemde karar vericilerin önemli hedeflerinden birisi olmuştur. Çeşitli reformlarla sistem verimli hale getirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2006 yılında tüm kurumların tek çatı altında toplanması ile köklü değişiklikler yapılmıştır. Türk Sosyal Güvenlik sistemi dağıtım yöntemi esası ile hizmet vermektedir. Finansman olarak çalışan ve işverenlerden toplanan primler kullanılmaktadır açık vermesi halinde ise merkezi yönetim bütçesinden transferler yapılmaktadır.

Kayıt dışı istihdam ile etkin mücadele çabası, emekli olmak için şart olan yaş, prim ödeme gün sayısı ve sigortalılık sürelerinin arttırılması, devlet katkısı ve teşviklerin arttırılması gibi önlemlere rağmen Türk sosyal güvenlik sistemi hala kendi kendisine yeten bir sistem olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir. Sürekli çıkan af kanunları, aktif pasif oranının istenilen seviyeye getirilememesi, geçmiş dönemlerde uygulanan yanlış politikalar ve kurumun etkin bir prim tahsilat sisteminin bulunmaması, btce dengesinin sağlanamamasında önemli yer tutmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Birinci bölümde ikinci ve nc bölümde anlatılacak konulara temel oluşturmak üzere Sosyal Güvenlik Kavramından, tarihsel gelişiminden bahsedilerek dünyadaki ve Türkiye’deki sürece değinilecektir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik sistemlerinin genel olarak kullanılmış olduğu finansman kaynaklarına, bu kaynakların hangi yöntemler aracılığı ile dağıtıldığına değinilecektir. Sosyal Güvenlik Kurumunun kurumsal yapısına ve uyguladığı finansman kaynakları ve yöntemlerine yer verilecektir.

nc bölümde ise Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Finansal sorunlarına değinilecek, tahsilat sistemi adım adım açıklanacak, sistemin uygulamadaki sorunları ele alınmaya çalışılacaktır.



# 1. BÖLÜM

## SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

### 1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

İnsanlar, var oldukları ilk yıllardan itibaren farklı tehditlere karşı devamlı “güvenlik” arayışı içinde olmuşlardır. Açlık, sefalet, hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi sorunlara karşı dayanabilmek için aile içi dayanışma, kişisel tasarruflar, din gereği yapılan bağışlar, yardım dernekleri ve sandıkları gibi kuruluşlardan destek almışlardır. Ancak bu tür yardımların miktarı ve sürekliliği yardımı yapan kişilerin veya kuruluşların inisiyatifinde olduğundan “güvenlik” duygusunu tatmin etme hususunda noksan kalmışlardır. Sosyal ve ekonomik gelişmeler bu gelişigüzel yardımların yeterliliğini olumsuz yönde etkilemişlerdir. Bu noktada “sosyal güvenlik” fertlerin hayatları süresince karşı karşıya kalabilecekleri ve yaşamları için tehlike arz edecek hususlara karşı ekonomik bir güvence arayışının sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Fişek, Özşuca Türcan ve Şuğle, 1999: 1).

Özellikle birinci dünya savaşından sonra Sosyal güvenlik katlanarak artan bir ihtiyaç olarak göze çarpmaktadır. Terim olarak ilk defa 1935 tarihli Social Security ACT (Sosyal Güvenlik Kanunu)’nda yer almıştır. 1929 ekonomik buhranının açmış olduğu derin yaralar Başkan Roosevelt’i gelecekteki muhtemel ekonomik krizlerden halkı korumak için bu kanunu çıkarmaya itmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 1). Sonrasında ise sosyal güvenlik terimi pek çok platformda yer almıştır.

#### 1.1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı

Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı: bireyin mesleki, sosyo-ekonomik veya fizyolojik bir riske maruz kalmasıyla gelir elde etme ve çalışma yetisinden belirli bir zaman aralığı süresince veya daimi olarak mahrum kalması sonucu, bireye insan onuruna yaraşır biçimde yaşamını

idame ettirebilmesi kabiliyeti tanıyan tedbirlerin ve desteklerin bütünü olarak açıklanabilir (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009: 1).

Geniş anlamda sosyal güvenlik dar anlamı ile kapsadığı risklerin yanı sıra, aile, barınak, şehirleşme, eğitim, meslek tercihinde rehberlik, yönetime katılma, istihdam, verimliliğin arttırılması, sağlık ve hijyen politikalarına ilişkin tedbirleri de kapsamaktadır (Dilik, 1991: 1). Dar anlamda sosyal güvenlik ise; Sosyal güvenlik politikalarının amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için araç olarak kullanılan mevzuatı kapsamaktadır. Sosyal Güvenlik; sosyal amaçları gözeterek, sosyal risklere karşı sosyal güvence sunmaktadır (Korkusuz ve Uğur, 2010: 4). Yani sosyal güvenlik; hastalık, iş kazaları, analık, malullük, Yaşlılık, ölüm ve işsizlikten kaynaklanan planlanmamış harcamalar ile risklere karşı tesis edilen koruyucu kurum, kuruluş ve tedbirlerin tümüdür (Dilik, 1991: 1).

Başka bir tanımda ise sosyal güvenlik gelir seviyesi gözetmeksizin tüm vatandaşların, toplumun düzenini ve huzurunu olumsuz yönde etkileyen sosyal risklerin vereceği zararlardan bir insan hakkı ve temelde devlet görevi olarak primli veya primsiz rejimler aracılığıyla korunmasını hedefleyen bir sistemdir (Şakar, 2011: 5).

Uluslararası Çalışma Örgütü ILO, sosyal güvenliğin tanımını şu şekilde yapmıştır; Toplumda yaşayan bireyler için işsizlik, yaşlılık, doğum, hastalık, iş kazası, sakatlık, ve ölüm gibi sebeplerle kazancının tamamen kesilmesi ya da büyük ölçüde eksilmesinin yol açacağı ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, bir dizi kamusal önlem yoluyla toplum tarafından sağlanan koruma; sağlık hizmetleri ve Çocuk sahibi ailelere yapılan çocuk yardımlarıdır (International Labour Organization, 2016 ).

Bu tanımların hepsini özetler nitelikte diğer bir tanıma göre ise Sosyal Güvenlik; Sosyal risklerin sebep olacağı gelirde eksilme ve giderlerdeki çoğalmaya önlem olarak bir ülkede yaşayan fertlerin ekonomik güvenliklerinin tesisidir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 1).

### ***1.1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu Olan Riskler***

İnsanlar hayatları boyunca giderlerini arttırıcı gelirlerini azaltıcı sonuçlara sebep olan farklı olaylarla karşı karşıya kalma ihtimaline



sahiptirler. Hatta yaşlılık, ölüm gibi bazı risklerle karşılaşmaları kesindir. Karşı karşıya kalacakları evlenme, çocuk sahibi olma gibi risklerin bir kısmı inisiyatif dahilinde iken, kaza, ölüm gibi bir kısmı iradeleri dışında maruz kalabilecekleri risklerdir. Bu noktada sosyal risk; gerçekleşme zamanı kestirilememekle birlikte hayatın ilerleyen anlarında gerçekleşmesi ihtimal dahilinde veya muhakkak olan ve bundan etkilenen kişinin servetinde eksilmeye neden olan tehlikelerdir. Bu noktada belirtmek gerekir ki sosyal risk yaşam süresince maruz kalınabilecek tüm tehlikelere karşı güvence sağlamaz. Doğal afetler ve yangın, krizler, soygunlar bu kapsam dışında kalır. Son tahlilde sosyal riskler bireyin yaşamı ile direkt ilintili, maruz kalındığında ferdi gelir kaybına uğratan, sınırları belirli tehlikelerdir. Sosyal riskleri mesleki riskler, fizyolojik riskler ve sosyo-ekonomik riskler olarak üç grupta inceleyebiliriz (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7-8).

Temel anlamda sosyal güvenlik sisteminin varoluş nedeni sayılacak bu risklerin karşısında vatandaşlara korunma sağlamak bu sayede “güven” duygusunu pekiştirmektir.

#### ***1.1.2.1. Mesleki riskler***

Teknik adı ile “iş kazaları ve meslek hastalıkları” olarak tanımlanabilir. Sahip olunan meslek ve yapılan iş ile doğrudan ilişkilidirler. Geçici ya da sürekli gelir kaybına sebep olabilirler. Sosyal güvenlik sistemlerinin en başından günümüze kadar güvence altına alınan bu risklerin tazmini tartışma konusu olmamaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7).

5510 Sayılı kanuna göre iş kazası; “Çalışanın iş yerinde bulunduğu sırada işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle, birey kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş nedeniyle veya işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özüre uğratan olaydır” (5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 13. madde).

5510 sayılı kanuna göre meslek hastalığı; “Meslek hastalığı, sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık,

bedensel veya ruhsal engellilik halleridir” Ayrıca aynı kanuna göre kişi işten ayrıldıktan sonra dahi o işle alakalı meslek hastalığına yakalandığı tespit edilirse, sosyal güvenlik haklarından faydalanabilmektedir (5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, md.74).

Meslek hastalıkları yapılan işin niteliğine göre değişim gösteren kısa veya uzun vadeli hastalık durumudur. Hastalık durumunda geçici olarak tam iş göremezlik şartları oluşur. Buna uygun hükümler uygulanmalıdır (Talas, 1979: 109).

#### ***1.1.2.2. Fizyolojik riskler***

Bireylerin sahip olduğu bedende gerçekleşen lakin mesleki risklerin haricinde kalan risklerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7). Bu riskler kişinin vücudunu ya da ruh sağlığını olumsuz etkileyen ve kişinin çalışma gücünü belirli bir süre için veya daimi olarak kaybetmesine neden olan risklerdir. Birey bu risklere maruz kaldığında geliri azalabilir veya tamamen kesilebilir ayrıca bu riskler gider artışlarına da sebep olabilmektedirler (Arıcı ve Alper, 2013: 36). Bu riskleri: Hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm olarak sıralayabiliriz.

##### ***1.1.2.2.1. Hastalık***

Geçici bir iş görmezlik ve gelir kaybı haline sebep olur. Sosyal Sigortaların ilk branşı olma özelliği taşır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7). Hastalanan kişi tedavi edilmeli ve kaybettiği çalışma gücü eski haline getirilmelidir. Tedavi masraflı bir prosestir ve gider arttırıcı etki yaratır. Bu risk hastalık sigortası kapsamında güvence altına alınır (Arıcı ve Alper, 2013: 36). Hem gelir azaltıcı hem de gider arttırıcı bir hal olan hastalık hali sosyal güvenliğin temel unsurlarından birisidir.

##### ***1.1.2.2.2. Analık***

Analık hali geçici olması ve tedavi bakımından hastalığa benzemesi sebebiyle hastalığa benzemektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 7). Analık halinde çalışan anneye geçici iş göremezlik ödeneği verilir. Ayrıca bir defaya mahsus doğum ve emzirme yardımı adı altında nakdi ödemelerde

bulunur (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011: 33). Analık sigortası ile aynı zamanda kadının emek piyasasına katılımının teşviki amaçlanmaktadır.

#### 1.1.2.2.3. Sakatlık

Hastalık ve analığın aksine daimi bir iş göremezliğe neden olur ve sürekli gelir kaybına sebep olur. Tedavi olanağı bulunmayan veya çok zor olan hastalık halidir. Bu yönüyle yaşlılığa benzer (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 8). Süreklilik sonsuzluk anlamı taşımamaktadır. Yen, tedavi yöntemleri ve uzun rehabilitasyonlarla tedavisi mümkün bir sakatlık sözü konusu olabilir. Ancak bu durumda bile uzun süreli bir iş göremezlik mevzu bahis olduğundan bu tarz uzun süreli iş göremezlikler halleri de kapsam dahilinde sayılacaktır (Dilik, 1991: 85-86).

Toplumunun büyük bölümü emeği aracılığıyla bir gelire sahip olmaktadır. Dolayısıyla çalışma gücünü yitiren bireyler bir gelire ulaşabilme kabiliyetinden yoksun kalırlar. Geniş toplum kitlelerinin bireysel tasarruf alışkanlıklarına sahip olmadıkları hesaba katıldığında iş gücü kaybından kaynaklı gelir kayıpları telafisi mümkün olmayan vaziyetlere neden olmaktadır. Bu nedenle kişiler her an iş göremez duruma düşme riski ile yaşamlarını idame ettirmektedirler. Bu sebeple tam iş göremezliğin sebep olacağı sosyal sıkıntıların önlenmesi adına sosyal güvenlik sistemlerince bu kişilere gelir güvencesi sağlanmaktadır (Dilik, 1991: 85-86).

#### 1.1.2.2.4. Yaşlılık

İlerlemiş yaş nedeniyle birey çalışma hayatından çekilince gelir ve kazanç kaybı yaşar. Bu nedenle yaşlılık riski de güvence alınması gereken riskler arasında sayılır. Bu güvencenin bir diğer gerekçesi ise uzun yıllar çalışan ferdi ödüllendirmektir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 8).

Yaşlanma halinde kişi emeğiyle elde ettiği geliri kaybeden ve bu nedenle kendisine güvencesi verilen sosyal gelire ihtiyaç duyar. Yaşlılık güvencesinin sağlanması için kişinin çalışma gücünü yitirip yitirmediğine bakılmaz. Sadece ülkeler arasında farklılık gösteren bazı şartlara ve aranan yaş haddine ulaşmış olmasına dikkat edilir (Dilik, 1991: 89).

#### 1.1.2.2.5. Ölüm

Riske konu olan ölüm aileyi geçindiren kişinin ölümüdür. Bu noktada ölen kişinin bakmakla yükümlü olduğu bireyler riske maruz kalırlar ve bunlar sosyal güvenlik açısından garanti altına alınmaktadırlar (Dilik, 1991: 91). Bu kapsamda yer alabilmek için hak sahiplerinin çalışma gücü olup olmadığına bakılmaz, ancak mevcut durumları dikkate alınır.

Ölüm halinde hak sahiplerinin yaş, gelir durumu, medeni durumu ve başkaca gelir sahibi olma durumu göz önünde bulundurularak kapsam belirlenir (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011: 236).

#### **1.1.2.3. Sosyo-ekonomik riskler**

Sosyo-ekonomik riskleri insanların toplumlar halinde yaşamasından kaynaklanan riskler olarak açıklanabilir. (Arıcı ve Alper, 2013: 39). Toplum, Aile ve işletme hayatında karşılaşılan riskler olarak tanımlanabilir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 8).

#### 1.1.2.3.1. İşsizlik

Çalışma lehine irade göstermesine ve gerekli kabiliyetlere sahip olmasına rağmen iş ve ücret koşullarına uygun bir iş bulunamaması durumudur. Geçici olarak gelir kaybına sebep olur. Ekonomik kriz zamanlarında oldukça yaygınlaşır. İlk defa 1912 yılında İngiltere’de uygulanmaya başlanmıştır. 1999’da Türkiye’de de yasal düzenlemeleri yapılmış 2000 yılında ise uygulamaya geçilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 9).

İşsizlik iki şekilde vuku bulur. İlki yukarıda da bahsedilen istek ve kabiliyete rağmen iş bulamama hali bir diğeri ise bir iş sahibi iken onu kaybetme hali. İlkinde gelir elde edememe halinden dolayı giderlerini karşılayamama, muhtaç olma durumu söz konusu iken ikincisinde ise bir gelir kaybı durumu söz konusudur (Arıcı ve Alper, 2013: 39).

#### 1.1.2.3.2. Evlenme ve çocuk sahibi olma

Bireylere ek harcama yükleri getiren, yaşamın önemli anlarında ortaya çıkan risk dönemleridir. Bu sosyal riske karşı yardımlar ilk olarak doğum oranları negatif eğilim gösteren Avrupa’da ortaya çıkmıştır. İlk olarak

Yenizellanda'da uygulanmıştır. İkinci dünya harbinin akabinde dünyaya yayılmaya başlamıştır (Korkusuz ve Uğur, 2010: 8).

Başlarda sadece ekonomik anlamda muhtaç ailelere verilirken sonrasında durumu nasıl olursa olsun çocuk sahibi olan tüm ailelere verilmeye başlamıştır (Gürbüz, 2009: 14).

#### 1.1.2.3.3. Konut ihtiyacı

Bekar ya da evli her birey asgari sağlık ve çevre koşullarına uygun bir barınak ihtiyacı duyar, ailelerde ise bu ihtiyacın şiddeti daha yüksektir. Bu konuda farklı ülkelerde çeşitli yardım yöntemleri uygulanmaktadır. Bu yardım bazı ülkelerde kira yardımı olarak tezahür ederken bazı ülkelerde özellikler dar gelirli fertleri konut sahibi yapma, onlara kredi verme şeklinde de görülmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 9).

#### **1.1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı**

Serbest piyasaya tabi toplumlarda her bir ferdin kendi geçimini sağlama yükümlülüğü olmasına karşın fertler tek başına mücadele edemeyecekleri sosyal risklerle de karşı karşıya kalmaktadırlar. Sosyal güvenlik sistemlerinin amaçlarından en önemlisi bireyleri bu tarz zor dönemlerde sosyal risklere karşı güvence altına almaktır (Baylan, 2014: 24).

Daha önce anlatılan risklerle karşı karşıya kalınması sonucu, geliri azalan ve/veya gideri planlanmamış bir şekilde artan veyahut geliri tamamen kesilen, bu sebeple muhtaç durumuna düşen hatta yoksullaşan bireylere bir takım yardımlar sağlayarak onların insan onuruna yaraşır bir yaşam seviyesinin altına düşmesini önlemekte denebilir (Gürbüz, 2009: 15-16).

Modern sosyal güvenlik sistemleri bir anlamıyla gelir garantisi sistemi olarak tanımlanabilir. İnsanlar bu sistem sayesinde bütçe dengelerini bozacak risklere karşı bir emniyet hissine sahip olurlar. Bu sayede de muhtaçlık korkusundan kurtulmuş olurlar (Arıcı ve Alper, 2013: 43).

#### **1.1.4. Sosyal Güvenliğin Araçları**

Sosyal güvenlik yukarıda saydığımız amaçlara ulaşmak için bir takım araçlar kullanmaktadır. Bu araçlar ülkeden ülkeye, sistemden sisteme farklı

yoğunluklarda sosyal güvenliğe iştirak etmektedirler. Mevcut sistemleri en geniş haliyle kapsayacak şekilde bir sınıflandırma yaparak sosyal güvenliğin araçlarına değinilmiştir.

#### ***1.1.4.1. Sosyal sigortalar***

Modern anlamda sosyal sigortalar köklü bir geçmişe sahiptir. Dünyada ilk defa 1881 yılında başbakan Bismark ve İmparator I. Wilhelm tarafından ortaya çıkarılmış ve zamanla tüm dünyaya yayılmıştır. Her ne kadar daha öncesinde gönüllülük esasına dayalı örnekleri var olsa da ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere de, çok küçük bir işçi kesimin kapsayan ilk zorunlu yaşlılık ve sakatlık sigortaları ise Avusturya'da 1854'te kabul edilmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 15-16).

Türkiye'nin de taraf olduğu ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" sözleşmesine göre 9 asıl sigorta kolundan bahsedilebilir. Bunlar;

1. Hastalık halinde sağlık yardımları,
2. Hastalık ödenekleri,
3. Analık,
4. Sakatlık,
5. Yaşlılık,
6. İş Kazası ve Meslek Hastalığı,
7. Ölüm,
8. Aile Yardımları,
9. İşsizlik Sigortası.

Ülkemizde de ile yardımları dışında tüm sigorta kollarında faaliyet bulunmaktadır.

Sosyal sigortalar, sosyal güvenliğin içinde sosyal yardımlara ve sosyal hizmetlerle kıyaslandığında daha fazla kişiyi kapsaması, sağladığı hakların daha fazla olması, daha sürekli ve etkin olması hasebiyle önem arz etmektedir (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009: 3-4). Finansmana katılım olarak da diğer araçlardan ayrılmaktadır.

#### ***1.1.4.2. Sosyal yardımlar***

Genel anlamı ile sosyal yardım; kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere, inisiyatifinde olmayan nedenlerden dolayı, asgari düzeyde dahi bakma kabiliyeti bulunmayan veya bu kabiliyeti kaybeden kişilere resmi ya da gayr-i resmi kuruluşlarca yapılan ve süratle bu kişilerin kendilerine yetebilecek seviyeye gelmelerini sağlamayı amaçlayan maddi ve aynı yardımlardan oluşan sosyal güvenlik yöntemi (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009: 1).

Sosyal yardımların özelliği muhtaç pozisyonuna düşen fertlere devlet bütçesinden nakdi yardımda bulunulmasıdır. Bu yardımların muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar gibi bir kısmı tazminat görünümündedir bazıları ise harp ya da sulh dönemlerinde ülkeye başarı ile hizmet etmiş kişilere yapılan yardımlar ve 65 yaşını geçmiş kendisine bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan kişilere yapılan yardımlar gibi korumaya yönelik yardımlardır. Sosyal yardımları öğretmenliği desteklemeye yönelik yardımlar, konut edindirmeye yönelik yardımlar, başarılı sporcuları desteklemeye yönelik yardımlar şeklinde çeşitlendirmek mümkündür (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 805-806).

#### ***1.1.4.3. Sosyal hizmetler***

Sosyal hizmetler 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler” kanunda; “kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü” olarak tanımlanmıştır.

Başka bir tanıma göre sosyal hizmetler: toplumda yaşayan ve iradesi dışında yoksul ve ihtiyaç sahibi pozisyonuna düşen ya da fiziken veya ruhsal açıdan noksanlığa uğrayan fertlerine devletin genel kondisyonu sınırları dahilinde yaşam alanlarına uygun bir yaşamı idame ettirebilmeleri için sosyal ve ekonomik gereksinimlerinin sağlanmasına yönelik devlet ve

devlet dışı organizasyonlar eliyle sağlanan hizmetlerdir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 824-825).

Bahsedilen hizmetler, çocukların bakımı, ihtiyaç sahibi çocukların himayesi, ihtiyaç sahibi hasta, yaşlı ve sakatların bakımı, dar gelirlere bireysel sağlık hizmetleri sunma, barınma ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik çalışmalardır. Bu tarz hizmetlerden faydalananların genel olarak finansmana katkıda bulunması beklenemez (Korkusuz ve Uğur, 2010: 31).

#### ***1.1.4.4. Özel sigortalar***

Sigortada işleyişin temeli olabildiğince çok sayıda insanı sistemin şemsiyesi altına toplayarak riskin zararlı sonuçlarını olabildiğince çok bireye dağıtmak ve kişi başına düşen etkilenme miktarını olabildiğince azaltmaktır. Kişilerden toplanan primlerle risklerin sebep olduğu zararlar tazmin edilir. Bu nedenle risklerin gerçek birer tehdide dönüşme oranı, sigorta ettirilecek fertlerin sayısı ve ödenmesi gereken primlerin miktarı çok hassas bir şekilde hesaplanmalıdır. Bu hesap için istatistik, olasılık hesabı, büyük veri gibi bilimlerden destek alınır. Özel sigortayı sosyal sigortadan ayıran ise kar amacıdır. Belirli dönemde sigortalılardan elde edilen primlerin toplamı ile aynı dönemde tehdide dönüşmüş risklerin tazminleri için ödenen miktar arasındaki fark özel sigorta kuruluşlarının karını oluşturur. Bu noktada özel sigortalar tabi oldukları kurallar gereği isteğe bağlı olduklarından, özel hukuk normlarına tabi olduklarından, zorlayıcı bir özelliğe sahip olmadıklarından, özel sigorta şirketleri karlarını maksimize etme gayesiyle ağır risklerin tazminine neden olacak sigortalamalardan kaçınırlar, sigortalayacakları kişilere belli kıstaslar getirirler ve ağır risk taşıyan bireyleri sigortalamaktan kaçınırlar. Ayrıca tamamen prim ödeme şartına bağlı oldukları ve tercihen yaptırıldıkları için sosyal sigortaların dışında tutulurlar.

Birçok devlette belli şartlara bağlı olmak kaydıyla isteğe bağlı olarak, yaşlılık aylığı sağlayan, özel sağlık sigortaları aracılığıyla sağlık güvencelerinin kapsamını genişleten sistemler bulunmaktadır. Ancak Şili ve Bazı güney Amerika ülkeleri dışında sosyal güvenlik hizmetini tamamen



özel sigorta şirketleri aracılığıyla sağlayan devlet yoktur (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 14).

Sosyal güvenliğin maksadına ulaşmada özel sigortalardan faydalanmak mümkündür ancak sosyal güvenlik tamamen özel müteşebbislere bırakılamayacak kadar önemli ve kamusal yönü ağır basan bir yapıdır (Korkusuz ve Uğur, 2010: 18).

#### ***1.1.4.5. Bireysel tasarruflar***

İnsanlık var olduğu andan itibaren “gelecek kaygısına” sahip olmuştur. Bu gün çalışıp gelir elde eden bir birey ileride emek kabiliyetini kaybederse muhtaç duruma düşebileceği kaygısıyla yaşar. Ancak bu kaygı toplumun her bireyinde homojen bir şekilde gelişmemiştir. Bu nedenle çok az kişi bu kaygılarını tedbirlere dönüştürebilir. Ekonomik risklere karşı alınacak ilk tedbir tasarruftur. Modern anlamda sosyal güvenlik anlayışına ulaşılmaya kadar tasarruf, riskleri tazmin etmede oldukça önemli bir rol oynamıştır (Şakar, 2011: 10).

Tasarruf, dar gelirlilerin gelirlerinden tasarruf edecek bir pay ayırmada yaşadıkları güçlükler, toplumda tasarruf alışkanlığının yerleşik olmaması, sosyal güvenliğin sağladığı güvencelerin sadece para ile yerine getirilebilecek olanları karşılama kabiliyeti ile sosyal güvenliği sağlamada etkin olmayacaktır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 10).

Tamamlayıcı sosyal güvenlik unsurlarından bir olan bireysel emeklilik sistemini de bireysel tasarrufların içinde saymak çok ta yanlış olmayacaktır. Her ne kadar özel müteşebbislerin gözetiminde bir sistem olsa da, temel olarak modern anlamda para biriktirmeyi ve biriken paranın değerini kaybetmemesini hatta değerlendirilmesini sağlayan bir yapıya sahip olduğu için bu kapsamda değerlendirilebilir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 785).

## **1.2. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi**

### **1.2.1. Dünyadaki Gelişimi**

#### **1.2.1.1. Sanayileşme öncesi dönem**

Sanayileşme öncesi dönemde ekonomik hayat kırsalda işgücü ve tarıma dayanmaktadır. Bu dönemde sosyal güvenliğin işlevi daha çok sosyal tehlikelerin zararlarının tazmini ve geleneksel anlamda sosyal korumayı amaçlamıştır.

Benzeri sosyal yapılarda birkaç nesil bir arada yaşamaktadırlar. Aile hasta, yaşlı, dul, yetim gibi muhtaç kişiler için bakımın yapıldığı bir ortam sağlamaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğe ihtiyaç duyulmamaktadır.

Tarımın baskın olduğu ekonomik yapıda, nüfustaki artış ve kıt kaynakların ihtiyaçları karşılayamaması neticesinde yetersizlikler baş göstermeye başlamıştır. İnsanlar yaşamlarını idame ettirebilmek için emeklerini paraya çevirmekten başka çare bulamaz hale gelmişlerdir. 18. Yüzyılda İngiltere’de başlayan ve sonra hızla dünyaya yayılan sanayi devrimi ekonomik yapıya olduğu kadar sosyal yapıya da etki etmiştir (Şakar, 2011: 15).

#### **1.2.1.2. Sanayi devrimi - II. dünya savaşı arası dönem**

Gerçekleşen keşifler, icatlar, Rönesans ve reform hareketleri, biriken sermaye sanayi devrimine giden yolda süreci hızlandıran bir etki yapmıştır. 1765de James Watt’ın geliştirdiği buhar makinesi tüm üretim alanlarında kullanılmaya başlandı. 1780lere gelindiğinde makineli üretim tüm Avrupa’da hayli yaygınlaşmıştır. Öyle ki makineli üretim ihtiyaç duyduğu emek gücünü şehirlerden karşılayamamaktadır. Köylüler ise derebeylerin emrinde olduğunda bir emek krizi patlak vermiştir. Fransız ihtilali ile birlikte bu kriz çözüme doğru ivmelenmiştir. Akabinde Kırsal bölgelerde geçim sıkıntısına düşen insanlar kente göçmeye başlamışlardır. Bunlar sanayileşme ile işsiz kalan zanaatkârlar ile birleşerek sermayeyi elinde toplamış kesimin ücretli çalışanları olmuşlardır.

Bu anlatılanlar sanayi devrimi öncesi dönemde aile içinde kolaylıkla halledilen sosyal güvenlik sorunlarını çözmede daha farklı yöntemler

uygulama ihtiyacı doğurmuştur. Ücretler seviyesi çok düşük olduğundan ailenin geçimi için tüm bireylerin çalışması gerekmektedir. Çalışma saatleri ise çok uzundur. Çalışma şartlarının da hayli ağır olması aile bağlarının zayıflamasına sebep olmuştur. Böylece aile bireylerinin birbirlerine hatta kişilerin komşularına yardımlarda bulunması imkansız hale gelmiştir. Sanayi devriminden sonra ortaya çıkan bu yapı Sosyal güvenlik ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Ancak o dönemlerde genel olarak kanıksanan ekonomik liberalizm yoksulluğu kişinin kendi kusuru olarak kabul etmektedir. Modern anlamda sosyal güvenliğin temelleri 1880 de Almanya da atılmıştır.

Almanya da ortaya çıkan modern sosyal güvenlik sistemi 2. Dünya savaşına kadar diğer ülkeler tarafından rağbet görmemiştir. 2. Dünya savaşından sonraysa hızla yayılmıştır.

Çoğu ülkede primli sistem benimsenirken sadece Yenizellanda'da prim katkısı olmaksızın sadece vergilerle desteklenen bir sistem geçerli olmuştur. Kanada, İsveç, Norveç, Finlandiya gibi ülkelerde ise primsiz rejim ağırlıklı karma bir model uygulanmaktadır (Şakar, 2011: 16-19).

### ***1.2.1.3. II. dünya savaşından sonraki dönem***

Krizle sarsılan batılı sanayileşmiş devletler ikinci dünya savaşından sonra krizi aşabilmek ve komünizmin vaatlerine cezbedici bir alternatif yaratabilmek için sosyal devlet kurumlarını bir bir devreye geçirmişlerdir. Bu devletler sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler aracılığıyla kapitalizmin etkisini seyrelterek toplumsal refahı arttırdılar ve ekonomik anlamda kuvvetli devleti oluşturdular (keynesyen uzlaşma). Bu yaklaşıma göre cemiyetin katmanlarının kendiliğinden dengeye gelmesi mümkün olmadığından görünmez ele güvenmeyi bırakıp devletin müdahalelerde bulunması gerekir ve bunun içinde kapitale arşı güçlü bir devletin var olması gerekliliği şarttır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 22-24).

Modern anlamda sosyal güvenlik sisteminin oluşmasında ve İngiliz Sosyal Güvenlik sisteminin yeniden kurulmasında Sir Beveridge'nin yayınlamış olduğu rapor önemli bir yer tutmaktadır. Sir Beveridge başkanlığında oluşturulan komisyon Haziran 1941 de çalışmalara başlamış ve 1942 de bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda genel hatlarıyla

hastalıklarından dolayı çalışamayacak kişilere yönelik sağlık hizmetlerinin sağlanması, işsizlik sigortalarının kapsamının genişletilmesi, dullara da aylık bağlanması, aile yardımlarının sağlanması, emekli maaşlarının iyileştirilmesi, ölüm ve doğum hallerinde ödemeler yapılması gibi araçlarla insanları yoksulluktan kurtarmanın yolları aranmış, sosyal sigortalar aracılığı ile gelir dağılımının homojen bir hal alması sağlanabileceği belirtilmiş, herkese asgari bir gelir garantisi getirebileceğine değinilmiştir. Ayrıca raporda sosyal güvenliğin sadece ücretlileri değil herkesi kapsamı gerektiği, tüm sigorta kolları için gerekli tek bir primin toplanması gerekliliği, tüm ülkeye hizmet verecek bir sağlık hizmetleri ağının kurulması, sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında toplanarak yönetimde birlik sağlanması gerektiği bildirilmiştir (Beveridge, 1942).

Beveridge'nin sosyal güvenlik sisteminin tek elden yönetilmesi önerisi İngiltere de ancak 1966 dan sonra hayata geçirilmiştir. Bu tarihten sonra bir Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş olsa da bir süre sonra bakanlık lağvedilmiştir. Bu gün halihazırda görevine devam eden Sağlık ve Sosyal Güvenlik Dairesi 1968 yılında kurulmuştur. Bu daire sosyal hizmetlerden sorumlu devlet bakanlığına bağlıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 28-31).

Yukarıda anlatıldığı şekilde gelişen sosyal güvenlik sistemi 1975 e kadar düzenli bir şekilde büyüme ile desteklenen sosyal güvenlik sistemleri bu tarihten sonra duraklamaya hatta gerilemeye başlamışlardır. Nüfusun yaş ortalamasının artması, ekonomik sıkıntılar, işsizlik oranlarının artması sosyal güvenlik sisteminin revize edilmesi gerekliliğini doğurmuştur. 1989 da Sovyetler birliğinin dağılmasıyla dünya hem tek kutuplu kalmış hem de sosyal devlet fikrinin sorgulanmasına yol açmıştır. Sermayenin hızla küreselleşmesi ve liberalizmin yıldızının yeniden parlamaya başlaması sosyal güvenlikte özelleştirme fikrinin gün yüzüne çıkmasına sebep olmuştur.

Bu noktadan sonra etkileri görülmeye başlayan küreselleşme pek çok konuyu etkilediği gibi sosyal güvenlik sistemlerini de etkisi altına almıştır. Özellikle sermayenin küreselleşmesi, çalışma şartlarına ve sosyal güvenlik sisteminin kapsamına oldukça olumsuz bir etki yaramıştır. Sosyal güvenlik

kapsamı dar olan ve emeğin düşük ücretlerle istihdam edildiği ülkeler sermaye için cazibe merkezi haline gelmiştir. Diğer ülkelerde ise işsizlik oranları artmıştır. Ülkeleri farklı arayışlara iten bu gelişme ile sermaye üzerindeki emek maliyeti dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerine katılım oranları revize edilmeye başlanmıştır. Sosyal güvenlik gelirlerini endeksleme yöntemi ile ayarlayan batılı devletler, 1980 li yıllarda bu gelirin azalmasına neden olacak endeks değişiklikleri yapma yoluna gitmişlerdir. Örneğin Almanya da hesaplamada endeks olarak brüt ücret baz alınırken 1992 sonrasında net ücret esas alınmaya başlanmıştır. 1984te Danimarkada ve Lüksemburgta 1983te Yunanistanda otomatik olarak ayarlanması gereken aylıkların belirlenmesi ötelenmiştir. Bütün bu çabalara rağmen sosyal koruma kalemlerinin artması sebebi ile de batıda harcamaların yükselmesinin önüne geçilememiştir. 1986da Lüksemburgda, 1988de Fransada asgari geliri garanti altına alan bir sistem kurulmuştur. 1992de Almanya da bakım sigortası adı altında bir sigorta kolu oluşturulmuştur. İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan fakir yaşlıları gelir testi şartı ile primsiz bir sosyal güvenlik kapsamına almışlardır (Şakar, 2011: 19-21).

### ***1.2.2. Ülkemizdeki gelişimi***

Sosyal Güvenlik olgusu tüm varlığı ile siyasal, ekonomik ve sosyal iklimden direk olarak etkilenir. Bu noktadan hareketle Avrupa’da modern anlamda sosyal güvenliğin gelişimi süreci değerlendirildiğinde sanayi devriminin hayli etkili olduğu göze çarpmaktadır. Sanayi devrimi ile birlikte sosyal anlamda korunması gereken bir işçi sınıfının ortaya çıkması süreci başlatan en önemli unsur olmuştur. Türkiye’nin siyasal ve ekonomik olgunlaşması ise daha farklı gelişim evrelerinden geçmiştir. Özellikle Osmanlı İmparatorluğu’nun sanayileşme adımlarını atamamış olması, sosyal politikalar hususunda Avrupa benzeri önemli aşamaların kaydedilmesinin önün de engel teşkil etmiştir. Sosyal hayatı etkileyen cılız ve sistematikten uzak koruma tedbirleri, sistemli bir sosyal güvenlik mekanizmasına evirilememiştir. Topraklarımızda hüküm süren hükümetlerin sanayileşme tasarrufunda bulunmaları 1930’lu yıllara kadar sarkmaktadır. Günümüz anlamında bir sosyal güvenlik mekanizmasının olgunlaşmasının başlangıcı ise

1936 tarihli iş kanununun kabulü ile mümkün olabilmiştir. Teorinin pratiğe geçmesi ise ikinci cihan harbinin sonrasına kalmıştır. Bu dönemden günümüze kadar yoğun bir çaba mevcut ise de kapsamı bakımından parçalı bir yapı seyreden sistem günümüzdeki halini ancak alabilmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 25-30).

Sosyal güvenliğin ülkemizdeki gelişimi cumhuriyet öncesi dönem – özellikle Osmanlı dönemi- , Cumhuriyet dönemi ve köklü reformların hayata geçirildiği 2008 sonrası dönem olarak 3 ana başlıkta ele alınacaktır.

#### ***1.2.2.1. Cumhuriyet öncesi dönem***

Batıda yaşanan gelişmelere paralel olarak Osmanlıda da sosyal güvenliğin temelleri yardımlaşma esasına dayanır. Osmanlı da emek karşılığı ücretle geçinenlerin sosyal güvenliği üç ana esasa dayanmaktaydı. Aile dayanışması, sosyal yardımlar ve loncalar eliyle yapılan yardımlar. Özellikle tarım kesiminde yaygın olarak görülen aile dayanışması günümüzde de hala geçerliliğini korumaktadır. Loncalar ise Avrupa'daki örneklerine benzer şekilde evlenme, doğum, hastalık, işsizlik, iş kurma, ölüm gibi hallerde kişilere ya da aile fertlerine yardım sağlayan çeşitli sandıklar kurmuşlardır. Teavün ya da orta sandığı olarak adlandırılan bu sandıklarda usta ve kalfalardan yükseldiklerinde alınan paralar, bağışlar, lonca mensuplarından alınan aidatlar biriktirilmektedir. Daha önceleri ise Orta Asya'dan kalma bir Türk-İslam geleneği olan ahilik sistemi uygulanmakta idi. Ahi kelime olarak “kardeşim” anlamına gelmektedir. Ahiliğin kurucusu olan Ahi Evran Kırşehir de esnafı meslek kollarına göre kategorize etmiş ve her meslek koluna bir sandık kurulmasını sağlamıştır. Gelirleri olarak lonca sandıklarına benzerlik gösterirler. Loncalara benzer şekillerde hizmet verirlerdi. Ayrıca İslam dininin gereği olan zekat, fitre, sadaka, bağış, kurban, adak gibi unsurlar. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı risk tazminlerini sağlayan dini müesseseler olarak göze çarpmaktadır.

Cumhuriyet öncesi dönemde Türk sosyal güvenlik sisteminde ön plana çıkan diğer bir unsur olarak vakıfları saymak mümkündür. Osmanlı da Bir mal topluluğu olan vakıfların pek çok örneğine rastlamak mümkündür.

Köprü, su yolları, medreseler, çeşmeler, şifahaneler, kervansaraylar, hanlar, camiler vakıflar aracılığıyla kurulmuş ve yaşatılması sağlanmıştır. Bu vakıflardan hala faaliyet gösterenler bulunmaktadır.

Tanzimat'a kadar Osmanlıda modern anlamıyla bir sosyal güvenlik sistemi uygulanmamıştır. Tanzimat'tan sonra bu anlamda yapılan ilk önemli düzenleme 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesidir. Ereğli kömür işçileri için çıkarılan bu nizamname işçilerin çalışma şartlarını ve hastalananların tedavilerine ilişkin düzenlemeler muhteva etmektedir. 1869 tarihli Maadin nizamnamesi ise iş kazalarına karşı alınması gereken tedbirleri ve iş kazasına uğrayan işçilere işveren tarafından ödenecek tazminatı düzenlemektedir. Sonrasında kurulan 1866 Askeri tekaüt sandığı, 1881 sivil memurlar emekli sandığı 1890 seyri sefain tekarüt sandığı, 1909 askeri ve mülki tekaüt sandığı, 1917 şirketi hayriye tekaüt sandığı memurları, 1909 tersanei amireye mensup işçileri 1910 hicaz demir yolu memur ve müstahdemlerine yardım nizamnamesi ise işçileri ilgilendiren düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır.

İlk TBMM hükümeti kurulduktan sonra bu alana yönelik iki önemli kanun çıkarılmıştır. Bunlardan ilki, 1921 de çıkarılan 114 sayılı kanundur. Zonguldak ve ereğli kömür bölgesinde çıkan kömür tozlarının satılarak elde edilecek gelirin işçilere dağıtılmasını düzenler. Diğeri ise 1921 de çıkarılan 151 sayılı kanundur. Bu kanun ise işçilerin ve işverenin zorunlu katılımı ile bir ihtiyat ve tevatün sandığı kurulmasını ve işverenin bazı hallerde işçilere zorunlu sağlık yardımı yapması hususunu düzenlemektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 66-68).

#### ***1.2.2.2. Cumhuriyet dönemi***

1909 yılında kurularak askeri ve mülki kamu görevlilerini sosyal güvenlik anlamında tek çatı altında toplayan “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” hem kişilerin hem de kişilerin çalıştığı kamu kurumlarının yatırmış oldukları primler sayesinde 1930 yılına kadar faaliyetlerine devam etmişlerdir nitekim sandığın sağlamış olduğu sosyal destekler sandık için toplanan primlerden karşılanamayacak seviyeye ulaşınca 11/06/1930 yılında yürürlüğe giren “Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu” ile prim toplama

sisteminden vazgeçilmiş sandığın giderleri devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerle finanse edilmeye başlanmıştır (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009: 8-10).

1949'da çıkarılan T.C. Emekli Sandığı kanunu ile hayli parçalı yapıda bulunan tüm emekli kanun ve sandıkları tek çatı altında toplanmıştır.

1936 tarihli 3008 sayılı iş kanununun 107. Maddesi sosyal sigortaların peyder pey kurulmasını planlamıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 69-71). Ülkemizde sosyal güvenlik alanında çıkarılan ilk kanunlar olarak, iş kazaları meslek hastalıkları ve analık sigortası, işçi sigortaları kurumu kanunları göze çarpmaktadır. Bu kanunlar 1945 yılında kabul edilmiş 1946 yılında Çalışma Bakanlığının da kurulması ile uygulanmaya başlanmıştır. Ardından sırasıyla 1949 yaşlılık (1957'de "Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası" olarak düzenlenmiştir), 1950 hastalık sigortasına dair ilgili kanunlar yürürlüğe girmiştir (Dilik, 1991: 48-49). 1999 yılında ise işsizlik sigortası kanunun çıkmıştır.

1957 yılında kabul edilen Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun ile, 1959 yılında kurulan Sosyal Hizmetler Enstitüsünün kurulması, 1968 yılında İstiklal madalyası verilmiş bulunanlara vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlanması hakkında kanun, 1976 yılında 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz vatandaşlara aylık bağlanması hakkındaki kanun, 1980 yılında yayınlanan Görevleri nedeni ile yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine nakdi tazminat ve aylık bağlanması hakkındaki kanun, 1986'da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu sosyal yardımlar alanında yapılan çalışmalardır.

1965'te yürürlüğe giren 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanunu ile o güne dek bu alanda çıkarılan pek çok kanun tek çatı altında toplanmış ve kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca odaların, bankaların ve sigorta şirketlerinin uhdesinde bulunan sandıklar da bu kanunun çatısı altına alınmıştır.

1971 yılında BAĞ-KUR kanunu ile bağımsız çalışanlara yaşlılık, sakatlık, ölüm riskleri güvence altına alınmıştır. 1985 yılında bu riskler arasına hastalık riski de eklenmiştir. 5510 sayılı kanuna kadar bu kanun yürürlükte kalmıştır.



1983 yılında kabul edilen “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ile “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” sayesinde tarım alanında emek veren çalışanların çoğu, sınırlı imkanlar tanıyor olsa da sigorta kapsamına alınma şansı yakalamışlardır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 69-71).

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 16.05.2006 tarihinde kabul edilmiş ve bunun sonucu olarak Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR, Emekli Sandığı kurumları lav edilmiştir. Bu kanunla birlikte Sosyal Güvenlik hizmeti, tek çatı altından Sosyal Güvenlik Kurumu eliyle verilmeye başlanmıştır. İlgili kanunda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun tanımında şu hususlara yer verilmiştir:

- Kamu tüzel kişiliğine haiz
- İdari ve mali açıdan özerk
- 5502 sayılı kanunda hüküm bulmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi
- Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı,
- Etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüerya ve mali açıdan sürdürülebilir
- Çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütecek bir kurumdur. (Göktaş, Çakar ve Özdamar, 2011: 60).

#### ***1.2.2.3. 2008 sonrası dönem***

Sosyal yardımların vatandaşa ulaştırılmasında kullanılan kurumların koordinasyonunun, sağlamış oldukları yardım türlerinin ve bu yardımlara hak kazanma şartlarının birbirinden ayrı yasal düzenlemelerden besleniyor olmaları, uygulama hususunda ortak bir işleyişin mevcut olmayışı, sağlık yardımlarından faydalanamayan büyük bir kesimin var olması, sosyal güvenliği sağlayan kurumların topladıkları primlerle işleyişlerin, sürdürüyor oluşu ve açığın genel bütçeden karşılanıyor olması hali hazırda uygulanan yöntemden farklı bir işleyiş arayışına girilmesine sebep oldu. İhtiyacın hissedilmesini takiben yapılan kapsamlı çalışmalar sonucunda 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanunu hazırlandı. Hazırlanmış olan 5510 sayılı kanuna karşı Anayasa

mahkemesine pek çok iptal davası açıldı. Açılan davaların bir kısmı kabul oldu bir kısmı ise olmadı, ülkenin seçim sathına girmesi ile hükümet tarafından da bir süre ötelenen yürürlük nihayet 2008 yılında gerçekleşti (Korkusuz ve Uğur, 2010: 90).

5510 sayılı kanun sancılı bir sürecin ardından parça parça yürürlüğe girmiştir. Maddelerin bir kısmı 01.01.2008, bir kısmı 30.04.2008, Genel Sağlık Sigortasına ve primlere ilişkin kalan kısmı ise 01.07.2008 tarihinde genel anlamda ise 01.10.2008 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 85-87).

Yeni yasa incelendiğinde Sosyal güvenlik mekanizmasının üç ayak üstüne oturduğu gözlemlenmektedir. Birincisi Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Sosyal Sigortalar Kurumu isimleri ile hizmet veren kuruluşların 5502 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde toplanmıştır, ikincisi sağlık yardımını kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından ayrılması ve Genel Sağlık Sigortası olarak yeni bir kol oluşturulması, üçüncüsü ise henüz deli toplu bir yasal mevzuata kavuşmuş olmasa da parçalı, farklı mevzuatlarla uygulaması sürdürülen Sosyal Yardım ve Hizmetlerdir (Korkusuz ve Uğur, 2010: 93).

5510 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte aşağıdaki bazı yenilikler sosyal güvenlik sistemimize eklenmiştir

- Mevcut memurlar 5434 sayılı kanuna istinaden çalışmaya devam edecek yeni memur olanlar ise 5510 4/1c, S.K. kapsamında çalışanlar 01/10/2008 itibari ile 5510 4/1a, BAĞ-KUR kapsamında çalışanlar ise 01/10/2008 itibari ile 5510 4/1b'ye tabi olacaklardır.

- 2075 yılına kadar uygulanacak kademeli geçiş sistemi ile emeklilik yaşı peyder pey 65 yaşına çıkarılacaktır.

- 4/1a ya tabi olan sigortalılar için emeklilik yeter gün sayısı 7200 olarak belirlenmiştir

- Sigortalıların çalışma hayatları boyunca bildirilen kazançlarının hesabında kullanılan güncelleme katsayısında gelişme hızının %30'u dikkate alınacaktır.

- Aylık bağlama oranı %2 olarak tespit edilmiştir. Böylece 25 yıl üzeri hizmetlerin avantajlı hale gelmesi sağlanmıştır.

- Tahsil edilen primlere  $\frac{1}{4}$  devlet katkısı yapılacağı belirlenmiştir.
- 4/1b sigortalılarının primlerinin belirlenmesinde önceden uygulanan basamak sistemi kaldırılmış ve yerine beyan sistemi getirilmiştir. Sigorta prim oranları %40'tan %33,5'e çekilmiştir. Geçici iş göremezlik ödeneği, emzirme yardımı, çeyiz yardımı, yol ve refakatçi giderlerinin karşılanması hakları tanınmıştır,
  - Cenaze ödeneği meblağı SGK yönetim kurulunca belirlenecektir.
  - Kadın sigortalılara doğum nedeni ile çalışmadıkları süreleri borçlanma hakkı tanınmıştır.
  - Özürlü çocuğu bulunan kadın sigortalılara erken emekli olma hakkı tanınmıştır.
  - Şehit ve gazi çocuklarına sağlanan eğitim yardımı %25 oranında arttırılmıştır.
  - Harp ve terör mağdurlarının yeniden çalışmaya başlamaları halinde hak etmiş oldukları vazife malullüğü aylığı kesilmeyecektir.
  - İsteğe bağlı sigortalılık kolaylaştırılmakta ve emeklilikten öncede GSS kapsamına alınmaları sağlanmaktadır.
  - Yurtdışına götürülen işçilere ve yakınlarına sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkı sağlanmıştır.
  - Asgari işçilik hesabında uzlaşma imkanı sağlanmıştır
  - Bakıma muhtaç malullerin malullük aylığından faydalanabilmeleri için gerekli olan 10 yıl sigortalı olma şartı aranmayacaktır.
  - On yıldan az çalışması olup da vefat eden memurların hak sahiplerine de maaş bağlanacaktır.
  - Ölen sigortalının geliri olmayan anne babasına da % oranında aylık bağlanacaktır.
  - Sosyal Güvenlik Destek Primi yeniden düzenlenmiştir.
  - Fiili hizmet zamları yeniden düzenlenmiştir.
  - Kayıt dışı ile mücadelenin etkinleşmesi için önlemler alınmıştır
  - Göç eden soydaşlara ülkelerindeki çalışmalarını borçlanabilme hakkı tanınmıştır.

- 65 yaşından büyük hak sahipleri ile özürlü hak sahiplerine ihtilaflardan dolayı çıkarılan borçlar affedilmiştir.
- GSS uygulaması hayata geçirilmiştir.
- Koruyucu sağlık hizmetlerinin de SGK tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.
- 4/1b sigortalılarının sağlıktan faydalanabilmeleri için gerekli sigortalılık süresi 240 günden 30 güne indirilmiştir.
- 4/1b sigortalılarının 60 güne kadar prim borçlarının sağlıktan faydalanmalarında engel teşkil etmemesi sağlanmıştır.
- 4/1a sigortalılarının sağlıktan faydalanabilmeleri için gerekli sigortalılık süresi 120 günden 30 güne indirilmiştir
- İşten ayrılan sigortalıların borcunun olup olmadığına bakılmaksızın 90 gün daha sağlıktan faydalanma imkanı sağlanmıştır.
- 18 yaşından küçüklerin her hangi bir şart aranmaksızın sağlıktan faydalanması sağlanmıştır.
- Yaş ve fiyat kısıtlaması olmaksızın diş protezlerinin karşılanmasına başlanılmıştır.

Yurt içinde yapılamayan tetkiklerin yurt dışında yaptırılmasına imkan verilmiştir (Kızılkuş ve Yılmaz, 2009: 263-268).

2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı yasa ile bu kanunda bazı önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kanun ile işverenlere kolaylıklar getirilmiş ve yeni teşvikler öngörülmüş, Genel Sağlık Sigortasının kapsamı genişletilmiş ve sigortadan faydalanma hususu kolaylaştırılmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 89).

## 2. BÖLÜM

### SOSYAL GÜVENLİĞİN FINANSMANI

Sosyal güvenliğin finansmanı konusu iki temel bakış açısıyla ele alınabilir. İlki Sosyal güvenliğin sağlanması hususunu toplumsal bir sorumluluk olarak görmekte ve bu sorunun çözümündeki sorumlulukları topluma yüklemektedir. Bu tarzı benimseyen sistemlerde sosyal güvenliğin maliyetine devletin katlanacağı ve bunu da vergilerle karşılayacağı açıktır. Bir diğer sistemde ise sosyal güvenliğin kişisel bir ödev olduğu ve kişilerin sosyal güvenlik risklerini satın almak için önlemler alması gerektiği, bunun için çaba sarf etmesi gerektiği gerçeğine dayanır. Bu tarzın kabul gördüğü sistemlerde sosyal güvenlik işçilerden ve işverenlerden toplanan primlere devletin de katkıda bulunması gerçeğine dayanır (Gürbüz, 2009: 38-39).

#### 2.1. Sosyal Güvenliğin Finansal Kaynakları

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı ülkeden ülkeye değişiklik farklı oranlarda belirlenmiş olsa da işçi ve işveren primleri ile devlet katkılarından sağlanır. Çoğu sistemin en önemli ve temel kaynağı işçi ve işverenlerden alınan primlerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 131).

##### 2.1.1. Üçlü Finans Yöntemi

Primlerin işçi ya da işveren tarafından ne oranda karşılanacağı konusu, maruz kalınacak riskin türü, o ülkenin iktisadi, sosyal, ideolojik ve siyasi yapısı ışığında farklılık gösterir (Dilik, 1991: 246).

##### 2.1.1.1. Çalışanların sosyal güvenliğin finansmanına katılımı

Kişiler her hangi bir sosyal güvenceye sahip olmasalardı, gelecekte yaşanması muhtemel sosyal riskleri karşılayabilmek adına, gelirinin bir kısmını ihtiyati olarak bir kenara ayıracaklardı. Ancak bir sosyal güvenlik sistemine dahil olan bireylerde bu risklerin maliyeti sistem tarafından karşılanacağından kişilerin sistemin var olmadığı olasılıkta rızaya binaen tasarruf edeceği meblağın zorunlu tasarruf şeklinde sosyal güvenlik sistemine aktarılması oldukça normaldir.

Sigorta primleri göz önüne alınıp işveren işçi dengesi dikkate alındığında dengenin işçi lehine sürekli bir değişim içinde olduğunu söylemek çokda yanlış olmayacaktır.

Uygulamada genellikle işverenden ve işçiden ortak olarak primler alınmaktadır. Yalnızca işçilerden prim alınması çok yaygın değildir ancak örnek olarak doğu bloku ülkelerinde işçilerden hiç prim alınmadığı gözlemlenebilir (Dilik, 1991: 231-234).

### ***2.1.1.2. İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılması***

Çoğu ülkede işverenler sosyal güvenlik finansmanına katılırlar. Zira sosyal güvenlik harcamalarının tamamını işçilerden alınan primlerle karşılanması çokta mümkün değildir. Sosyal güvenlik harcamalarını karşılayacak yükseklikteki primlerin sigortalılar tarafından karşılanması olası değildir. Bu nedenle işverenler çalışanların uğraması muhtemel iş kazaları, meslek hastalıkları benzeri risklerdeki sorumluluğu paylaşırlar ve sosyal güvenlik sistemine ödenecek primlerin bir kısmını karşılarlar (Dilik, 1991: 234-235).

İşverenlerin işçilerini sosyal güvence altına alıyor olmalarının pratikte pek çok faydası bulunmaktadır. İşverenler işçilerin emeği aracılığıyla kar elde etmekte, kazanç sağlamaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin varlığı emeğin verimliliğini ve işçinin işe olan devamlılığını sağlayacağından işveren için işçinin sosyal güvenliğine katılmasının gelirlerini arttırıcı bir etki sağladığı savunulabilir. Öte yandan direk işverenin işçiye yaptırdığı faaliyetlerden kaynaklanan örneğin iş kazası ve meslek hastalığı gibi risklerin sorumluluğunda işverenlerinde pay sahibi olduğu düşünüldüğünde ve bu risklerin etkilerinin giderilmesinde sosyal güvenlik sisteminin etkisi göz önüne alındığında işverenlerin bu sisteme olan katkısı hayli olağandır (Gürbüz, 2009: 43-44).

Bazı sigorta kollarının primlerinin yalnızca işverenlerden alınması oldukça yaygın bir uygulamadır. Çoğu ülkelerde iş kazası ve meslek hastalığı, çocuk ödenekleri gibi sigorta kollarının primlerinin tamamı işveren tarafından karşılanır (Dilik, 1991: 234-235).

### **2.1.1.3. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması**

Dünya genelinde sosyal güvenliğin finansmanı söz konusu olduğunda işçi ve işveren katkısı yanı sıra devletin sağlamış olduğu katkı da neredeyse genel geçer bir kural halini almıştır. Hatta bu üçlü denge devlet katkısı aleyhine gittikçe artış gösteren bir grafik sergilemektedir. Devletin bu finansmana katılması farklı formlarda gerçekleşmektedir.

- Primlere benzer şekilde belirli oranlarda ödemelerde bulunmak
- Sosyal güvenliği sağlayan kuruluşların genel yönetim giderlerini karşılamak
- İlgili kurumların yıllık açıklarını finanse ederek,
- Vergi indirimi, transfer harcamaları gibi başkaca kolaylıklar sağlayarak

Mümkün olmaktadır (Gürbüz, 2009: 46).

Devletin sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunmasının pek çok sebebi vardır. En önceliklilerden bir tanesi devletin yurttaşlarına sosyal güvenlik hakkını tesis etmesinin anayasal bir görevi olması. Toplum sağlığının tesisi, çocuk ve yaşlıların yardımlarla desteklenmesi gibi hususlar modern anlamda devletin en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinden çok önce devletler sosyal güvenlik sistemlerin sağlamış oldukları bir çok hizmeti vatandaşlarına sağlamaktaydı. Bunun maliyetini de tek başına katlanmaktaydı. Sosyal güvenlik sistemlerinin varlığıyla birlikte devlet bu hizmetlerin sunulmasında işverenler ve çalışanlarla birlikte katkı sağlayıcı olarak yer almaya başlamıştır. Devletin sosyal güvenlik sistemine olan katkısı gelir dağılımının adaletliliğine katkı sağlamaktadır (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 56).

### **2.1.2. Vergi Yolu İle Finansman**

Devletin sosyal güvenlik sistemine vergiler yolu ile katkı sağlaması iki şekilde mümkündür. İlki sistemin finansmanının genel bütçeden sağlanması ikincisi ise sistemin finansmanının sağlanması maksadı ile sosyal güvenlik vergisi gibi isimlerle sistemin finansmanına has vergiler toplayarak giderlerin karşılanması yoludur (Oral, 2002: 45).

Sosyal güvenliğin finansmanında vergiler değerlendirilirken, garanti altına alınan riskin türü ayırıcı unsur olabilir. İş görmezlik ödenekleri, sakatlık ve yaşlılık aylıkları gibi Mesleki anlamda elde edilen gelire ikame olarak sağlanan yardımlar yapılan işle alakalı olduğu için bu risklerin işe bağlı olarak alınan primlerden karşılanması olağandır. Sosyal koruma, aile yardımları, tıbbi hizmetler gibi meslekle bağlantısı olmayan sigortaların finansmanı ulusal dayanışma olgusu ışığında toplanan vergilerden karşılanması mümkün görülmektedir (Gürbüz, 2009: 49-50).

Ülkemizde sosyal güvenlik kapsamına devletin sistemli bir katkısından bahsetmek mümkün değildir. Primlerin gelir vergisi matrahından düşülmesi, sosyal gelirlerdeki gelir vergisi bağışıklığı yoluyla sağlanan doğrudan olmayan devlet katkısı ciddi bir etki yaratmamaktadır (Şakar, 2011: 86).

### ***2.1.3. Sosyal Sigortaların Finansmanında Primler***

Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında primlerin esas unsur olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ulusal bütçeden yapılan yardımlar, vergi ve çeşitli fonların gelirleri ile sisteme yapılan katkılar primlerin etrafının dolduran mütemmim cüz görevi gören faktörler olarak göze çarpmaktadır.

#### ***2.1.3.1 Prim kavramı***

Primli rejimlerin unsuru olan sosyal sigortalar hizmeti yürüten kurumların en önemli ve temel gelir kaynağı sigortalılar ve işverenden alınan primlerdir. Primler kurumların temel gelirini oluşturduğundan aktüerya hesapları yapılırken toplanması gereken primlerin sistemin tüm giderlerini karşılayacak miktarda belirlenmesi hususuna dikkat edilir (Alper, 2014: 19).

#### ***2.1.3.2 Primlerin hukuki niteliği***

Primlerin niteliği hususunda literatüre iki görüşün hakim olduğu söylenebilir. İlki, primlerin ücretin bir unsuru olduğudur. Primler işçilerin ücretlerinden kesilmektedir. İşverenlerden alınan primlerde ise işveren ücreti işçisine ödemek yerine keserek onun adına sosyal güvenlik sistemine yatırmaktadır. Dolayısı ile bu ücrete geri bırakılmış, dolaylı veyahut, sosyal



ücret denir. İkinci görüş ise primleri zorunlu olarak alınması, tahsilinin vergiye benzemesi, oranının ve matrahının yasa ile tespit edilmesi yönleriyle vergiye benzetmektedir. Ancak belirtilmesi gerekir ki, primlerin ancak tahsis edildikleri amaç için kullanılabilir olmaları onları vergiden ayıran en önemli unsurdur. Son tahlilde primleri iki kalıba da birebir oturtmak mümkün görünmemektedir. Primlerin kendine has bir yapısı olduğunu kabul etmek gerekir (Dilik, 1991: 220).

### **2.1.3.3 Prim çeşitleri**

#### **2.1.3.3.1 Ödeyenlere göre primler**

Sosyal güvenlik sistemini finansal açıdan besleyen primlerin 3 ana kaynağı var. Sigortalılardan alınan primler, işverenlerden alınan primler ve devlet katkısı, iştirakleri ve veya primleri. Bu kaynakların sisteme ne oranda katılacağı ise karşılanan riskin özelliği, ülkenin sosyo-ekonomik yapısı ve siyasi konjonktürü etkilidir.

#### **2.1.3.3.2 Ödeme esaslarına göre primler**

Kazançla olan ilişkisi bakımından primler nisbi ve mutlak olarak ikiye ayrılır.

##### **2.1.3.3.2.1 Nisbi primler**

Kazancın belirli bir oranında alınan primler nisbi primlerdir. Böylece kazanca göre görünüşte eşit bir dağılım söz konusu olmaktadır. Ancak örneğin 1.500,00 TL geliri olan bir Asgari ücretliden %10 nispetinde kesilen 150,00 TL'nin getireceği yük ile 7.000,00 TL gelire sahip birinden kesilecek olan 700,00 TL'nin sebep olacağı yük farklı hissedilecektir. Dolayısı ile Tüm Sosyal Güvenlik sisteminin sabit bir oranla finanse edilmesi, düşük gelir gruplarına daha fazla yük getirme sorununu da beraberinde getirir (Yazgan, 1992: 143).

##### **2.1.3.3.2.2 Mutlak primler**

Mutlak primler genel en alt gelir grubu dikkate alınarak belirlenecek bir miktarın tüm sigortalılardan alınmasını ifade etmektedir. Bu sistem genellikle gelirin dalgalanma gösterdiği hatta bazı dönemler negatif çıktığı

ekseri olarak kendi nam ve hesabına çalışanların içinde bulunduğu durumlarda uygulanmaktadır (Yazgan, 1992: 145).

#### *2.1.3.3.3 Tahsil şekline göre primler*

Primlerin belirlenmesinde ve tahsilatında her sigorta kolu için ayrı oranlarda ve ayrı ayrı belirlenebileceği gibi tüm sigorta kolları için tek bir oranda belirlenebilmektedir.

##### *2.1.3.3.3.1 Çok prim yöntemi*

Her sigorta kolu için ayrı ayrı belirlenmiş prim yöntemidir. Bu yöntem, her sigorta kolunun ayrı ayrı yönetilmesini ve gelir gider dengesinin sağlanmasını sağlaması açısından tercih edilmektedir (Oral, 2002).

##### *2.1.3.3.3.2 Tek prim yöntemi*

Tek prim sisteminde ise sigorta kolları ayrı ayrı değerlendirilmez, hepsi tek elden yönetilir. Bu sistem bürokrasiyi azaltması bakımından özellikle çok fazla küçük işletmeye sahip ülkeler tarafından tercih edilmektedir. Primlerin vergi olarak algılanması, psikolojik açıdan olumsuzluk yaratabilmektedir (Oral, 2002).

##### *2.1.3.3.4 Safi prim – gayri safi prim*

Sosyal Güvenlik sistemlerinde primler yapılan sosyal güvenlik harcamalarını finanse edebilmelidir. Bu bağlamda sigorta kapsamına dahil edilen sigortalıların ve bunlara ait hak sahiplerinin karşılaşacağı potansiyel tehlikeler sonucu bunlara yapılacak olan ödemelerin mevcut değerleri primleri belirlemelidir. Bu şekilde hesaplanan primlere safi primler denir.

Ancak Sosyal güvenlik sistemleri işlemek için taşra teşkilatlarına, personele ve sarf malzemeler gibi çeşitli harcama kalemlerine sahiptirler. Ayrıca primlerin tahsil edilememe riski de bulunmaktadır. Bu noktada safi olarak hesaplanan primlere yukarıda belirtilen kalemlerin eklenmesi ile hesaplanacak primler ise gayri safi primlerdir (Yazgan, 1992: 151-152).

## **2.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri**

Sosyal Güvenlik sistemleri kapsamında bulunan hak sahiplerine, kapsam dahilinde hizmet verebilmek için bünyesinde barındırdığı

kaynakları en etkin biçimde kullanmak durumundadır. Kapitalizasyon yöntemi, dağıtım yöntemi ve her ikisinin bir arada kullanıldığı karma yöntem verimin sağlanmasında sistemlerin kullanabileceği enstrümanlardır.

### **2.2.1. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi**

Bu finansman yönteminde primler hesaplanırken, harcamaların yıl bazında karşılanmasından ziyade, sosyal güvenlik harcamalarının uzun vadede toplanacak primlerle ve bunların değerlendirilmesinden sağlanacak gelirlerle karşılanması planlanmaktadır. Bireysel Kapitalizasyon ve kolektif Kapitalizasyon olmak üzere iki farklı yöntemden bahsetmek mümkündür.

Bireysel Kapitalizasyon fertlerin hesapları ayrı ayrı değerlendirilir. Kendi ödediği primler ve kendileri için ödenen primler bir hesapta toplanır. Bireyler için yapılacak sosyal risk ödemeleri kendi hesaplarından karşılanır. Bu yöntemde kişilerin riskleri, prim oranlarını belirleyecektir. Halihazırda özel sigortaların çalışma prensipleri bireysel Kapitalizasyon sistemine yakındır. Öte taraftan bu sistem, Sosyal dayanışma ihtiyacına, mali külfeti gelecek nesillere ve topluma dağıtan sosyal güvenlik sistemlerinin mantığına aykırıdır.

Kolektif Kapitalizasyon ise; Sosyal güvenlik sistemi kişilerin risklerini dikkate almaksızın kazanç oranları nispetinde herkes için belirlenen oranda prim tahsil eder. Toplanacak olan primlerin, tüm sosyal güvenlik harcamaları taleplerine eşit olması esasına dayanır. Her dönem için sağlanacak bu denge ciddi bir fon birikimine sebep olacaktır. Dolayısı ile sosyal güvenlik harcamalarındaki değişim dengeyi olumsuz etkilemeyecektir. Ayrıca, toplumsal dayanışmayı sağlayarak sosyal güvenlik sisteminin “sosyal” vasfını kazandıracak unsur olmasını sağlayacaktır (Yazgan, 1992: 161-162).

### **2.2.2. Dağıtım Yöntemi**

Dağıtım yöntemi belirli bir dönemde toplanan primlerin yine aynı dönemde yapılacak olan sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak üzere ayrıldığı yöntemdir (Dilik, 1991: 246). Dağıtım yöntemi fon biriktirme yöntemine oranla daha sade bir yöntemdir. Karışık hesaplar muhteva etmez

ayrıca fonların işletilerek değerlendirilmesi gibi bir gereklilik barındırmaz. Enflasyonun etkilerine kapalıdır. Öte yandan birim dönemde prim ödeyenlerin azalması ve/veya prim gelirlerinin azalması sosyal güvenlik şemsiyesinin koruyucu etkisini tehlikeye sokabilecektir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2010: 74).

Sigorta kolları bazından değerlendirilecek olursa, hastalık, analık ve iş kazalarının sürekli iş göremezliğe neden olmayan kısmı dağıtım yönteminin daha verimli uygulanabileceği sigorta kollarıdır. Çünkü bu risklerin potansiyellerinin önceden hesaplanması daha olasıdır. Dağıtım yöntemi geçici risklerin karşılanması için daha münasip bir yöntem olarak göze çarpmaktadır. Hali hazırda dünyada tek bir yöntemi benimseyen bir ülkenin varlığından söz etmek mümkün değildir (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 133).

### **2.2.3. Karma Yöntem**

Karma yöntem ihtiyaca binaen verimliliği arttırmak açısından bu iki yöntemin en uygun şekilde birlikte kullanılmasıdır. Kapitalizasyon yönteminde fonlar hali hazırda yapılan sosyal güvenlik harcamaları ile yapılması muhtemel harcamaların prim olarak karşılığında elde edilir. Ancak bu denge bozuldukça Kapitalizasyon sisteminin varlığından bahsetmek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle sistem uygulanacak metotları karıştırarak karma sistemi oluşturur. Bu metot daha çok matematik karşılıkların muhafaza olduğu lakin ödenmemiş primlerin karşılığının ayrılmadığı şekilde vücut bulur (Gürbüz, 2009: 69-70).

### **2.3. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Finansman Yapısı**

20.05.2006 tarihinde resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı kanunun akabinde 24.11.2006 yılında ilk genel kurulunu yapan Sosyal Güvenlik Kurumu başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, T. C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığını lağvederek tüm sosyal güvenlik sistemini kendi çatısı altında toplamıştır. Yeni yapı ile kaynakların kullanımında verimliliğin artırılması, Bilgi teknolojilerinden faydalanılarak hizmete erişimin kolaylaştırılması ve işlem

sürelerinin kısaltılması bu sayede de vatandaş memnuniyetinin arttırılması hedeflenmektedir.

Kurum tüzel kişiliğe haiz, idari ve mali açıdan özerk, kuruluş kanununda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Kurumun merkezi Ankara olup Sayıştay denetimine tabidir.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli IV sayılı cetvelde yer alan bir kamu idaresidir. SGK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 49, 50 ve Geçici 3"üncü maddeleri ile Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 11"inci maddesi hükümlerine dayanılarak hazırlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir (T.C Sayıştay Başkanlığı, 2016: 1-2).

### ***2.3.1. Kurumsal Yapı***

5502 sayılı kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak, kendi tüzel kişiliğine haiz bir yapıda hizmet vermektedir.

#### ***2.3.1.1. Amaç ve görevleri***

Bireyleri Sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası gereklilikleri açısından güvence kapsamına dahil edecek, sosyal sigortacılık ilkeleri çerçevesinde, adil, etkin, erişim noktasında gerekli kolaylıkları sunabilen, malî açıdan sürdürülebilir, aktüeryal açıdan dengeli, modern çağın yeniliklerine ayak uydurabilen bir sosyal güvenlik sisteminin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuş olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görevleri, 5502 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde belirlenmiştir:

- Sosyal Güvenlik politikalarının uygulanmasında Ulusal kalkınma strateji ve politikalarını esas almak ve bu politikaların geliştirilmesi hususunda aktif rol almak.

- Kapsamı dahilinde bulunan ve hizmetlerinden faydalanan kişileri yükümlülükler ve haklar noktasında bilgilendiren aynı zamanda bu hak ve yükümlülüklerden faydalanılmasını kolaylaştıran.

- Sosyal güvenlikle alakalı hususlarda; enternasyonal yenilikleri takip etmek, Uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği ile ortak çalışmalar gerçekleştirmek, diğer ülkeler ile sosyal güvenlik alanında yapılacak sözleşmeler hususunda elzem çalışmaları yürütmek ve geçerli uluslararası antlaşmaları uygulamak.

- Kamu kurumlarının birbiri ile olan ilişkide sosyal güvenlik alanına giren hususlarda koordinasyonu sağlamak.

- Meri mevzuat çerçevesinde kuruma ihdas edilen başkaca görevleri yerine getirmek.

Sosyal Güvenlik Kurumu, kapsamı dahilindeki faydalanıcılara doğumla başlayıp ölümlle son bulmayan, sonrasında hak sahiplerine sigorta kolları ve sosyal yardımlar kapsamında, “Kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmek” misyonu doğrultusunda hizmetleri sunmaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu 2016).

### **2.3.1.2. İdari yapısı**

Sosyal Güvenlik Kurumu 5502 sayılı Kanununun 4 üncü maddesine göre belirlenen Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık organları aracılığı ile hizmetlerini yerine getirmektedir.

#### **2.3.1.2.1 Genel kurul**

Genel Kurul Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bakanının veyahut görev verdiği birinin başkanlığında bazı bakanlıların, kamu kurumlarının, sosyal tarafların temsilcileri ve kurum yetkilileri ile 3 yılda bir toplanır (Gürbüz, 2009: 136).

Genel kurul ile ilgili hükümler 5502 sayılı kanununun 5. Maddesinde düzenlenmiştir.

Genel Kurulun görevleri şunlardır:

- Uygulanacak sosyal güvenliğe dair politikalar ve bu politikaların uygulanması noktasında görüş ve öneri bildirmek.
- Kurumun bütçe dengesini, gerçekleştirdiği faaliyetlerin raporlarını sigorta kolları bazında inceleyerek görüş bildirmek..
- Kurumun hedeflerini ve bu hedeflere ulaşma oranlarını inceleyerek gelecek dönemler için yeni hedeflere dair önerilerde bulunmak.
- Yönetim kurulu üyesi olan ve seçilere göreve getirilmesi gereken yönetim kurulu üyelerini ilgili mevzuat çerçevesinde seçmek (5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, md.5).

#### 2.3.1.2.2 Yönetim kurulu

Kurumun karar organıdır. Başkan, Başkan Yardımcısı, ÇSGB'yi temsil etmek üzere bir üye, Maliye Bakanlığı'nı temsil etmek üzere, Hazine Müsteşarlığı'nı temsil etmek üzere, işverenler, işçileri, kamu görevlilerini, kendi nam ve hesabına çalışanları, kurumdan gelir ve aylık alanları temsilen seçilecek birer temsilciden oluşmaktadır. Yönetim kurulu 10 üyeden oluşur. Kurum başkanı aynı zamanda yönetim kurulu başkanlığı görevini de üstlenir (Gürbüz, 2009: 135).

- Kurum mali yapısını, kurum içerisindeki bölümlerin bütçeye dair aktarmalarını, bu bölümler içindeki rutin dışı gerçekleşecek ödenek önerilerine karar vermek.
- Kurum tarafından sigorta kolu bazında hazırlanan aktüeryal raporları incelemek, mali dengenin üç aylık ve yıllık durumunu takip etmek, gerekiyorsa yaşanması muhtemel problemlere dair önlemler belirlemek, gerek gördüğü takdirde genel kurula sunulacak olan hesapları bağımsız kuruluşlara inceletmek.
- Daire başkanlıklarının ve sosyal güvenlik merkezleri bakan oluru ile açılabilenkte veya kapatılabilmektedir. Ancak açılması veya kapanmasına yönetim kurulu karar verir. Verilen karar bakan onayına sunulmaktadır.
- Kurumun iş ve işleyişinde kullanılacak olan yönetmeliklerin çıkarılması hususuna karar vermek.
- Kurumla alakalı tüm kiralama sözleşmeleri hakkında kararlar almak ve ilgili kanunlarla hükme bağlanmış oranlarda değerleri arttırmak. Rayiç

kıymeti 500.000,00 TL'den yüksek olan kuruma ait tüm taşınmazların tasarrufuna karar vermek, ihale komisyonlarının kararlarını onaylamak.

- Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde hizmet veren kamu çalışanlarına ödenecek maaş dışında kalan bir takım ek ödemelerin ödenip ödenmeyeceğine ve miktarına karar vermek.

- Kurum yararını gözetmek şartıyla primlere dair alacaklar dışında kalan alacakların terkinin, uzlaşılması takibinin yapılması gibi hususlara karar vermek

- Kurumun hizmet kalitesini arttıracak kararlar almak, hedeflerini belirlemek ve performansını değerlendirmek.

- Yılda bir kez açıklanan yüzsüzler listesi için listeye dahil edilecek borçluların alt limitini tespit etmek.

- Kurumun sahip olduğu alacakların tahsilinde kanunda belirtilen kurumlardan hizmet alma hususuna karar vermek ve verilen kararı yasa gereği ilgili bakanın onayına sunmak.

- Kurum işlemleri için gerekli olunan hallerde avukat veya uzman çalıştırılmasına hizmet alımı yapılmasına karar vererek bunların sözleşmelerinde yer alacak şartları ve bunlara ödenecek meblağları belirlemek.

- Kanunlar tarafından ihdas edilen başkaca görevleri yerine getirmek (5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, md.7).

#### *2.3.1.2.3 Başkanlık teşkilatı*

Merkez ve taşra teşkilatından yekündür.

#### *2.3.1.2.3.1 Merkez teşkilatı*

Sosyal Güvenlik Kurumu Merkez teşkilatı ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimler olmak üzere üç temel birimler grubundan oluşmaktadır.

Ana hizmet birimleri:

- Başkanlık ana hizmet birimleri:
- Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
- Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü



- Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü
- Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü
- Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü
- Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı

Danışma Birimleri:

- Hukuk Müşavirliği
- Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği
- İç Denetim Birimi Başkanlığı

Yardımcı hizmet birimleri:

- İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı
- İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı
- Eğitim, Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı (Sosyal Güvenlik Kurumu 2016: ).

#### *2.3.1.2.3.2 Taşra teşkilatı*

İl merkezlerinde bulunan Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri ve bu müdürlüklerle intisabı bulunan, nüfus, işlem yoğunluğu, fiziki imkanlar çerçevesinde kurulacak Sosyal Güvenlik Merkezlerinden oluşmaktadır.

#### **2.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelirleri**

Sosyal Güvenlik Kurumu kuruluş kanunu 5502 sayılı kanunda da belirttiği üzere, tüzel kişiliğe haiz ve mali açıdan özerk, kendi giderlerini karşılama kapasitesine sahip bir müessese olarak kurulmuştur.

SGK 2016 yılı bilançosuna göre, aktif/pasif toplamı 99.126.158.399,26 TL'dir. Aktifler içerisinde dönen varlıklar toplamı 91.340.641.594,82 TL, duran varlıklar toplamı ise 7.785.516.804,44 TL'dir. Pasifler içerisinde kısa vadeli yabancı kaynaklar toplamı 21.983.688.643,08 TL, uzun vadeli yabancı kaynaklar toplamı 8.850.927,90 TL, öz kaynaklar toplamı ise 77.133.618.828,28 TL'dir. SGK 2016 yılı faaliyet sonuçları tablosuna göre faaliyet geliri toplamı 292.520.155.078,42 TL'dir. SGK bütçe geliri

tablosuna göre bütçe geliri toplamı 284.372.729.002,47 TL, bütçe gelirlerinden ret ve iadeler toplamı 16.342.656.116,70 TL, net bütçe geliri 268.030.072.886,40 TL, bütçe gelir gider farkı ise 3.140.276.812,83 TL olarak gerçekleşmiştir. SGK 2016 yılında finansman açığını kapatmak üzere 20.214.449.176,50 TL tutarında hazine yardımı almıştır. (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 1-2).

**2.3.2.1. Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.**

Sosyal Güvenlik Kurumuna ait pek çok gelir kalemi sıralanmış olsa da kurumun en büyük gelir kalemi toplanan primlerdir. Belirlenen sürelerde ödemesi gerçekleştirilmemiş idari para cezaları, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, gecikme zamları, işsizlik sigortası primleri katılım payları, kurum alacağı haline gelir. Bu alacak 6183 sayılı A.A.T.U.H.K. kapsamında (51, 102 ve 103. Maddeler dahil olmamak üzere) Kurum bünyesinde istihdam edilen icra memurları eliyle tahsil edilir (Korkusuz ve Uğur, 2010: 227).

2017 yılı bütçe tahmininde primlerden elde edilecek gelirler; sigortalı çalışan sayısındaki artış ve asgari ücret miktarındaki yükselme hesaba katılarak belirlenmiştir. 2017 yılında primlerden elde edilecek gelirler bütçe tahmininin %0,65 üstünde gerçekleşerek 202.914 Milyon TL olmuştur. Primlerden elde edilen gelirlerle ilişkili olarak farklılık gösteren teşvik miktarı 12 aylık dönemde bütçeye bağlı olarak %2,87 artarak 24.225 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Haricen primlerden elde edilecek gelirler içerisinde izlenen ve bütçe transferinde takip edilen G0 gelir diliminde yer alanların GSS prim miktarlarında bütçe esas alındığında %7,08'lik artış meydana gelmiştir.

Sosyal Güvenlik kurumunca 2015 yılında 128.722.388,00 TL, 2016 yılında ise 54.044.555,00 TL idari para cezası uygulanması gereken durum tespit edilmiştir. Ancak bunlardan bazıları tebliğ edilmediği için tahakkuka dönüşmemiş, bir kısmı da tahsile edilememiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından Tahakkuk zamanaşımına uğramayanların bir an önce tebliğ edilerek tahakkuk edileceği, tahakkuk etmiş olan cezaların ise ivedi bir

şekilde tahsil edilme yoluna gidileceği belirtilmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: ).

Katılım payı, ilgili kanunlarda sosyal güvenliğin sağlık şemsiyesinde faydalanabilmek adına GSS sigortalısı veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerce ödenmesi gereken meblağ olarak tanımlanmıştır. Katılım payı uygulanması öngörülen sağlığa dair hizmetler ise; Sağlık uygulama tebliğinin 1.8 nolu “Katılım Payı” başlıklı maddesinde sıralanmıştır. Ebliğin bu maddesine istinaden; katılım payı uygulanması gereken hizmetler aşağıda sıralanmıştır.

a) “Sağlık Bakanlığı tarafından sözleşme imzalanmış, görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş aile hekimleri hariç olmak üzere ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payı,”

b) “Ayakta tedavide sağlanan ilaçlar,”

b) “Vücut dışı protez ve ortezler,”

c) “Yardımcı üreme yöntemi tedavileri”

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 60. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentleri gereği genel sağlık sigortalısı sayılan

a) Yapmış oldukları giderler menkul ve gayrimenkul mallar ile bunlardan doğacak haklar esas alınarak kurum tarafından belirlenecek yöntemler aracılığı ile tespit edilen aile geliri ailedeki kişi sayısına bölündüğünde bulunacak aile üyesi başına düşen aylık gelir asgari ücretin bir bölü üçünün altında olan yurttaşlar.

b) Sığınmacılar ve vatansızlar,

c) 65 yaş üstündeki yaşlılık aylığı alma hakkına sahip muhtaç kişiler ve bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kimselerden katkı payı alınmış olsa dahi bu kişiler başvururlarsa ödemiş oldukları katkı payını ilgili kurumdan geri alabileceklerdir.

a) Ayakta Tedavide Hekim ve Diş Hekimi Muayenesi Katılım Payı

Mevzu bahis bu Katılım Payına ilişkin hükümler Sağlık Uygulama Tebliğ’inin 1.8.1 numaralı maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre “Birinci basamak sağlık hizmeti sunucularında yapılan hekim ve diş hekimi

muayenesinden katılım payı alınmayacaktır. İkinci ve üçüncü basamak resmi sağlık hizmeti sunucularında 5 TL öngörülen katılım payı; kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için eczanelerce kişilerden, tahsil edilir. Özel sağlık kurumlarında 12 TL tutarlarında öngörülen katılım payı; kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için sağlık hizmeti sunucusunca kişilerden, diğer kişiler için Yeşil alan muayenesi sonucunda oluşan katılım payı eczanelerce kişilerden, tahsil edilir. Sağlık hizmeti sunucularında yapılan muayene sonucunda oluşan ve eczanelerce kişilerden tahsil edileceği belirtilen ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payları kişilerin reçete ile eczaneye ilk müracaatında kişilerden tahsil edilir. Birinci basamak sağlık kuruluşları muayeneleri, Kurumca belirlenen kronik hastalıklar ve acil haller hariç olmak üzere 10 gün içerisinde aynı uzmanlık dalında farklı sağlık hizmeti sunucusuna yapılan başvurularda belirtilen ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi katılım payı tutarları 5 (Beş) TL artırılarak tahsil edilir. Artırılan 5 TL' lik tutar; Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için ise eczanelerce kişilerden tahsil edilir. SUT'un 1.7.1 (Yurtdışı sigortalı müracaatları ) belirtilen durumlarda muayene katılım payı tahsil edilmesi gerekenler için; resmi ve özel sağlık kurumlarındaki muayenelerine ilişkin katılım payı sağlık hizmeti sunucularınca kişilerden tahsil edilir” (Sosyal Güvenlik Kurumu 2015).

#### **2.3.2.2. Taşınır ve taşınmaz gelirleri.**

Kurum adına taşınmaz satılması, takas veya trampa edilmesi, taşınmazların kullanılması, değerlendirilmesi, idare edilmesi, tahsis şekli, taşınmazlar üzerinde kamu kurum ve kuruluşları ile Kurum iştirakleri ya da gerçek veya tüzel kişiler marifetiyle arsa payı karşılığı kat yapım sözleşmesi veya kat karşılığı inşaat sözleşmelerinin imzalanmasına, Kurum taşınmazlarının, kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin en az % 51'i Devlete ait kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlara karşılıklı kullanım haklarının verilmesine, Kurum taşınmazlarının ilk defa kiraya verilmesine,

ihtiyaç üzerine taşınmazların kiralanmasına, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 7. ve 10. maddelerinde belirtilen ve her yıl güncellenen limitlerine göre karar vermeye Kurum Başkanı veya Yönetim Kurulu yetkilidir (Sosyal Güvenlik Kurumu Taşınmazları Yönetmeliği, md.25).

Aile Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 02.11.2011 tarih ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 662 sayılı KHK'nın 7'nci maddesi ile Dinlenme ve Bakımevlerinin devri başlıklı Geçici 10'uncu madde eklenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında, "Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına ait Ankara 75.Yıl Dinlenme ve Bakımevi, İstanbul Etiler Dinlenme ve Bakımevi, İzmir Narlıdere Dinlenme ve Bakımevi ile Salihli Huzurevinin kadroları, taşınır ve taşınmazları, taşıt, araç, gereç ve malzemeleri, her türlü borç ve alacakları, hak ve yükümlülükleri, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtları ve dokümanları ile birlikte bu maddenin yayımı tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmiştir." hükmü bulunmaktadır. Sayılan bu taşınmazlara toplam 170.443.355,16 TL değer takdir edilmiştir 5502 sayılı Kanun'un Geçici 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında; "Kuruma, bu Kanunun geçici 1'inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca devrolunan taşınmazlardan, Kurumun hizmet gereği ihtiyaç duymadığı taşınmazlar, bu Kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içerisinde Yönetim Kurulu tarafından belirlenerek, rayiç bedeli üzerinden satılmak üzere Maliye Bakanlığına bildirilir. Bu taşınmazlar bildirim tarihinden itibaren altı ay içinde tapuda re'sen Hazine adına tescil edilir. Bu taşınmazlar, Maliye Bakanlığınca satılır ve satış bedelleri, satış tarihinden itibaren bir ay içinde Kuruma ödenir. Bu fıkra uyarınca Hazine adına tescil edilen taşınmazlardan, beş yıl içinde satılamayanların bedeli rayiç bedel üzerinden Hazine tarafından Kuruma ödenir. Bu fıkra kapsamında gerçekleştirilen taşınmaz devirlerinde devralan taraf, devreden tarafa küllî halef olur." hükmü bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı bugüne kadar devri gerçekleştirilen taşınmazlardan 138 adedinin satışını gerçekleştirerek toplam 214.986.246,00 TL'yi kurum hesabına aktarmıştır. Kurum tarafından Hazineye devri gerçekleştirilen kalan 80 adet

taşınmazın ise bahsi geçen kanun maddesindeki yasal süresi dolmasına rağmen satış bedellerinin kurum hesaplarına henüz aktarılmamıştır (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 35-36).

Kurum ancak görevi konusunda yer alan hizmetleri yerine getirmek için ve bir de kendisine bağışlandığı takdirde taşınmaz sahibi olabilir (Korkusuz ve Uğur, 2010: 200).

### ***2.3.2.3. Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı ve Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.***

Genel olarak bir yıl içinde gerçekleştirilen uzun vade sigorta kolları ve genel sağlık sigortası tahsilatlarının %25'i kadara devlet katkısı kuruma aktarılmaktadır.

Sosyal Güvenlik sisteminin giderleri incelendiğinde 2000'li yıllar ile birlikte merkezi yönetim bütçe giderleri içinde en hızlı büyüyen kalem olduğu gözlemlenmektedir. Öyle ki sisteme yapılan bütçe transferleri, sistemin açık vermiş olduğu miktarı aşmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin bütçesinin vermiş olduğu açığın yanı sıra, sisteme hazineden sağlanan devlet katkısı, ek ödemeler, faturalı ödemeler, teşvikler ve Genel Sağlık Sigortası katkısı için yapılan ödemeler 2011 yılından itibaren kurumun vermiş olduğu açıktan daha büyük bir yekün tutmaktadır. Tüm bu gelişmeler değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı artan bir eğilim sergilemektedir (Cural, 2016: 704).

Sosyal Güvenlik Kurumuna gerçekleştirilen bütçe transferleri primlere eklenecek devlet katkıları, ek ödemeler, faturaya istinaden yapılan ödemeler, teşvikler, G0 gelir dilimine mensup genel sağlık sigortası sigortalıları için yapılan transferler, ek karşılık, ile kurumun vermiş olduğu açığa istinaden yapılan transferlerden oluşmaktadır. 2017 yılında kuruma 128.183 Milyon TL bütçe aktarılmıştır. Bu meblağın 51.767 Milyon TL'si primlere olan devlet katkısı, 19.203 Milyon TL'si faturalara istinaden yapılan ödemeler, 24.225 Milyon TL'si teşvikler (asgari ücret desteği dahil), 7.737 Milyon TL'si G0 gelir dilimine mensup genel sağlık sigortası sigortalıları için yapılan transferler oluşturmaktadır. Bu tutarlar, Kurumun

yerine getirmekte olduğu hizmetler ile devletin üstlendiği ödemeler olup toplam bütçe transferinin %80,30'unu oluşturmaktadır. 2016 yılına göre en çok artan bütçe transferi kalemi %63,75 ile faturalı ödemeler olmuştur. Kurumun açığının kapanması için hazine tarafından transfer edilmek sorunda kalınan miktar ise 25.251 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutar 128.183 Milyon TL'lik bütçe aktarımının %19,70'lik kısmına denk gelmektedir (Sosyal Güvenlik Kurumu 2018: 37).

#### ***2.3.2.4. Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.***

Kapitalizasyon yöntemi ile yönetilen fonların işletilmesinde uyulması gereken ilkeler vardır bu ilkeleri güven, verimlilik, likidite, kararlılık olarak dört ana başlık altında toplayabiliriz.

Güven ilkesi, fon gelirlerinin istikrarlı bir şekilde tahsil edilmesini, anaparanın vadenin bitiminde sıkıntısız bir şekilde geri çekilebilmesini ve fonların enflasyona karşı reel değerinin muhafaza edilmesini muhteva eder.

Verimlilik ilkesi fonların mümkün olan en yüksek geliri elde edecek şekilde değerlendirilmesidir.

Kararlılık ile kastedilen fonlardan elde edilecek gelirlerde istikrarın sağlanması ve fon yatırımlarının süreklilik arz etmesidir.

Likidite ile fonların gerektiğinde kolaylıkla nakde çevrilebilmesi kastedilir.

Fonların değerlendirilmesinde bu ilkelerin tamamına uyulması gerekmektedir. Bir veya bir kaçına uygunluk halinde verimlilikten bahsedilemez. Bu ilkelere ideal bir uyum pratikte pek mümkün olmamakla beraber olabilecek en optimum uyum fon yönetiminde başarıyı getirir (Dilik, 1991: 268-269).

Sosyal güvenlik sisteminin yapısı gereği barındırdığı bu riskleri ve belirsizlikleri görünür kılp ölçülebilir hale getirerek sistemin dengesini, sürdürülebilirliğini sürekli gözetim altında tutabilmek amacı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlı olarak kurulan, 16.5.2006 tarihli 5502 Sayılı Kanununun 12. Maddesinde "Ana Hizmet Birimleri" arasında sayılan ve 18. Maddesi ile görevleri tanımlanan Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire

Başkanlığının en temel vazifesi, sosyal güvenlik sisteminin gidişatını gözlemlemek ve ileride karşılaşılabilecek problemleri önceden tespit ederek gerekli önlemlerin zamanında alınmasına katkı sağlamaktır (Sosyal Güvenlik Kurumu 2015).

#### **2.3.2.5. Diğer gelirler.**

Kamu idaresi tarafından; misafirhane, spor tesisi, kreş, yemekhane, eğitim ve dinlenme kampı ve benzeri adlarla işletilen 84 sosyal tesis bulunmaktadır. Bunlardan; 67'i yemekhane, 9'u misafirhane, 4'ü eğitim merkezi, 2'si kreş, 1'i kamp tesisi ve 1'i spor tesisi olarak kullanılmaktadır. Bu sosyal tesislerin 2016 yılı itibariyle toplam geliri 31.753.123,31 TL, toplam gideri ise 29.020.698,48 TL'dir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 81).

#### **2.3.3. Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri**

Sosyal güvenli kurumu ülkemizde nüfusun tamamına, doğumundan ölümüne hatta hak sahipleri aracılığıyla daha sonrasına kadar hizmet veren, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık gibi sigorta kolları ile 81 ile ve pek çok ilçeye yayılmış taşra yapılanması, sunmuş olduğu bilişim hizmetleri ve 28 bin personeli ile devasa bir ekonomiye sahip Türkiye'nin önde gelen kurumlarından birisidir. Bu noktada farklı gider kalemlerine sahiptir.

##### **2.3.3.1. Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler.**

Sosyal Güvenlik şemsiyesi altında bulunan hak sahiplerine kısa vade ve uzun vade sigorta kolları esas olmak üzere, belirli şartlara bağlı olmak kaydıyla çeşitli ödemeler yapılmaktadır.

Geçici iş göremezlik, bir sigortalının geçirmiş olduğu iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olarak geçici olarak çalışmama halidir. Bu sigortalılara kurum tarafından yetki verilmiş doktor veya sağlık kuruluşlarından istirahat raporu almış olmak şartı ile işe devam edemediği her gün için iş göremezlik ödeneği verilmektedir. Geçici iş göremezlik ödeneği sigortalının günlük kazancı esas alınarak hesaplanır.



Sürekli iş göremezlik geliri, iş kazası ve meslek hastalığı halinde sigortalıya veya sigortalı ölmüş ise hak sahiplerine yapılan ödeme olarak tanımlanabilir. Bu gelir türünün bağlanabilmesi için kurumun yetki vermiş olduğu sağlık hizmet sunucularının sağlık kurullarının raporlarında meslekte kazanma gücünde en az %10 kayıp olduğu tespit edilmesi gerekir. Bu gelir sigortalıya iyileşinceye kadar şayet iyileşmez ise ölünceye kadar ödenir. Sürekli iş göremezlik aylığı alan kişi ölürse hak sahiplerine ölüm geliri bağlanır.

Evlendiklerinde hak sahibi olmalarından dolayı almış oldukları gelir ve aylıkları kesilmesi gereken kız çocuklarına, talep etmeleri halinde hali hazırda aldıkları aylığın iki yıllık tutarı kadar para, bir kerelik olmak üzere evlenme ödeneği olarak peşin ödenir.

Vefat eden sigortalının hak sahiplerine veya sigortalının cenazesi gerçek veya tüzel kişilerce kaldırılması halinde bunlara ödenir.

Hastalık halinden dolayı işverenin işçiye ödeme yapma yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu sebepten dolayı sigortalının ücret kaybı geçici iş göremezlik ödeneği ile karşılanır. Geçici iş görmemezlik ödeneği iş görmemezlik devam ettiği sürece ödenir.

Analık sigortası kapsamında emzirme ödeneği ve geçici iş göremezlik ödeneği ödenmektedir. Emzirme ödeneği sigortalı kadın veya eşi doğum yapan erkeğe, çocuğun yaşaması şartı ile bir defaya mahsus olarak ödenir. Bu kapsamdaki geçici iş göremezlik ödeneği ise, sadece sigortalı kadına, doğumdan önceki sekiz (çoğul gebeliklerde iki hafta ilave edilir) doğumdan sonraki sekiz haftanın eklenmesi ile elde edilecek süre için verilir.

Uzun vade sigorta kollarından olan malullük sigortası, çalışma gücünü sürekli biçimde kısmen veya tamamen kaybedilmesi halinde meydana gelen sağlık bozukluğu halini güvence altına alır. Eğer malullük durumu yaşlılık sınırına ulaşmadan ortaya çıkarsa bu erken emekliliğe olanak verir. Bu gelir türünden faydalanabilmek malul olma, belli bir süre sigortalı olma, belli bir süre prim ödemiş olma, işten ayrılmış olma ve kuruma başvurma şartlarını gerektirir.

Halk arasındaki adıyla emekli olma tabiri yaşlılık aylığı almaya hak kazanmış olmayı tanımlar. Belirli şartları taşıyan sigortalılar yaşlılık almayı hak kazanırlar. Kamusal sosyal güvenlik sistemleri içinde en büyük gider payına sahip sigorta türüdür. (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 283-316). 2017 yılının bütçe tahmininin hesaplanması esnasında emekli aylıkları kalemi değerlendirilirken emekli sayısındaki ve aylık miktarındaki artış hesaba katılmıştır. Emekli aylıkları 2017 yılında bütçe tahmininde öngörülen emekli aylığı gider kalemi bütçe tahminin %1,69 üstünde gerçekleşerek 209.546 Milyon TL olmuştur (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 34).

Sigortalının ölümü sonucu geçim kaynaklarını kaybetmiş olan eşe, henüz çalışma yaşına gelmemiş çocuklarına ve bakmakla yükümlü olduğu anne babaya bağlanan gelir ölüm sigortası tarafından karşılanmaktadır. Ölüm aylığı belirli şartlara bağlı olarak bağlı olarak tahsis edilmektedir. (Tuncay ve Ekmekçi, 2011: 400-410). Aşağıdaki tabloda son beş yıla ait sigorta kolu bazında ve aktif pasif ayrımı ışığında sosyal güvenlik harcamalarına dair veriler gösterilmiştir.

**Tablo 2.1. Sosyal Güvenlik Harcamaları**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>I- AKTİF SİGORTALILAR</b>	<b>18.352.859</b>	<b>18.886.989</b>	<b>19.821.822</b>	<b>20.773.227</b>	<b>21.131.838</b>	<b>22.280.463</b>
<b>II- PASİF (Aylık Alanlar) SİGORTALILAR</b>						
<b>-Dosya</b>	<b>9.635.806</b>	<b>9.893.779</b>	<b>10.227.047</b>	<b>10.808.165</b>	<b>11.052.334</b>	<b>11.422.480</b>
<b>-Kişi</b>	<b>10.382.732</b>	<b>10.595.966</b>	<b>10.921.001</b>	<b>11.384.263</b>	<b>11.755.203</b>	<b>12.157.898</b>
1 - Yaşlılık	7.065.881	7.284.036	7.504.323	7.854.890	8.121.461	8.402.314
2 - Malullük	112.241	112.320	116.241	118.801	120.923	123.494
3 - Vazife malulü	6.858	6.921	11.536	11.939	12.170	16.692
4 - Ölen Sigortalı (Dosya)	2.340.001	2.376.354	2.477.900	2.700.348	2.671.354	2.748.356
5 - Ölen Sigortalıların Haksahipleri	3.057.453	3.049.522	3.142.384	3.247.448	3.343.265	3.451.929
6 - İşkazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Sürekli İş göremezlik Geliri Alan.	60.657	61.467	62.179	65.477	70.062	73.035
7 - İşkazası ve Meslek Sonucu S.İ Ölüm Geliri (Dosya)	50.168	52.681	54.868	56.710	56.364	58.589
8 - İşkazası ve Meslek Hastalığı Sonucu S.İ Ölüm Geliri Alan Haksahibi	79.642	81.700	84.338	85.708	87.322	90.434
<b>III- BAĞIMLILAR</b>	<b>33.807.725</b>	<b>32.939.205</b>	<b>33.940.086</b>	<b>34.786.174</b>	<b>34.933.242</b>	<b>35.528.842</b>

<b>Aktif / Pasif Oran</b>	<b>1,9</b>	<b>1,91</b>	<b>1,94</b>	<b>1,92</b>	<b>1,91</b>	<b>1,95</b>
<b>IV-ÖZEL SANDIKLAR</b>	<b>356.040</b>	<b>367.205</b>	<b>377.800</b>	<b>386.572</b>	<b>392.201</b>	<b>406.856</b>
1- Aktif Sigortalılar	122.655	130.825	136.482	140.111	140.174	141.285
2- Aylık Alanlar	86.103	87.213	88.359	89.483	85.920	91.670
3- Bağımlılar	147.282	149.167	152.959	156.978	166.107	173.901
4- Özel Sandıklar Aktif /Pasif Oranı	<b>1,42</b>	<b>1,5</b>	<b>1,54</b>	<b>1,57</b>	<b>1,63</b>	<b>1,54</b>
<b>TÜRKİYE NÜFUSU (TÜİK ADNKS )</b>	<b>75.627.384</b>	<b>76.667.864</b>	<b>77.695.904</b>	<b>78.741.053</b>	<b>79.814.871</b>	<b>80.810.525</b>
<b>SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI</b>	<b>62.899.356</b>	<b>62.789.365</b>	<b>65.060.709</b>	<b>67.330.236</b>	<b>68.212.484</b>	<b>70.374.059</b>
<b>V-SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)</b>	<b>83%</b>	<b>81,90%</b>	<b>83,70%</b>	<b>85,50%</b>	<b>85,50%</b>	<b>87,10%</b>
<b>KAPSAM DIŞI NÜFUS ORANI (%)</b>	<b>17%</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>	<b>13%</b>
<b>PRİMSİZ ÖDEMELER (FATURALI ÖDEMELER)</b>						
<b>Diğer Kanunlara Göre Aylık Alanlar</b>	<b>48.550</b>	<b>47.939</b>	<b>47.336</b>	<b>46.607</b>	<b>45.828</b>	<b>45.042</b>
1-İ.Madalya Aylığı	0	0	0	0	0	0
2- Kore Gazisi	4.745	4.258	3.752	3.286	2.853	2.419
3- Vat.Hiz.Ter (***)	362	414	555	596	616	563

4- Kıbrıs Gazisi	30.200	29.850	29.470	29.061	28.606	28.156
5- Haksahipleri	13.243	13.417	13.559	13.664	13.753	13.904
<b>5434 sk Ek 79 mad. göre Tütün İkramiyesi</b>	<b>38.060</b>	<b>36.584</b>	<b>51.787</b>	<b>33.858</b>	<b>57.356</b>	<b>57.314</b>
<b>Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Tescil Edilenler</b>	<b>11.357.306</b>	<b>12.351.352</b>	<b>11.385.011</b>	<b>10.180.009</b>	<b>10.189.469</b>	<b>9.825.269</b>
<b>Genel Sağlık Sigortası Primleri Kendileri Tarafından Ödenenler</b>	<b>3.798.485</b>	<b>4.699.867</b>	<b>4.043.415</b>	<b>2.787.922</b>	<b>2.679.737</b>	<b>1.889.260</b>
<b>Genel Sağlık Sigortası Primi Devlet Tarafından Ödenenler</b>	<b>7.558.821</b>	<b>7.651.485</b>	<b>7.341.596</b>	<b>7.392.087</b>	<b>7.509.732</b>	<b>7.936.009</b>

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

### 2.3.3.2. Sağlık harcaması giderleri.

Sosyal Güvenlik reformu ile birlikte yapılan en önemli düzenlemeler arasında ilk sırada sağlık hizmetlerinden faydalanma koşullarında yapılan değişiklikler sayılmaktadır. Bu noktada farklılıkları sonlandıracak, tüm sigortalı ve hak sahiplerine eşit kapsam ve kalite de sağlık hizmeti sunulmasını sağlayacak değişiklikler yapılmıştır. Yapılan düzenleme de ise Genel Sağlık Sigortası sayesinde tüm nüfus sağlık güvencesine sahip olabilecek, G0 gelir dilimindeki vatandaşların Genel Sağlık Sigortası primi devlet tarafından karşılanacak, diğer gelir grupları için ise prim 53,00.-

TL’de sabitlenecektir. 18 yaş altındaki tüm çocuklar koşulsuz olarak tüm sağlık hizmetlerinden faydalanabilecektir. Ayrıca sağlık kurumlarının birleştirilmesi, aile hekimliği müessesesi, sigortalıların özel hastanelerden faydalanabilmeleri gibi düzenlemelerle sağlık harcamalarına yönelik önemli etkiler yaratılmıştır (Atanır, 2009: 140).

Genel sağlık sigortası fonuna ilişkin gelir ve giderlerine baktığımızda 2016 yılında toplam 82.602.632.187,67 TL tutarında gelir elde edilirken; toplam 66.128.995.542,99 TL tutarında gider gerçekleşmiştir. (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 45). Bunun yanı sıra son beş yıla ait prim gelirleri ve sağlık harcamaları ile alakalı kıyas için aşağıdaki tabloda bulunan rakamlar kullanılabilir.

*Tablo 2.2. Sosyal Güvenlik Kurumu prim gelirleri, sağlık harcamaları (Milyon TL)*

<b>BÜTÇE KALEMLERİ</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>PRİM GELİRLERİ</b>	96.399	116.856	132.297	153.040	181.306	202.914
<b>SAĞLIK HARCAMALARI (Yolluk Dahil)</b>	<b>44.151</b>	<b>49.938</b>	<b>54.603</b>	<b>59.411</b>	<b>68.048</b>	<b>77.687</b>

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

#### **2.3.3.3. Genel yönetim giderleri**

Genel yönetim giderleri Kurumun bir mali yıl içerisinde elde etmiş olduğu toplam gelirin %5’ini geçemez. (Korkusuz ve Uğur, 2010: 201).

2016 yılı bütçe uygulama sonuçları tablosuna göre genel yönetim giderleri toplamı 2.517.247.763,71 TL, bütçe gelirleri toplamı 284.372.729.002,47 TL olup genel yönetim giderleri, Kurumun yıllık toplam gelirin yaklaşık % 0.885’ine tekabül etmektedir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 49).

#### **2.3.3.4. Diğer giderler.**

“6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel

Sağlık Sigortası Kanunu'na” Geçici 54'üncü madde eklenmiş, “506 sayılı Kanun ve bu Kanun kapsamından çıkarılan işyerlerine ilişkin olup işyerine ait borcun tamamının ödeme süresi 31.12.2013 veya önceki bir tarihe ilişkin olduğu hâlde ödenmemiş sigorta primi, işsizlik sigortası primi, sosyal güvenlik destek primi ve idari para cezası ile özel kanunlardaki hükme istinaden Kurumca 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip edilen eğitime katkı payı, özel işlem vergisi ve damga vergisi borçlarından borç türü bazında borç asılları toplamı 100 Türk lirasını aşmayan asli alacakların ve tutarına bakılmaksızın bu asıllara bağlı gecikme cezası, gecikme zammı gibi ferî alacakların tahsilinden vazgeçileceği” hüküm altına alınmıştır. 09.02.2017 tarih ve 2017/43 sayılı yazıya istinaden SGK'dan alınan veriye göre; 2016 yılı içerisinde 1.550.356,54 TL'si prim, 1.230.307,83 TL'si işsizlik primi, 4.800,66 TL'si idari para cezası, 89.444,06 TL'si eğitime katkı payı, 158.872,35 TL'si özel işlem vergisi, 1.819.261,07 TL'si damga vergisi, 20.459,67 TL'si Soma maden kazası ile ilgili olmak üzere mali sistemin dışında takip edilen toplam 4.873.502,18 TL tutarındaki kurum alacağı terkin edilmiştir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 18).

Diğer giderler kalemi yapılacak olan yatırımlar, ödenecek komisyonlar ve yönetim giderlerinden oluşmaktadır. Bu noktadan hareketle diğer giderler, 2017 yılı bütçesinde tahmin edilenin %21,99 altında gerçekleşmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 34).

**Tablo 2.3. 2017 Yılı 12 Aylık Bütçe-Gerçekleşme Karşılaştırması**

	<b>2017 Yılı 12 Aylık Bütçe</b>	<b>2017 Yılı 12 Aylık Gerçekleşme</b>	<b>Değişim Oranı (%)</b>
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>282.726</b>	<b>288.329</b>	<b>1,98</b>
Prim Gelirleri	201.594	202.914	0,65
Prim Yapılandırma Gelirleri	5.376	4.920	-8,48
Devlet Katkısı	47.746	51.767	8,42
Ek Ödeme Transferi	8.631	7.970	-7,66
Faturalı Ödemeler	8.801	12.475	41,75
Diğer Gelirler	10.578	8.283	21,69
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>304.349</b>	<b>312.735</b>	<b>2,76</b>
Emekli Aylıkları	206.072	209.546	1,69
Sağlık Giderleri (GSS)	74.398	77.687	4,42
Ek Ödeme	8.705	8.697	-0,09
Faturalı Ödemeler	4.658	7.536	61,79
Diğer Sigorta Ödemeleri	2.833	3.276	15,61
Diğer (yönetim, yatırım, vb.)	7.683	5.994	-21,99
<b>GELİR - GİDER DENGESİ</b>	<b>-21.623</b>	<b>-24.406</b>	<b>12,87</b>
<b>Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı (%)</b>	<b>92,9</b>	<b>92,2</b>	
<b>BÜTÇE TRANSFERİ</b>	<b>116.639</b>	<b>128.183</b>	<b>9,9</b>
Açık Finansmanı	21.623	25.251	16,78
Devlet Katkısı	47.746	51.767	8,42
Ek Ödeme	8.631	7.970	-7,66
Faturalı Ödemeler	7.864	11.233	42,85
Teşvikler	23.549	24.225	2,87
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi	7.226	7.737	7,08

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

**Devlet Katkısı:** Merkezi bütçeden, her ay kurumun cari ayda tahsil ettiği primlerin dörtte biri oranında sosyal güvenlik kurumuna aktarılacak olan meblağı tanımlamaktadır. Bu tutar bir sonraki aydan başlamak üzere 15 gün içerisinde Sosyal Güvenlik kurumuna aktarılmaktadır.

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

**Gelir-Gider Dengesi:** Sosyal güvenlik Kurumunun elde ettiği toplam gelire yapmış olduğu toplam gider arasındaki farkı tanımlamaktadır.



**Açık Finansman:** Kurumun giderinin gelirinden fazla olduğu durumda hizmetlerinin devamı için hazineden kuruma aktarılan miktarı ifade etmektedir.

**Teşvikler:** “5510 sayılı Kanun’un 81’inci maddesinin (1) bendine, 4857 sayılı İş Kanunu’nun (4857 sayılı Kanun) 30’uncu maddesinin 6’ncı fıkrasına, 4447 sayılı Kanun’un 50’inci, Geçici 7’nci, Geçici 9’uncu ve Geçici 10’uncu maddelerine istinaden yapılan ödemeleri kapsamaktadır.”

**Bütçe Transferi:** Ek Ödeme, Faturalı Ödemeler, Devlet Katkısı ve “5510 sayılı Kanun’un 81’inci maddesinin (1) bendi ile 4857 sayılı Kanun’un 30’uncu maddesinin 6’ncı fıkrasına istinaden uygulanan Teşvikler kapsamında Kuruma aktarılan tutar ile açık finansmanından oluşmaktadır.”

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

**Diğer Gelirler:** 5502 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesine göre “İPC, katılım payları, faiz gelirleri, taşınır ve taşınmaz gelirleri, diğer kurumlar ikramiyeye karşılığı ve kira gelirlerinden oluşmaktadır.”

**Diğer Giderler:** İdare için harcanan ve personel için yapılan giderler ile komisyonları tanımlamaktadır. (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 33).

**Tablo 2.4. 2016–2017 Yılı Gerçekleşme Karşılaştırması**

	<b>2016 Yılı Gerçekleşme</b>	<b>2017 Yılı Gerçekleşme</b>	<b>Değişim Oranı (%)</b>
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>255.880</b>	<b>288.329</b>	<b>12,68</b>
Prim Gelirleri	181.306	202.914	11,92
Prim Yapılandırma Gelirleri	3.140	4.920	56,69
Devlet Katkısı	46.457	51.767	11,43
Ek Ödeme Transferi	7.698	7.970	3,53
Faturalı Ödemeler	7.949	12.475	56,94
Diğer Gelirler	9.330	8.283	-11,22
<b>TOPLAM GİDER</b>	<b>276.536</b>	<b>312.736</b>	<b>13,09</b>
Emekli Aylıkları	185.158	209.546	13,17
Sağlık Giderleri (GSS)	68.048	77.687	14,17
Ek Ödeme	7.726	8.697	12,57
Faturalı Ödemeler	5.450	7.536	38,28
Diğer Sigorta Ödemeleri	3.068	3.276	6,78
Diğer (yönetim, yatırım, vb.)	7.086	5.994	-15,41
<b>GELİR - GİDER DENGESİ</b>	<b>-20.656</b>	<b>-24.406</b>	<b>18,15</b>
<b>BÜTÇE TRANSFERİ</b>	<b>108.073</b>	<b>128.183</b>	<b>18,61</b>
Açık Finansmanı	20.244	25.251	24,73
Devlet Katkısı	46.457	51.767	11,43
Ek Ödeme	7.698	7.970	3,53
Faturalı Ödemeler	6.860	11.233	63,75
Teşvikler	19.811	24.225	22,28
Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi	7.003	7.737	10,48

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

Not: (1) Nakit Hareketler Tablosu dikkate alınarak hazırlanan gerçekleşme rakamlarıdır.

(2) Sağlık sigortası giderleri Gider Muhasebe Daire Başkanlığınca bankalara gönderme tarihi esas alınarak hazırlanan rapordan alınmış olup gelir-gider tablosuna işlenmiştir.

(3) Özel Hastaneler kalemine diğer hastaneler (KİT, Belediye, TSK vb.) ve şahıs ödemeleri dâhil edilmiştir.

(4) Diğer Gelirler (faiz, gayrimenkul geliri, İPC, emekli aylık (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 35).

### **3. BÖLÜM**

## **SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN FİNANSAL SORUNLARI, TAHSİLAT SİSTEMİ VE TAHSİLAT SİSTEMİNİN SORUNLARI**

Sosyal Güvenlik Kurumu her yıl değişen oranlarda açık vererek kamu bütçesine yük oluşturmaktadır. 2007 yılından beri pek çok alanda yapılan reformlar, bu yükü azaltıcı bir etki yaratmayı başarmışsa da kabul edilebilir sınırlara çekebildiği söylenemez. Pek çok alanda reform yapılmış olmasına rağmen kuruma en yüksek miktarda kaynak girişini sağlayacak olan “tahsilat” hep ikinci planda bırakılmıştır. Tahsilatla yetkili personelin sayısı, niteliği, özlük hakları, çalışma şartları bu hususun önemsenişmediğinin en büyük ispatıdır. Oysa sosyal güvenlik alacaklarını etkin bir tahsilat sistemi ile takip edilmesi, işverenlerin kuruma olan mali yükümlülüklerini yerine getirme noktasından daha istekli olmalarını sağlayacağı gibi, kurumun kayıt dışı ile mücadele kapsamında yapmış olduğu çalışmaları da daha anlamlı kılacaktır.

#### **3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Finansman Sorunları**

1945 yılından bu yana farklı risklere karşı çeşitli yöntemlerle sigorta hizmetleri sunan Türk sosyal güvenlik sistemi, 70 yıllık geçmişine rağmen sürdürülebilirliğini ancak genel bütçeden yapılan desteklerle sağlayabilmektedir. Yapılan reformlara rağmen kendi kendini finanse edemeyen sistemin gelecekte de tam finansmana ulaşabileceği öngörülmemektedir. Dünya genelinde sosyal güvenliğin finansmanında sık sık krizler yaşandığı görülse de Türkiye’de yaşanan finansman krizleri kaynakları açısından diğerlerinden farklılık gösterdiği söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde krizin sebepleri arasında nüfusun yaşlanması, yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinde maliyet artışları, aile yapısındaki değişimler gösterilebilirken, Türkiye’de sosyal güvenlik fonlarındaki denetimsiz harcamalar, kayıt dışı istihdam oranlarının hayli büyük olması, birikmiş

fonların yönetiminde yapılan hatalar ve sigortacılık teknikleri dikkate alınmadan, siyasi kaygılarla uygulanan sosyal güvenlik politikaları sayılabilir.

Türk sosyal güvenlik sistemi 1994 yılı itibari ile açık vermeye başlamıştır. 1994 yılında gayri safi milli hasılanın yüzde birini bulan açık kısa süre içerisinde katlanarak birkaç yıl içinde %4'e kadar ulaşmıştır (Özsüca, 2003: 132-151).

Bakanlar Kurulu'nun 26.11.2007 tarihli kararı ile TBMM "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın" genel gerekçesinde ülkemizdeki mevcut vaziyet aşağıdaki şu cümle ile özetlenmiştir. "Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı nedeniyle başta enflasyon olmak üzere, diğer ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son yıllarda bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki paylarının yükselmesi, sorunun büyüklüğünü açık bir şekilde yansıtmaktadır" (Atanır, 2009: 20).

Sosyal Güvenlik sisteminin giderleri incelendiğinde 2000'li yıllar ile birlikte merkezi yönetim bütçe giderleri içinde en hızlı büyüyen kalem olduğu gözlemlenmektedir. Öyle ki sisteme yapılan bütçe transferleri, sistemin açık vermiş olduğu miktarı aşmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin bütçesinin vermiş olduğu açığın yanı sıra, sisteme hazineden sağlanan devlet katkısı, ek ödemeler, faturalı ödemeler, teşvikler ve Genel Sağlık Sigortası katkısı için yapılan ödemeler 2011 yılından itibaren kurumun vermiş olduğu açıktan daha büyük bir yekün tutmaktadır. Tüm bu gelişmeler değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı artan bir eğilim sergilemektedir. Sisteme gerçekleştirilen bütçe transferleri, genel bütçe açığını arttırmakta, bütçe açığı kamu borçlanma gereğini arttırmakta, bu durum yurt içi faiz

oranlarının yükselmesine sebep olmakta, piyasa faiz oranlarının yükselmesi özel sektör yatırımlarını ve dolayısı ile ekonomik büyümeyi yavaşlatmaktadır. Sosyal güvenlik sistemindeki açıklar ve bütçe transferinin makroekonomik boyutta olumsuz etkileri olduğu gözlemlenmektedir (Cural, 2016: 704)

### **3.1.1. Yapılandırma Kanunları**

Vergi afları ve yapılandırma kanunları çok eski bir tarihe sahiptir. Son yüzyılda, sosyal güvenlik sistemlerinin var olması ile Türkiye gibi prim toplama özellikleri gösteren ülkelerde bu afların bir parçası olmuşlardır. Ülkemizde sosyal güvenliği kapsamına alan aflar: 04/03/2006 yılında yürürlüğe giren 5458 sayılı kanun, 26/05/2008 tarihinde 5510 sayılı kanuna geçici 23. ve 24. maddeler eklenerek ödeme kolaylığı getirilmesi, 25/02/2011 tarihinde yürürlüğe giren 6111 sayılı yeniden yapılandırma kanunu, 11/09/2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı kanun, 24/11/2016'da yürürlüğe giren 6736 sayılı kanun ve son olarak 27/05/2017'de yürürlüğe giren 7020 sayılı kanunlardır. Özellikle 6111 sayılı yeniden yapılandırma kanunundan sonra bazı farklılıkların dışında kanunlar benzer özellikler taşırlar. Yeniden yapılandırma kanunlarının temelinde bazı idari para cezaları hariç olmak üzere borç aslının aynen kalması, o ana kadar işlemiş olan gecikme faizinin ve/veya gecikme zammının silinmesi esastır. Ancak faiz tamamen silinmez. Borcun ödenmediği süreler için Tefe/üfe nevinden faiz işletilerek anapara artı işlenmiş faiz bulunur. Gecikme zammı ve gecikme faizi borç türlerine göre değişiklik gösterse de tefe/üfe'den yüksek oranlara sahip olduğundan borç miktarında bir düşüş yaşanır. Bu da borç affı olarak tanımlanır. Tefe/üfe ile yeni bulunmuş borç miktarına şayet borçlu talep edilirse iki ayda bir ödenmek şartıyla toplam 36 aya kadar vade uygulanabilir. Bu vade için ekstradan ilgili kanunda belirtilen oranlarda tecil faizi uygulanır.

Teamülen ortalama 2 yılda bir çıkarılan sigorta prim afları ya da ödeme kolaylıkları sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz yönde etkilemektedir. Sürekli beklenti içinde olan mükellefler, düzenli ödeme alışkanlığı göstermemektedirler (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 34).

31.12.2016 tarihi itibariyle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin 6736 sayılı Kanun ile 6552 sayılı Kanuna göre yapılandırılan 4/1-a, 4/1-b ve 4/1-c kapsamında 36.852.238.892 TL alacak bulunmaktadır (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 6).

Bir yapılandırma kanunu görünümünde olmasa da Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesini bezer şekilde etkileyen bir başka husus da 5510 sayılı Kanun'un Geçici 17'nci ve Geçici 63'üncü maddeleri uyarınca takibinden vazgeçilerek kurum alacaklarından çıkarılan Bağ-Kur alacaklarıdır.

5510 sayılı Kanun'un Geçici 17'nci maddesinde; “kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlarla tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan sigortalılardan, 08.05.2008 tarihi itibariyle, beş yılı aşan süreye ilişkin prim borcu bulunanların, bu sürelerle ilişkin prim borçlarının kurum alacaklarından çıkarılarak takip edilmemesi gerektiği” hükme bağlanmıştır. Ancak, sigortalı ya da hak sahiplerinin daha sonra müracaat ederek borç tutarının tamamını, borcun tebliğ tarihinden itibaren üç ay içerisinde ödemeleri durumunda bu sürelerin sigortalılık süresi olarak değerlendirileceği, sigortalılıkları önceki kanunlara göre durdurulanlar için de bu hükmün geçerli olduğu belirtilmiştir.

23.04.2015 tarih ve 29335 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6645 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 63'üncü maddede ise, “kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlarla tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışan sigortalılardan, 30.04.2015 tarihi itibarıyla 12 ay ve daha fazla süreye ilişkin prim borcu bulunanların, bu sürelerle ilişkin prim borçlarını, 01.05.2015 tarihinden itibaren üç ay içinde ödememeleri veya ilgili kanunları uyarınca yapılandırmamaları hâlinde, bu sürelerle ilişkin prim borçlarının Kurum alacaklarından çıkarılarak takip edilmeyeceği” belirtilmiştir.

Bu çerçevede, SGK'dan alınan veriye göre, 31.12.2016 tarihi itibariyle Geçici 17'nci madde kapsamında 1.581.983.711,80 TL prim aslı, 3.900.748.670,20 TL gecikme cezası alacağı, Geçici 63'üncü madde kapsamında ise; 26.999.972.556,42 TL prim aslı ve 13.191.655.345,12 TL gecikme cezası alacağı olmak üzere toplam 45.674.360.283,54 TL kurum alacağından vazgeçilmiştir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 50-52).

Aflar özellikle son yıllarda hemen hemen tüm ülkelerde ekonomik bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu kaynağın, ülkelerin kendi yapılarına göre

olumlu ya da olumsuz sonuçlar verdiği gözlemlenmektedir. Olumsuz sonuçların minimuma indirilebilmesi için affın sınırlarının iyi belirlenmesi, hangi mükelleflerin bu sınıra dahil olabileceği, hangi primlerin, gelir kalemlerin affın kapsamına dahil edileceği, primlerin aslı ve ferilerine nasıl uygulanacağı ve en önemlisi sürekli bir beklenti yaratmamak ve ödeme alışkanlıklarını olumsuz etkilememesi için af süresi açıkça belirlenmelidir. Ülkemizdeki başarılı uygulamalardan bir tanesi 6111 sayılı kanun ile getirilen yeniden yapılandırma hakkıdır. Alacaklı kuruluşların tahsilat imkanlarında artış sağlanmış, borçlulara ödeme kolaylığı sağlanmış, vergi ve sigorta alacakları başta olmak üzere pek çok kurumun alacağı kapsama dahil edilmiş, vade ve ödeme şartlarında önemli kolaylıklar sağlanmıştır (Ayrangöl ve Tekdere, 2013: 250-270).

### **3.1.2. Teşvikler**

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun geçici 10'uncu ve geçici 15'inci maddelerine göre, işverenlerin sigorta prim teşvikinden yararlanabilmesi için, yeni istihdam edilen sigortalının Kanun hükümlerinde belirtilen tarihlerdeki ortalama sigortalı sayılarına ilave olarak çalıştırılmaları gerekmektedir. Bu kapsamda; 4447 sayılı Kanun'un geçici 10'uncu maddesinde düzenlenen prim teşvikinden yararlanabilmek için, yeni istihdam edilen sigortalının işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin işverence bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olması, 4447 sayılı Kanun'un geçici 15'inci maddesinde düzenlenen prim teşvikinden yararlanabilmek için ise, “yeni istihdam edilen sigortalının işe alındıkları yıldan bir önceki takvim yılında işverence bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olması” şartı sağlanmalıdır. Aksi takdirde, 4447 sayılı Kanun'da belirtilen diğer şartlar karşılanmış olsa dahi sigorta prim teşvikinden yararlanılması mümkün bulunmamaktadır.

23/02/2017 tarihli ve “6824 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (6824 sayılı Kanun) ile istisnalar saklı kalmakla birlikte 4/1-(b) kapsamında hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi

adına ve hesabına bağımsız çalışanlar, Esnaf Ahilik Sandığı kapsamında Esnaf Ahilik Sandığı sigortalısı sayılmışlardır. Bu sigortalılara ilişkin primlerin toplanması ve yine bu sigortalılara işsizlik ödeneğinden faydalanma (Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği, 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri vb.) gibi imkânların getirilmesi sağlanmıştır.

09.02.2017 tarihli ve 29.974 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 687 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile 4447 sayılı Kanunu’na geçici 17’nci madde eklenmiştir. Buna göre, “01.02.2017 ile 31.12.2017 tarihleri arasında 2016/Aralık ayında bildirilen toplam sigortalı sayısına ilave olarak işe alınan her bir sigortalı için 31.12.2017 tarihine kadar geçerli olmak üzere sigortalının aylık prim ödeme gün sayısının 22,22 TL ile çarpılması sonucunda bulunan tutar kadar, bu işverenlerin SGK’ya ödeyecekleri sigortalı hisseleri dâhil tüm primlerinden mahsup edilmek suretiyle işverene destek ödemesi yapılmıştır.” (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018: 44). Tablo 3.1’de Sosyal Güvenlik Kurumunu kapsama alan teşviklerle alakalı detaylı bilgiler verilmektedir.



**Tablo 3.1. İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşvikleri**

<b>Kanuni Dayanak</b>	<b>Türü</b>	<b>Temin</b>	<b>Finansman Kaynağı</b>
5510 m.81	5 Puan Prim Teşviki	01.10.2008 Sürekli	Hazine
5084, 5350, 5615, 5838, 5951	Kalkınmada Öncelikli İllerde İstihdam Teşviki	01.03.2004-31.12.2012	Hazine
4447 geç. m.7	Kadın ve Genç İstihdam Teşviki	01.07.2008-30.06.2010	İşsizlik Sigortası Fonu
4447 geç. m.10	Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Teşviki	01.03.2011-31.12.2015	İşsizlik Sigortası Fonu
4447 m.50	İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdam Teşviki	01.10.2009 Sürekli	İşsizlik Sigortası Fonu
4857 m. 30	Engelli Teşviki	01.07.2008 Sürekli	Hazine
5225 m.5-6	Kültür Yatırımı Teşviki	01.08.2004 Sürekli	Hazine
5746 m.3	Ar-Ge Yatırım Teşviki	01.04.2008 - 31.12.2023	Maliye Bakanlığı
5510 ek m.2	Bölgesel Yatırım Teşviki	16.06.2009-31.12.2019	Hazine

Piyasada faaliyet gösteren bütün sektörlerde aynı oranda teşvik uygulamak, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması sonuçlarını doğuracaktır. Katma değer nispeten düşük olduğu emek yoğun sektörlerde sosyal güvenlik maliyetlerinin sektörde yaratılan toplam katma değere oranı yüksek iken, yaratılan katma değer yüksek olduğu sektörlerde sosyal güvenlik ile ilgili maliyetlerin toplam katma değere oranı düşüktür. Sosyal güvenlik primlerinin esnekliği sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre, kayıtlı istihdamı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra farklılık gösteren, bütünleşik bir yapıdan uzak sosyal

sigorta prim teşviklerinin sadeleştirilmesi, uygulanabilirliğini arttıracaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: ).

Farklı mevzuatlar çerçevesinde çıkarılan teşviklerin çoğundan faydalanabilmeleri için işverenlerin, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim borçlarının bulunmaması veya borçlarının tecil ettirilmiş olması gerekmektedir.

### **3.1.3. Prim Oranları**

Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü'nün yapmış olduğu araştırmaların sonuçlarına göre Türkiye, sosyal güvenlik primi açısından 57 ülke arasından işçi payında 13. işveren payında ise 20. Sırada yer almaktadır. Toplanan primlerin GSYH'ya oranı açısından ise 39. Sırada yer almaktadır. Sigorta prim oranlarının yüksek olması hem kayıt dışı ekonomiyi arttırmakta hem de işverenlerin prim ödeme yükümlülüğünden kaçınmasına neden olmaktadır. Mevcut vaziyette prim gelirleri istenilen seviyede arttırılamadığından prim oranları düşürülememektedir. Birbirini tetikleyen bu iki durum kısır bir döngü halini almıştır. (Erol, 2014: 37-66). 3.2.'de sigorta kolları bazında, işçi ve işveren payları ayrı ayrı olmak üzere prim oranları gösterilmektedir.

Sosyal sigorta kurumlarının gelirlerinin arttırılmasına yönelik ilk akla gelen yöntemlerden birisi prim oranlarını yükseltmek olmuştur. Türkiye zaman zaman bu yönetime başvurmuştur. Hali hazırda işsizlik sigortası ile birlikte %42'ye ulaşan prim oranları nedeni ile Prim oranlarının yükseltilmesi imkanı kalmamıştır (Alper, 2012: 7-47).

**Tablo 3.2. 01/01/2008 itibari ile SGK Prim Oranları**

Hizmet Akdine Tabi Olanlar Açısından Prim Oranları(5510 Sayılı Kanunun 4/1 (a) Bendi Kapsamında Olanlar)			
Sigorta Kolu	İşveren Payı (%)	Çalışan Payı (%)	Toplam (%)
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm	11	9	20
Kısa Vadeli Sigorta Kolları	2	-	2
Genel Sağlık Sigortası	7,5	5	12,5
İşsizlik Sigortası	2	1	3
Toplam	22,5	15	37,5
Fiili Hizmet Süresi Eklenerek İşlerde Çalışanlar İçin Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası Prim Oranı ( Hizmet Akdine İstinaden Çalışanlar İçin)			
60 Gün Eklenerek İşler	12	9	21
90 Gün Eklenerek İşler	12,5	9	21,5
180 Gün Eklenerek İşler	14	9	23
Sosyal Güvenlik Destek Primi Oranı			
(4/a kapsamındaki için)	İşveren Payı (%)	Çalışan Payı (%)	Toplam (%)
	22,5 + 2	7,5	32

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

#### **3.1.4. Erken Emeklilik**

Yaş koşulu olmaksızın emekliliğe hak kazanmanın sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bağlı olduğu sistemi “erken emeklilik” olarak tanımlamak mümkündür. Türkiye’de yaşlılık sigortası uygulaması 1950 yılında başlamış olup emeklilik gereklilikleri pek çok defa siyasi kaygılarla değişikliğe uğratılmıştır. Bu değişimi sıralayacak olursak

- 1950 yılında kadın ve erkek için bir ayırım olmaksızın emeklilik yaşı 60 olarak uygulanmıştır.
- 1965 yılında 506 sayılı yasa ile kadınlara 55 erkeklere 60 yaş sınırı getirilmiştir.
- 1969 yılında yürürlüğe giren 1186 sayılı yasa ile yaş şartı tamamen kaldırılmıştır.
- 24/12/1985 tarih 3246 sayılı kanun ile emeklilik için kadınlara 55, erkeklere 60 yaş sınırı konmuş yanı sıra 5000 gün prim ödeme süresi, kadınlar için 20 erkekler için ise 25 yıl sigortalılık süresi zorunluluğu getirilmiştir.
- 20/02/1992 tarih 3774 sayılı yasa 3246 sayılı yasa ile getirilen yaş sınırını kaldırmış 5000 sigorta gün sayısı ve emekliliği erkeklerde 25 kadınlarda 20 yıl sigortalılık süresine bağlamıştır.

1992 yılında çıkarılan yasa ile 13 yıl 10 ay 20 gün prim günü olan sigortalılardan kadınlara 38 erkeklere 43 yaşında emekli olma hakkı tanınmıştır. Emekli sandığı ve Bağ-Kur içinde benzer problemle mevcuttur. Reform sonrası dönemde kademeli geçişin sonunda emeklilik şartları sosyal güvenlik sisteminin varlığını ve finansal yapısını tehdit etmeyecek şekilde düzenlenmiştir.

**Tablo 3.3 5510 Sayılı Kanununun 4/1-b Maddesi Kapsamında Kademeli Emeklilik**

KADIN				ERKEK			
01.06.2002 tarihi itibariyle 20 tam yılın tamamlanmasına kalan süre  1479 GM.10/2 (Y.D.: 25.5.2002-4759/7)	İşe Başlangıç	GÜN	YAŞ	01.06.2002 tarihi itibariyle 25 tam yılın tamamlanmasına kalan süre  1479 GM.10/2 (Y.D.: 25.5.2002-4759/7)	İşe Başlangıç	GÜN	YAŞ
2 tam yıl veya daha az	01.06.1984 ve öncesi	7200	40	2 tam yıl veya daha az	01.06.1979 ve öncesi	9000	44
3 tam yıl veya daha az	02.06.1984 – 01.06.1985	7200	41	3 yıl 6 ay veya daha az	02.06.1979 – 01.12.1980	9000	45
3 tam yıldan fazla, 4 tam yıl veya daha az	02.06.1985 – 01.06.1986	7200	42	3 yıl 6 aydan fazla, 5 tam yıl veya daha az	02.12.1980 – 01.06.1982	9000	46
4 tam yıldan fazla, 5 tam yıl veya daha az	02.06.1986 – 01.06.1987	7200	43	5 tam yıldan fazla, 6 yıl 6 ay veya daha az	02.06.1982 – 01.12.1983	9000	47
5 tam yıldan fazla, 6 tam yıl veya daha az	02.06.1987 – 01.06.1988	7200	44	6 yıl 6 aydan fazla, 8 tam yıl veya daha az	02.12.1983 – 01.06.1985	9000	48
6 tam yıldan fazla, 7 tam yıl veya daha az	02.06.1988 – 01.06.1989	7200	45	8 tam yıldan fazla, 9 yıl 6 ay veya daha az	02.06.1985 – 01.12.1986	9000	49
7 tam yıldan fazla, 8 tam yıl veya daha az	02.06.1989 – 01.06.1990	7200	46	9 yıl 6 aydan fazla, 11 tam yıl veya daha az	02.12.1986 – 01.06.1988	9000	50

<i>8 tam yıldan fazla, 9 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1990 – 01.06.1991	7200	47	<i>11 tam yıldan fazla, 12 yıl 6 ay veya daha az</i>	02.06.1988 – 01.12.1989	9000	51
<i>9 tam yıldan fazla, 10 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1991 – 01.06.1992	7200	48	<i>12 yıl 6 aydan fazla, 14 tam yıl veya daha az</i>	02.12.1989 – 01.06.1991	9000	52
<i>10 tam yıldan fazla, 11 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1992 – 01.06.1993	7200	49	<i>14 tam yıldan fazla, 15 yıl 6 ay veya daha az</i>	02.06.1991 – 01.12.1992	9000	53
<i>11 tam yıldan fazla, 12 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1993 – 01.06.1994	7200	50	<i>15 yıl 6 aydan fazla, 17 tam yıl veya daha az</i>	02.12.1992 – 01.06.1994	9000	54
<i>12 tam yıldan fazla, 13 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1994 – 01.06.1995	7200	51	<i>17 tam yıldan fazla, 18 yıl 6 ay veya daha az</i>	02.06.1994 – 01.12.1995	9000	55
<i>13 tam yıldan fazla, 14 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1995 – 01.06.1996	7200	52	<i>18 yıl 6 aydan fazla, 20 tam yıl veya daha az</i>	02.12.1995 – 01.06.1997	9000	56
<i>14 tam yıldan fazla, 15 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1996 – 01.06.1997	7200	53	<i>20 tam yıldan fazla, 21 yıl 6 ay veya daha az</i>	02.06.1997 – 01.12.1998	9000	57
<i>15 tam yıldan fazla, 16 tam yıl veya daha az</i>	02.06.1997 – 01.06.1998	7200	54	<i>21 yıl 6 aydan fazla, 22 tam yıl</i>	02.12.1998 – 01.06.1999	9000	58

16 tam yıldan fazla, 17 tam yıl	02.06.1998 – 01.06.1999	7200	55	22 tam yıldan fazla GM/7, 5510	02.06.1999 – 07.09.1999	9000	60
17 tam yıldan fazla – 1479 Mülga 35 (4447/28)	02.06.1999 – 07.09.1999	9000	58	1479 Mülga 35 (Değişik 25.8.1999-4447/28)			
5510 - GM.9/2	08.09.1999 – 30.04.2008	9000	58	5510 - GM.9/2	08.09.1999 – 30.04.2008	9000	60
5510 - GM.7/9, M.28	01.05.2008 - 31.12.2035	9000	58	5510 - GM.7/9, M.28	01.05.2008 - 31.12.2035	9000	60
“	01.01.2036 - 31.12.2037	9000	59	“	01.01.2036 - 31.12.2037	9000	61
“	01.01.2038 - 31.12.2039	9000	60	“	01.01.2038 - 31.12.2039	9000	62
“	01.01.2040 - 31.12.2041	9000	61	“	01.01.2040 - 31.12.2041	9000	63
“	01.01.2042 - 31.12.2043	9000	62	“	01.01.2042 - 31.12.2043	9000	64
“	01.01.2044 - 31.12.2045	9000	63	5510 - GM.7/9, M.28	01.01.2044 ve sonrası.....	9000	65
“	01.01.2046 - 31.12.2047	9000	64				
5510 - GM.7/9, M.28	01.01.2048 ve sonrası	9000	65				

**Tablo 3.4 5510 Sayılı Kanununun 4/1-a Maddesi Kapsamında Kademeli Emeklilik**

KADIN SİGORTALILAR				SSK	ERKEK SİGORTALILAR			
23.05.2002 Tarihindeki Sigortalılık Süresi	Sigortalılık Başlangıcı	Sigortalılık Süresi	Yaş	Gün	23.05.2002 Tarihindeki Sigortalılık Süresi	Sigortalılık Başlangıcı	Sigortalılık Süresi	Yaş
(506_Mülga Md._60)	08.09.1981 ve öncesi	-	50	5000	(506_Mülga Md._60)	08.09.1976 ve öncesi	-	55
[506_Geçici M.81./A - (Ek: 25.8.1999-4447/17)]	20 yıl 8 ay 15	15	50	3600	[506_Geçici M.81./A - (Ek: 25.8.1999-4447/17)]	25 yıl 8 ay 15	15	55
	günden fazla	20	-	5000		günden fazla	25	-
<u>18 yıl - 20 yıl 8 ay 15 gün</u>					<u>23 yıl - 25 yıl 8 ay 15 gün</u>			
[506_Geçici Md. 81./B - (Yeniden düzenleme: 23.5.2002-4759/3)]	09.09.1981-23.05.1984	20	40	5000	[506_Geçici Md. 81./B - (Yeniden düzenleme: 23.5.2002-4759/3)]	09.09.1976-23.05.1979	25	44
17 yıl -18 yıl	24.05.1984-23.05.1985	20	41	5000	21 yıl 6 ay - 23 yıl	24.05.1979-23.11.1980	25	45
16 yıl -17 yıl	24.05.1985-23.05.1986	20	42	5075	20 yıl - 21 yıl 6 ay	24.11.1980-23.05.1982	25	46
15 yıl - 16 yıl	24.05.1986-23.05.1987	20	43	5150	18 yıl 6 ay - 20 yıl	24.05.1982-23.11.1983	25	47
14 yıl - 15 yıl	24.05.1987-23.05.1988	20	44	5225	17 yıl - 18 yıl 6 ay	24.11.1983-23.05.1985	25	48
13 yıl - 14 yıl	24.05.1988-23.05.1989	20	45	5300	15 yıl 6 ay - 17 yıl	24.05.1985-23.11.1986	25	49
12 yıl - 13 yıl	24.05.1989-23.05.1990	20	46	5375	14 yıl - 15 yıl 6 ay	24.11.1986-23.05.1988	25	50
11 yıl - 12 yıl	24.05.1990-23.05.1991	20	47	5450	12 yıl 6 ay- 14 yıl	24.05.1988-23.11.1989	25	51
10 yıl - 11 yıl	24.05.1991-23.05.1992	20	48	5525	11 yıl - 12 yıl 6 ay	24.11.1989-23.05.1991	25	52
9 yıl - 10 yıl	24.05.1992-23.05.1993	20	49	5600	9 yıl 6 ay - 11 yıl	24.05.1991-23.11.1992	25	53
8 yıl - 9 yıl	24.05.1993-23.05.1994	20	50	5675	8 yıl - 9 yıl 6 ay	24.11.1992-23.05.1994	25	54



7 yıl - 8 yıl	24.05.1994-23.05.1995	20	51	5750	6 yıl 6 ay - 8 yıl	24.05.1994-23.11.1995	25	55
6 yıl - 7 yıl	24.05.1995-23.05.1996	20	52	5825	5 yıl - 6 yıl 6 ay	24.11.1995-23.05.1997	25	56
5 yıl - 6 yıl	24.05.1996-23.05.1997	20	53	5900	3 yıl 6 ay - 5 yıl	24.05.1997-23.11.1998	25	57
4 yıl - 5 yıl	24.05.1997-23.05.1998	20	54	5975	2 yıl 8 ay 15 gün - 3 yıl 6 ay	24.11.1998-07.09.1999	25	58
3 yıl - 4 yıl	24.05.1998-23.05.1999	20	55					
2 yıl 8 ay 15 gün - 3 yıl	24.05.1999-07.09.1999	20	56					
-	08.09.1999-30.04.2008 (5510 GM/9-1) - Kısmi	-	58	7000	-	08.09.1999-30.04.2008 (5510 GM/9-1) - Kısmi	-	60
		25	58	4500			25	60
-	01.05.2008-31.12.2035 (5510/28) - Kısmi	-	58	7200	-	01.05.2008-31.12.2035 (5510/28) - Kısmi	-	60
		-	61	5400			-	63
-	01.01.2036-31.12.2037	-	59	7200	-	01.01.2036-31.12.2037	-	61
-	01.01.2038-31.12.2039	-	60	7200	-	01.01.2038-31.12.2039	-	62
-	01.01.2040-31.12.2041	-	61	7200	-	01.01.2040-31.12.2041	-	63
-	01.01.2042-31.12.2043	-	62	7200	-	01.01.2042-31.12.2043	-	64
-	01.01.2044-31.12.2045	-	63	7200	-	01.01.2044 ve sonrası	-	65
-	01.01.2046-31.12.2047	-	64					
-	01.01.2048 ve sonrası	-	65					

Sosyal güvenlik sistemimizde 1990'lı yıllardan itibaren baş gösteren Finansman açığının en büyük sebeplerinden birinin her emekliyi karşılayan çalışan oranını ifade eden aktif pasif oranında ki dengesizliktir. Bu oran 2006'da 1,95, 2009'da 1,78, 2015 yılında ise yeniden 1,95 olarak gerçekleşmektedir. Yani yaklaşık olarak her iki çalışan bir emekliyi karşılamaktadır. Bu oranın finansman krizine dönüşmemesi için 4 olması gerekmektedir. Aktif pasif oranını belirleyen en önemli etken olarak erken

emeklilik gösterilebilir. Ülkemizde bir emekliye ortalama 26-27 yıl emekli maaşı ödenirken Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği örgütü ortalaması 16 yıldır (Cural, 2016: 693-706).

### **3.1.5. Finansman Açıkları**

Sosyal güvenlik sistemindeki finansman açıklarının temelini 1970’li yıllara dayandırmak mümkündür. Sosyal Güvenliği sağlayan kurumlar fon esasına göre teşkilatlandırılmıştır. Bu noktada 70’li yıllardan itibaren kurumların ayırması gereken matematik karşılık ayrılmamış, Dönemin hükümetleri sigorta fonlarını faizsiz kredi gibi kullanmışlardır. Emekli sayısının az olduğu ve sigorta kapsamının dar olduğu bu yıllarda sigorta kurumları cari harcamaları karşılayabildikleri için henüz baş göstermemiş problemler umursanmamıştır (Gürbüz, 2009: 178-179).

Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi irdelendiğinde 1990lı yıllardan itibaren açıklar vermeye başladığı anlaşılmaktadır (Cural, 2016: 693-706). 1992 yılından itibaren açığın telafisi için devlet bütçesinden transferler yapılmaya başlanmıştır (Gürbüz, 2009: 179). 2000’li yıllarda ise bu açık sürdürülebilir bir hal almaktan çıkmıştır. 2000’li yıllardan sonra sürekli artış trendi gösteren açık 2009 yılında yaklaşık 28 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında yaşanan küresel krizin etkileri ülkemizde de hissedilmiştir. Yaşanan ekonomik daralma emek talebini düşürmüş, istihdamı olumsuz etkileyerek prim gelirlerinin artış hızını azaltıcı bir etki yaratmıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik finansman açığı yükselmiştir. 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı kanun ile elde edilen 10 Milyar TL ve 2012 yılında SSK hastanelerinin sağlık bakanlığına devrinden elde edilen 5 Milyar TL’lik gelir bu yıllarda açığın düşmesini sağlamıştır. Sosyal Güvenlik finansman açığının GSYH’ya oranı 2000 yılında %1,4 iken, 2003-2009 yılları arasında ortalama %3 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda ise bu oran düşme trendi yakalamıştır. 2008 yılında başlanan devlet katkısı, ek ödeme ve faturalı ödemeler sisteminin açığının düşmesinde önemli rol oynamaktadır (Cural, 2016: 693-706).

**Tablo 3.5. Sosyal Güvenlik Kurumunun Yıllara Göre Gelir Gider Farkı ve Farkın GSYH'ya oranı**

<b>YIL</b>	<b>GİDER</b>	<b>GELİR</b>	<b>AÇIK</b>	<b>GSYH oranı</b>
2002	27.982.000.000,00 TL	20.018.000.000,00 TL	7.964.000.000	2,27
2003	41.336.000.000,00 TL	27.917.000.000,00 TL	13.419.000.000	2,95
2004	50.622.000.000,00 TL	34.689.000.000,00 TL	15.933.000.000	2,85
2005	59.941.000.000,00 TL	41.249.000.000,00 TL	18.692.000.000	2,88
2006	71.867.000.000,00 TL	53.831.000.000,00 TL	18.036.000.000	2,38
2007	81.915.000.000,00 TL	56.875.000.000,00 TL	25.040.000.000	2,97
2008	93.159.000.000,00 TL	67.257.000.000,00 TL	25.902.000.000	2,72
2009	106.775.000.000,00 TL	78.073.000.000,00 TL	28.702.000.000	3,01
2010	121.997.000.000,00 TL	95.273.000.000,00 TL	26.724.000.000	2,43
2011	140.715.000.000,00 TL	124.480.000.000,00 TL	16.235.000.000	1,3
2012	160.223.000.000,00 TL	142.929.000.000,00 TL	17.294.000.000	1,2
2013	189.102.000.000,00 TL	168.040.300.889,44 TL	21.061.699.111	1,2
2014	201.596.930.000,00 TL	179.118.400.191,81 TL	22.478.529.808	1,0
2015	231.546.000.000,00 TL	220.102.000.000,00 TL	11.444.000.000	0,58
2016	276.422.000.000,00 TL	265.113.000.000,00 TL	11.309.000.000	0,54

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

### **3.1.6. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlaşması**

Kayıt dışı istihdam kayıt dışı ekonominin çalışma hayatındaki karşılığıdır. Çalışanların ücret ve prim gün sayılarına ait bildirmekle yükümlü bulunan bilgilerin ilgili kurumlara süreleri dahilinde doğru bir şekilde bildirilmemesi veya eksik bildirilmesi olarak tanımlanabilir (Dam, Ertekin ve Kızılcıca 2018: 293-318).

Kayıt dışı ekonomi sosyal güvenlik sistemlerini oldukça olumsuz etkilemektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu açısından kayıt dışılık:

- Sigorta yaptırma zorunluluğu bulunan çalışanlara sigorta yaptırılmaması,
- Sigortalı olarak bildirilmesine rağmen geç bildirilmesi
- Sigortalı olarak bildirilmesine rağmen çalışma gün sayısının eksik bildirilmesi,
- Sigortalı olarak bildirilmesine rağmen prime esas kazancın eksik bildirilmesi,

- Zorunlu sigortalı olması gerekenlerin isteğe bağlı olarak gösterilmesi (Gürbüz, 2009: 184-185).

Kayıtdışı ekonomi hem gelişmiş hemde gelişmekte olan ülkelerin tamamında rastlanan, evrensel bir olgudur. Kayıtdışı ekonomiyi hesaplamada her ne kadar bir çok yöntem kullanılsa da sağlıklı ve net bir bilgi elde etmek güçtür (Işık, Acar, 2003: 117-136).

Kayıt dışı istihdamın azaltılmasının sosyal güvenlik sisteminin bütçesine en önemli katkısı aktif pasif oranının artmasını sağlamasıdır. Bu sayede her emekliye karşılık sigortalı sayısı arttırılacak ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği sağlanabilecektir. Kayıt dışı istihdamla mücadelenin de sayesinde 2002 yılında aktif sigortalı sayısı 12.800.000 iken 2015 yılı itibari ile 20 milyon 778 bine ulaşmıştır (Fırat, 2016: 319-337)

**Tablo 3.6. Sosyal Güvenlik Kurumu Açıklarının GSYH'ya oranı ve Kayıt Dışı İstihdam Verilerinin Kıyaslanması**

YIL	SOSYAL GÜVENLİK AÇIĞI	SOSYAL GÜVENLİK AÇIĞININ GSYH'YA ORANI	KAYIT DIŞI İSTİHDAM VERİLERİ
2002	7.964.000.000	2,27	52,14
2003	13.419.000.000	2,95	51,75
2004	15.933.000.000	2,85	50,14
2005	18.692.000.000	2,88	48,17
2006	18.036.000.000	2,38	46,97
2007	25.040.000.000	2,97	45,44
2008	25.902.000.000	2,72	43,5
2009	28.702.000.000	3,01	43,84
2010	26.724.000.000	2,43	43,25
2011	16.235.000.000	1,3	42,05
2012	17.294.000.000	1,2	39,02
2013	21.061.699.111	1,2	36,75
2014	22.478.529.808	1,0	34,97
2015	11.444.000.000	0,58	33,57
2016	11.309.000.000	0,54	33,86

### 3.1.7. Borçlanma Yasaları

Hizmet borçlanmaları adı da verilen bu sistem, geçmiş dönemlerdeki süreler, primleri ödenmek sureti ile sigortalılığa sayılmasına olanak

sağlayan düzenlemeleri barındırır. Yargıtay hukuk genel kurulunun 08.03.2006 tarih ve 2006/121-6 E., 2006/56 K sayılı kararına istinaden hizmet borçlanması sosyal güvenlik hakkı elde etmede istisnai bir yöntem olarak uygulanmaktadır. Bu durumda primlerinin ödenmemesinden dolayı hizmet süresinden sayılmayan kanunda belirtilen bazı sürelerin primlerinin borçlandırılmak sureti ile daha sonradan toplu olarak ödenmesi koşuluna bağlı olarak, yaşlılık aylığına esas sigortalık süresi ve prim gün sayısına dahil edilmesi halidir (Öztürk, 2014: 33).

Yurtdışında çalışan veya prim ödemesi olan erkeklerle çalışması olmasa bile yurt dışında ikamet ettiğini belgeleyen kadın Türk vatandaşlarının yurt dışı çalışma sürelerini borçlanma hakları vardır. Erkekler için yurt dışında çalışılan kadınlar için ise yurt dışında ikamet edilen süre sosyal güvenlik sistemi açısından Türkiye’de prim ödenmiş gibi sayılır (Çavuş, 2015: 35-76).

Bu sistemden faydalananlar düşük meblağlar karşılığında, çalışmadan geçirdikleri süreyi, sigortalı çalışılmış gibi hizmetlerinden saydırmışlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinde primlerin çalışıldığı dönem içinde ödenmesi hususu, fon birikimi ve aktüerya yönetimi açısından önem arz etmektedir. Borçlanma yasalarından faydalanılarak satın alınan hizmetlerin karşılığı olan primlerin borçlanma yoluyla ve taksit taksit ödenmesi, verimli bir fon birikimi ve yönetiminin önünde engeldir. Karar vericilerin sistemin istikrarını düşünmeksizin çıkarmış olduğu borçlanmalar mevcut kaynakların erimesine sebep olmuşlardır. Ayrıca bu haktan yararlanarak emekli olan hak sahipleri, sisteme verdikleri parayı kısa süre içerisinde geri alarak sistemin istikrarına olumsuz etki yapmaktadırlar. Bu durum yıllarca çalışıp sistemi mali açıdan besleyen sigortalılara da büyük bir haksızlık niteliği taşımaktadır (Gürbüz, 2009: 189).

Kurumun Mali Tablolarında Yer Alan ve Süresi İçinde Ödenmeyen Hizmet Borçlanmalarına Ait Tahakkuk Kayıtlarının Güncellenmemesi Sosyal Güvenlik Merkezlerince süresi içinde ödenmeyen hizmet borçlanmalarına (doğum, askerlik, yurtdışı vb.) ilişkin tahakkuk kayıtlarının

iptal edilmemesi nedeniyle kurumun hizmet borçlanmalarına dair tahakkuk kayıtlarının mali tablolarında yer alan hizmet borçlanmalarına ilişkin kayıtların doğru olmadığı tespit edilmiştir. 1.7.2010 tarihli ve 27628 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Hizmet Borçlanma İşlemlerinin Usul Ve Esasları Hakkında Tebliğin” 9'uncu maddesinde; hesaplanan borcun, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içerisinde sigortalı veya hak sahipleri tarafından Kuruma ödeneceği, bir ay içinde ödenmeyen borçlanmaların geçerli sayılmayacağı, süresi içinde tebliğ edilen borcunu ödemeyenler ile kısmi ödeme yapanların kalan sürelerinin borçlandırılması için ayrıca yeni başvuru şartı aranacağı hüküm altına alınmıştır. Kurumun hizmet borçlanmaları işlemleri 120.02.01.01.10 no.lu Borçlanma Karşılığı Prim Gelirleri hesabında takip edilmektedir. 31.12.2016 tarihi itibariyle, 2017 yılına devreden ödemesi yapılmayan Borçlanma Karşılığı Prim Gelirleri Tahakkuku 14.114.798.855,07 TL tutarında gerçekleşmiştir. Kurumun alacak hesaplarının gerçek değeri yansıtması için süresi içinde ödenmeyen alacak niteliğini kaybetmiş bulunan borçlanma tahakkuklarının iptal edilerek güncellenmesi gerektiği değerlendirilmektedir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 23).

### **3.1.8. Sağlık Harcamaları**

Sağlık hizmetlerinin finansmanı her ülkede tartışma konusu olmaktadır. Birçok etkenin yanı sıra teknolojide yaşanan gelişmeler, hastalıklarda yaşanan değişiklikler, artan ortalama insan ömrü sağlık harcamaları hızla yükselmekte ve kontrol altına alınabilmek için çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır (Tatar, 2012: 103-133). 2003 yılından itibaren sağlıkta dönüşüm projesi kapsamında sağlık alanının da yapılan reformlar ve genel sağlık sigortası ile tüm nüfusun güvence altına alınması, ödenecek sağlık hizmetlerinin kapsamının genişletilmesi ve sağlık hizmetleri sunumunda kalitenin artırılması ayrıca kaynakların verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun verileri incelendiğinde tabloda görüleceği üzere, 2015 yılında toplam sağlık harcamaları 59,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam harcamalar içinde tedavi harcamalarının payı 39,5 milyar TL, ilaç harcamalarının payı ise 18,9 milyar TL olarak

gerçekleşmiştir. Dünya genelinde sağlık hizmet sunucularına erişimin artması, sağlık teknolojilerinin gelişmesi ve nüfusun yaşlanması gibi sebeplerle sağlık harcamaları artış trendi göstermektedir. Evrensel yaşam hakkının temelinde yatan en büyük etken sağlık hakkıdır ve devletler bu hakkın tesisi için sürdürülebilir sistemleri kurmak zorundadırlar. Bu noktada Sosyal Güvenlik Kurumu 2014-2019 stratejik planında sağlık alanında denetim mekanizmalarını etkinleştirmek ve sağlık harcamalarının kontrol altına alınmasını hedeflemektedir. Ayrıca kurum elektronik rapor, elektronik reçete gibi teknolojinin tüm imkanlarından faydalanarak, alternatif geri ödeme modelleri geliştirerek sağlık alanında kaliteden ödün vermeden sürdürülebilir bir sistem kurmak adına çalışmalar yürütmektedir.

Sağlık alanında yapılan harcamalar da ilaçlar önemli bir harcama kalemidir. Başta OECD ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerde toplam sağlık harcamalarının içinde ilaca yapılan harcamanın payı ortalama %20 şeklinde gerçekleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise % 20 ila 40 arasında değişen bir oran ile gerçekleşmektedir. Türkiye’de ilaçlara yapılan harcama oldukça yüksektir. Sosyal Güvenlik Kurumunun yapmış olduğu sağlık harcamaları içerisinde ilaç harcamalarını payı %45-50 bandından gerçekleşmektedir (Pınar, 2012: 59-65).

**Tablo 3.8. Kamu Tarafından Yapılan Sağlık Harcamalarının Son İki Yıl Özelinde Kıyaslanması**

	Genel toplam		Toplam		Merkezi devlet		Yerel devlet		Sosyal Güvenlik	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Toplam sağlık harcaması</b>	104.568	119.756	82.121	94.012	25.286	28.731	927	1.118	55.908	64.163
<b>Cari sağlık harcaması</b>	96.786	112.540	75.622	88.279	20.265	24.290	893	1.064	54.464	62.925
<b>Hastaneler</b>	51.083	60.141	41.521	49.099	10.726	12.970	67	76	30.727	36.054
<b>Evde hemşirelik bakımı</b>	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ayakta bakım sunanlar</b>	12.341	14.257	8.857	10.283	4.790	5.606	425	531	3.642	4.145
<b>Perakende satış ve diğer tıbbi malzeme sunanlar</b>	25.888	29.321	19.122	21.675	70	70	12	13	19.040	21.592
<b>Halk sağlığı programlarının sunumu ve yönetimi</b>	4.374	5.355	4.374	5.355	4.218	5.181	156	174	-	-
<b>Genel sağlık yönetimi ve sigorta</b>	416	498	241	272	-	-	-	-	241	272
<b>Sınıflandırılmayan diğer kategori</b>	2.683	2.967	1.507	1.596	461	463	233	270	814	863
<b>Yatırım</b>	7.782	7.216	6.499	5.733	5.021	4.441	34	54	1.444	1.238

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

### 3.1.9. Fonların Verimli İşletilememesi

Sosyal Güvenlik sistemimiz dünyadaki birçok örneği gibi fon biriktirme esasına göre kurulmuştur. Sisteme dahil olanların katkıları ile biriktirilen fonlar, finansal piyasalar tarafından sunulan unsurlar üzerinden işletilerek fonların değerlendirilmesi sayesinde ek gelir elde etmek mümkündür (Canbay ve Demir, 2013: 303-315). Sosyal güvenlik fonları enflasyonun yüksek oldukları dönemlerde hatalı yatırımlarla eritilmişlerdir. 1965 yılı sonrası süreçte sisteme ait fonların getirileri hep negatif olmuştur. Enflasyonun %104,4 olarak gerçekleştiği 1980 yılında fonların net kaybı %96 olmuştur. Enflasyonun %104,4 olarak gerçekleştiği 1980 yılında fonların net kaybı %96 olmuştur (Erol, 2014: 37-66). Bakıldığı zaman finansman açısından krize girmesinin temelinde yatan en önemli



sorunlardan birinin kaynaklarının verimsiz kullanılması olmuştur (Egeli ve Özen, 2009).

Fonlar toplumların refah seviyesini yükseltecek ekonomik ve sosyal alanlarda ve direk prim ödeyenlerin ekonomik ve sosyal anlamda durumlarını iyileştirmek maksadı ile sosyal projelerde kullanılabilir (Arıcı ve Alper, 2013: 172).

### ***3.1.10. Aktif Dönemdeki katılım ile Pasif Dönemdeki Yardımlar arasındaki Fark***

Sosyal güvenlik sistemlerinin kaynağını toplanılan primlerin oluşturduğu durumlarda emeklilik sisteminin aktüeryal açıdan değerlendirilmesinde en önemli istatistik aktif/pasif oranıdır. Bu oran sosyal güvenlik sisteminde emekli olmuş bir kişinin (pasifin) kaç çalışan tarafından (aktif) finanse edildiğini gösterir. Tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemizde 2016 yılı itibari ile bu oran 1,91 olarak gerçekleşmiştir. Son 11 yıllık rakamlar incelendiğinde bu rakamın 2 civarında değişim gösterdiği gözlemlenmektedir. Dağıtım esasına göre işleyen bir sosyal güvenlik sisteminde bu oranın olması gerektiği rakam 4'tür. 4'ün altında gerçekleşen her oran prim yükünü arttırır ve kayıtdışı ekonominin önünü açar (Yalçınkaya, 2014).

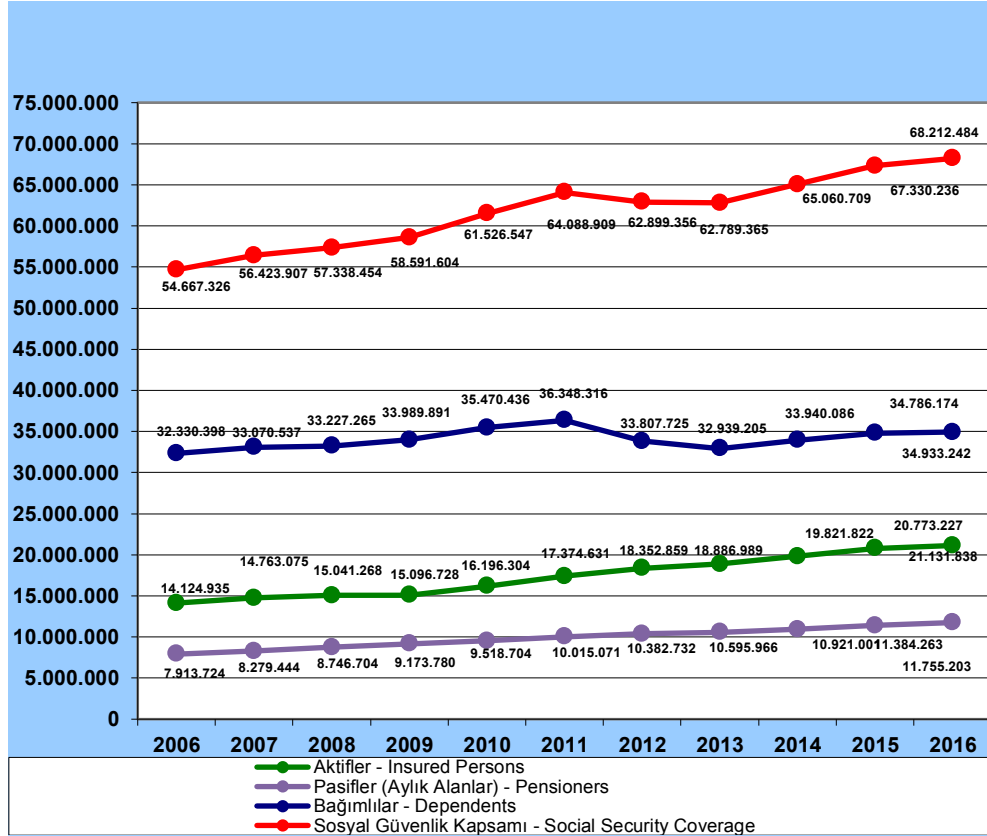
**Tablo 3.9. Aktif Pasif Sigortalı Sayıları**

	<b>4/1-(a)</b>	<b>4/1-(b)</b>	<b>4/1-(c)</b>	<b>TOPLAM</b>
<b>AKTİF SİGORTALILAR</b>	<b>15.355.158</b>	<b>2.794.132</b>	<b>2.982.548</b>	<b>21.131.838</b>
Zorunlu	13.775.188	2.687.681	2.982.548	19.445.417
Çırak	1.170.080	-	-	<b>1.170.080</b>
Y. Dışı Topluluk	24.710	-	-	<b>24.710</b>
Tarımda Hizmet Akdiyle Çalışanlar	36.125	-	-	<b>36.125</b>
İsteğe Bağlı	-	92.595	-	<b>92.595</b>
Kısmi Süreli Çalışan Sigortalılar	349.055	-	-	<b>349.055</b>
Muhtar	-	13.856	-	<b>13.856</b>
<b>PASİF(Aylık Alanlar) SİGORTALILAR</b>				
<b>-Dosya</b>	<b>6.736.070</b>	<b>2.402.298</b>	<b>1.913.966</b>	<b>11.052.334</b>
<b>-Kişi</b>	<b>7.144.139</b>	<b>2.559.823</b>	<b>2.051.241</b>	<b>11.755.203</b>
Yaşlılık	5.098.801	1.647.662	1.374.998	<b>8.121.461</b>
Malullük	74.429	21.234	25.260	<b>120.923</b>
Vazife Malulü	-	-	12.170	<b>12.170</b>
Ölen Sigortalı (Dosya)	1.436.828	732.988	501.538	<b>2.671.354</b>
Ölen Sigortalıların Hak Sahipleri	1.814.407	890.045	638.813	<b>3.343.265</b>
Sürekli İş Göremezlik Geliri Alanlar	69.905	157	-	<b>70.062</b>
Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri (Dosya)	56.107	257	-	<b>56.364</b>
Sürekli İş Göremezlik Ölüm Geliri Alan Hak Sahibi	86.597	725	-	<b>87.322</b>
<b>BAĞIMLILAR</b>	<b>19.438.157</b>	<b>9.008.656</b>	<b>6.486.429</b>	
<b>Aktif / Pasif Oranı</b>	<b>2,28</b>	<b>1,16</b>	<b>1,56</b>	<b>1,91</b>
<b>Sosyal Güvenlik Kapsamı</b>	<b>41.937.454</b>	<b>14.362.611</b>	<b>11.520.218</b>	<b>68.212.484</b>

<b>Türkiye Nüfusu (TÜİK ADNKS)</b>	<b>79.814.871</b>
<b>Sosyal Güvenlik Kapsamının Türkiye Nüfusuna (TÜİK ADNKS) Oranı (%)</b>	<b>85,50%</b>

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

**Şekil 3.1. Aktif/Pasif Sigortalılar, Bağımlılar ve Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfus**



(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2018).

Tablo incelendiğinde pasif sigortalı sayısı, doğrusal bir görünüm sergileyerek her yıl bir önceki yıla benzer oranda bir artış göstermiştir. Aktif sayısı ise o yıllık ekonomik göstergelerden etkilenerek dalgalı bir seyir izlemiştir. 2008 yılında yaşanan krizin etkisi ile 2009 yılında aktif neredeyse

bir önceki yılla aynı oranda kalmış, pasif artışını sürdürmüş, bunu yansıması olarak da aktif/pasif oranı 2009 yılında 1,78 olarak gerçekleşmiştir (Yalçınkaya, 2014).

**Tablo 3.10 Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif Pasif Oranı, 2007-2016**

Yıllar	Aktif-Pasif Oranı	4-1/a Aktif-Pasif Oranı	4-1/b Aktif-Pasif Oranı	4-1/c Aktif-Pasif Oranı
2007	1,95	2,09	2,05	1,41
2008	1,87	2,06	1,82	1,37
2009	1,78	1,96	1,66	1,37
2010	1,84	2,06	1,67	1,36
2011	1,87	2,15	1,50	1,49
2012	1,90	2,22	1,40	1,53
2013	1,91	2,24	1,30	1,59
2014	1,94	2,29	1,28	1,60
2015	1,92	2,30	1,17	1,63
2016	1,91	2,28	1,16	1,56

(Sosyal Güvenlik Kurumu, 2016).

### 3.1.11. Prim Tahsilatlarının Zamanında Yapılamaması

31.12.2016 tarihi itibarıyla icraya intikal etmemiş ve yapılandırma başvurusu yapılmamış 4/1-a kapsamında 25.528.049.539TL, 4/1-b kapsamında 13.340.591.569 TL, Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin 6736 sayılı Kanun ile 6552 sayılı Kanuna göre yapılandırılan 4/1-a, 4/1-b ve 4/1-c kapsamında 36.852.238.892 TL, 30.11.2016 tarihi itibarıyla icra takibinde toplam 45.160.497.222 TL, tutarında kurum alacağı bulunmaktadır (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 6).

Sosyal güvenlik primlerinin zamanında tahsil edilmesi pek çok konuyu dolaylı ya da direk olarak etkilemektedir. Ülkemizin sosyal güvenlik sisteminin en önemli kaynağını primler oluşturmaktadır. Bu noktada primlerin tahsilatı sistemin sürdürülebilirliği açısından önde gelen unsurlardan birisidir.

Serbest piyasada işletmelerin gider kalemlerinin başında işçi maliyetleri yer almaktadır. İşçi maliyetleri içerisinde ise sosyal güvenlik primleri önemli yer tutmaktadır. Primlerin zamanında tahsil edilmesi ise tam rekabet piyasasının oluşmasına direk etki etmektedir. Prim ödeme alışkanlığına sahip, düzenli bir şekilde primlerini ödeyen bir işletme ile, prim ödeme alışkanlığına haiz olmayan bir ve aynı işi yapan başka bir işletme ile rekabet etmesi mümkün görünmemektedir. Ödeme alışkanlığı olmayan işletme, ürünlerini daha düşük maliyetlerle üreteceğinden piyasaya da daha uygun fiyattan sunabilecektir. Ödeme alışkanlığına sahip işletme hem primlerini vaktinde ödeyecek, hem düşük fiyatlarla rekabet etmek zorunda kalacak, hem de ödeme alışkanlığı olmayan işletmenin sebep olduğu sosyal güvenlik açığı, genel bütçeden karşılanacağı için, ödemiş olduğu vergilerle bu durumu finanse etmek zorunda kalacaktır. Bu nedenle Sosyal Güvenlik Kurumunun tahsilat sistemini, ödeme alışkanlığı olmayan işverenlerin, sebep oldukları borç, tahsili mümkün olmayan borç haline gelmeden müdahale edebilecek şekilde revize etmesi, personel sayısını arttırması, mevcut yetkili, tecrübeli ve yetkin personeli tutabilmek ve iş ve işlemlerde kaliteyi yakalayabilmek adına özlük haklarında iyileştirme yapması gerekmektedir. Ayrıca alınacak bu önlemler sayesinde, anlık müdahalelerde bulunulabilecek, bu sayede caydırıcılık tesis edilmiş olacak ve ödeme alışkanlığı olmayan işveren sayısında azalma olacaktır. Netice de ise kurumun cebren tahsil etmek zorunda kalacağı meblağlar ve cebren tahsilat maliyetleri düşecektir.

Primlerin zamanında tahsil edilmesini gerekli kılan bir diğer sebep ise fon yönetimidir. Sosyal Güvenlik Kurumu sahip olduğu fonları Fon ve Aktüerya yönetimi daire başkanlığı aracılığı ile yatırımlara yönlendirerek işletmekte ve bunların nemalarını gelecekteki ödemelerde kullanmak üzere fonlara dahil etmektedir. Zamanında tahsil edilmiş primlerin oluşturduğu daha büyük fonlar yönetilmeleri halinde daha büyük gelirler getirecektir.

### **3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Tahsilat Sistemi**

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanununun 35. Maddesine istinaden Kurumun sahip olduğu mallar, alacakları, banka hesapları 2004 sayılı İcra

ve İflas Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun bakımından devlet malı hükmünde sayılmaktadır. Bu nedenle kurumun alacakları imtiyazlı alacaklardandır. Aynı kanunun 35. Maddesinde; Süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idari para cezaları, gecikme zamları, katılım payları kurum alacağın dönüşür ve bu alacakların tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51., 102. Ve 106. Maddeleri hariç diğer maddeleri uygulanır” hükmüne amirdir. Yukarıda sayılan alacakların yanı sıra bazı özel kanunlarda 6183 sayılı kanuna göre takip ve tahsil edilmesi hükme bağlanan birtakım alacaklar da 6183 sayılı kanun hükümleri kapsamında kurumca takip ve tahsil edilecektir. Bunlar, 3320 sayılı kanuna istinaden konut edindirme yardımı, 3417 sayılı kanuna istinaden tasarrufu teşvik kesinti ve katkı tutarları, 4306 sayılı kanuna istinaden eğitime katkı payı, 4481 sayılı kanuna istinaden özel işlem vergisi, 5035 sayılı kanuna istinaden damga vergisidir (Sosyal Güvenlik Kurumu Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü İcra Daire Başkanlığı, 2014: 1)

Bu kapsamda Sosyal Güvenlik Kurumunda Sigorta Primleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı olmak üzere İcra Daire Başkanlığı Kurulmuştur. Taşrada ise İcra Hazırlık, İcra Haciz ve Takip, İcra Satış servileri olmak üzere 3 servis halinde teşkilatlanmıştır.

### ***3.2.1. Cari Dönemlerde Yapılan Tahsilatlar***

Sosyal Güvenlik Kurumunun toplamış olduğu primlerin ödenmesi notasında izlenmesi gerek prosedür 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun (SSGSS) 88. Maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; “4/a kapsamındaki sigortalıları çalıştıran işveren, bir ay içinde çalıştırdığı sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden, prim oranları esas alınarak Kanun gereğince hesaplanacak sigortalı hissesi prim tutarlarını sigortalıların ücretlerinden keserek, kendi hissesine isabet eden prim tutarlarını da bu tutarlara ekleyerek en geç takip eden ayın/dönemin sonuna kadar Kuruma ödeyeceklerdir. Ödeme süresinin son gününün resmi tatile rastlaması halinde ise, prim tutarları, en

geç son günü izleyen ilk iş günü içinde Kuruma ödenecektir. Özellikle dini bayram tatilleriyle birleşmek üzere verilen idari izinler resmi tatil sayılmamaktadır. Hak edilen ancak, ödenmemiş olan ücretler üzerinden hesaplanacak primler hakkında da aynı hüküm uygulanacaktır” (Topçu, 2010: 239-241).

### **3.2.2. 6183 Sayılı AATUH Kanuna İstinaden Yapılan Cebren Tahsilatlar**

Kurumun prim ve diğer alacaklarının tahsil edilmesinin güvence altına alınması ve yükümlülüklerini yerine getirmeyenler hakkında yaptırımların uygulanması için otomatik icra programı oluşturulmuştur.

İşverenlerin sigorta primi, işsizlik sigortası primi ve damga vergisi borçlarının süresi içinde ödenmemesi halinde söz konusu alacakların, 26/8/2014 tarihli OLUR ile sigorta primi ve işsizlik sigortası prim borçları yönünden her yılın Mart ve Eylül aylarında (altı ayda bir), damga vergisi borçları yönünden her yılın Mart ayında (yılda bir defa) otomatik icra programı vasıtasıyla icra servislerine aktarılmasına karar verilmiştir.

30.11.2016 tarihi itibarıyla icra takibinde toplam 45.160.497.222 TL, tutarında kurum alacağı bulunmaktadır. Kurumun icra takibindeki toplam 45.160.497.222 TL tutarındaki alacağının 40.024.937.976 TL'si sigorta primi, 3.299.591.217 TL'si işsizlik sigortası primi, 1.346.791.775 TL'si idari para cezası, 385.723.387 TL'si damga vergisi, 103.452.867 TL'si ise eğitime katkı payı ve özel işlem vergisi gibi diğer kalemlerden oluşmaktadır (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 6-15).

### **3.2.3. İcra İflas Kanununa Göre Yapılan Tahsilatlar.**

09.02.2017 tarih ve 2017/43 sayılı yazıya istinaden SGK'dan alınan veriye göre; 2016 yılı içerisinde 1.550.356,54 TL'si prim, 1.230.307,83 TL'si işsizlik primi, 4.800,66 TL'si idari para cezası, 89.444,06 TL'si eğitime katkı payı, 158.872,35 TL'si özel işlem vergisi, 1.819.261,07 TL'si damga vergisi, 20.459,67 TL'si Soma maden kazası ile ilgili olmak üzere mali sistemin dışında takip edilen toplam 4.873.502,18 TL tutarındaki kurum alacağı terkin edilmiş Tahsilat İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmektedir. Buna göre; fazla veya yersiz

ödemelerin takip ve tahsilat sürecinde, Kurumun yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca hazırlamış olduğu Usul ve Esaslar göz önünde bulundurulmaktadır. Sözü edilen Usul ve Esaslarda; fazla veya yersiz ödemelere ilişkin kurum alacaklarının borç girişinin, ilgili harcama birimi tarafından Kişilerden Alacaklar menüsü üzerinden yapılacağı, oluşturulan borç döküm belgesinin Takip Birimine gönderileceği, Takip Biriminin gerekli incelemeyi yaptıktan sonra ilgililere borçlarını tebliğ edeceği, daha sonra Muhasebe Birimince borcun tahakkuk kayıtlarının oluşturulacağı, şayet yasal süresinde ödenmeyen borçlar var ise, hükmen tahsil edilmek üzere Hukuk Birimine gönderileceği ifade edilmiştir. 2016 yılı sonu itibarıyla, fazla ve yersiz ödemelerden kaynaklanan ve 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında takip edilen alacak stoku 8.421.491.676,23 TL olup yıl içerisinde tahsil edilen, hukuk birimine gönderilen ve terkin edilen toplam tutar ise 4.369.026.810,95 TL düzeyinde gerçekleşmiştir. 2017 yılına devreden tutar ise 4.052.464.865,28 TL'dir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 20).

### **3.3. Tahsilat Ayağı Zayıf Sistem**

Sosyal Güvenlik Kurumu 30.11.2016 tarihi itibarıyla icra takibinde bulunan toplam 45.160.497.222 TL, tutarında kurum alacağını 1029 İcra memuru ile takip etmektedir. İcra memuru başına 6656 icra dosyası düşmektedir. İcra memurları, zamanaşımına giren dosyalar, satışa geçilmesi gereken teminatlar gibi sorumluluğu, sahada kasa haczi, menkul mal haczi yapmak gibi risklere, borçlunun borçlarını 6183 sayılı kanunun 48. Maddesine istinaden taksitlendirme talebini kabul edip etmemek, menkul malların satış bedellerini belirlemek gibi inisiyatife sahip olmalarına rağmen özlük hakları açısından sorumluluk/iş riski/özlük hakkı dengesinden yoksun çalışmaktadırlar. 666 sayılı kanun hükmünde kararname ile getirilen eşit unvana eşit ücret politikası gereği, unvan olarak memur ibaresine sahip oldukları için almış oldukları görev tazminatlarını da kaybetmişlerdir. Kadro sayısının yetersiz oluşu, özlük haklarındaki geriye gidiş, iş riski, sorumluluğu ve kadro için gerekli olan yetkinlikle birleşince, iş yükünün ağırlığı, kadro mensuplarının çalışma barışının bozulması ve kadro



mensuplarının görevde yükselme sınavları, kurum değişikliği, feragat etme gibi sebeplerle daha az sorumluluk gerektiren, risksiz kurum ve unvanlara geçiş yapması, kurumun tahsilat mekanizmasını zayıflatmaktadır.

Her ne kadar gelişen teknoloji takip edilmek istense de, kurum sistemlerinin çok dağınık ekranlarda yerleşik olması, mevcut sistemlerin pratik olmaması gibi sebepler, kırtasiyeciliği ve iş yükünü arttırmaktadır.

Tahsil edilecek her prim, sosyal güvenlik sisteminin genel bütçe üzerindeki yükü, devlet iç borçlanma stokunu, dolaylı olarak faizleri azaltacak bir etki yaratacak, piyasada tam rekabetin oluşmasına katkı sağlayacak olmasına rağmen, konu gerektiği ihtimamı görememektedir.

### ***3.3.1. Kayıt Dışı Ekonominin Müttemim Cüz'ü Tahsilat***

Kayıt dışı çalışmayı, çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumu ve Vergi dairesi gibi kurumlara bildirilmemesi veya gün ya da ücret olarak eksik bildirilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Kayıt dışı istihdam sosyal güvenlik sistemi açısından gelir kaybına yol açan ve mücadele edilmesi gereken bir problemdir. Dokuzuncu kalkınma planında kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik tedbirler alınmıştır. Bu önlemlerin sonucunda 2010 yılında %43,25 olan oran 2011'de 42,05, 2012'de 39,02 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında 36,75, 2014'te 34,97, 2015'te 33,57 ve son olarak 2016'da 33,49'a gerilemiştir. Öteki taraftan 2010 yılında 26.724.000.000 TL açık veren kurum, 2011'de 16.235.000.000, 2012'de 17.294.000.000, 2013'de 21.061.699.000, 2014'de 22.478.529.000, 2015'de 11.444.000.000, 2016'da ise 11.309.000.000 TL olarak gerçekleşmektedir. Elbette bütçe açığına etki eden pek çok faktörden bahsetmek mümkündür ancak kayıt dışı oranının yıldan yıla düşmesine rağmen sosyal güvenlik açığına anlamlı bir etkisi olmamaktadır. Bunun başlıca sebebi kayıt dışı ekonomi ile mücadele programının belirlenmesinde tahsilat ayağının es geçilmesidir. Son on yılın en gözde politikası olan kayıt dışı ekonomi ile mücadele politikasının sosyal güvenlik ayağı sigortasız çalışanları kayıt altına alma, sigortası yapılan çalışanların iste prime esas kazançlarının, çalışma günlerinin eksiksiz olarak kayıt altına alınması temelinde şekillenmektedir. Ancak kayıt altına alınan sigortalıların primlerinin ve

usulsüzlükten doğan idari para cezalarının tahsil edilip edilmediği noktasında herhangi bir politika geliştirilememektedir. Sigortasız işçi çalıştırma veya eksik gün ve prime esas kazanç bildirme işverenlerin maliyetleri kısmak için kullandıkları bir yöntem olarak göze çarpmaktadır. Yapılan denetimler sayesinde kayıt altına alınan sigortalıların tespit edilebildiği ölçüde geriye dönük olarak sigorta girişleri yapılmakta ve/veya eksik gün ile prime esas kazançları tespitler ölçüsünde tamamlanmaktadır. İşletmeler sunmuş oldukları mal veya hizmetin satış fiyatını piyasa şartları ve maliyetleri ölçüsünde belirlemektedirler. Sigortasız işçi çalıştıran veya eksik gün ve prime esas kazanç bildiren işverenler maliyetlerini ilgili dönemlerde mevzu bahis kalemlerden bağımsız olarak belirlemekte ve satış fiyatlarını buna göre tespit etmektedirler. Dolayısı ile geçmişe dönük olarak düzeltilen kayıtlar ve bu usulsüzlükten doğan idari para cezaları bir çok küçük ve orta ölçekli işletme için altından kalkamayacağı bir mali yük getirmektedir. Sigortalı çalışanlar kayıtların düzeltildiği tarih itibari, düzeltilen kayıtlara ilişkin gerekli ödemelerin yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın sigortalılıklarından doğan haklardan faydalanmaya başlamaktadırlar. Ancak yukarıda anlatılan nedenlerden ötürü, gözlemlendiği kadarı ile işverenlerin çoğu idari para cezalarını ve geçmişe yönelik düzeltilen kayıtlardan kaynaklanan primleri ödeyememektedir. Dolayısı ile tahsilat ayağı zayıf bırakılmış kayıt dışı ekonomi ile mücadele politikası Sosyal Güvenlik Kurumu temelinde, kuruma gelir getirici bir politika olmanın aksine, bütçe açığını arttırıcı bir etki yarattığı söylenebilir. Bu noktada kayıt altına alınan kayıtdışı ekonomiden kaynaklı primlerin tahakkuku kadar, tahakkuk eden primlerin tahsili de sosyal güvenlik sisteminin bütçe dengesi için önemli bir konudur.

Kayıt dışı ile tam mücadele halinde 2016 yılı için 4.832.000 kişinin daha kayıt altına alınması mümkün olabilecekti. Bu kişilerden toplanan primler kurumun açıklarını kapatacaktı, ayrıca yine bu kişilerin bağımlı durumdan aktif duruma geçmesi de kurumun aktif pasif durumuna pozitif katkı sunacaktı (Kalkınma Bakanlığı, 2014). Tahsilat ayağı güçlendirilmiş bir mücadele sistemi ile birlikte, kayıt altına alınan bu sigortalıların

denetimle tespitten doğan idari para cezalarının ve geçmişe yönelik primler ile sonradan çıkacak cari dönem primlerinin etkin ve hızlı biçimde tahsili, kurumun bütçe dengesine pozitif bir katkı sunacaktır.

### **3.3.2. Cebren Tahsilatı Yapılmayan Primler**

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 37'nci maddesinde "Süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idarî para cezaları, gecikme zamları, katılım payları Kurum alacağına dönüşür ve bu alacakların tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci 102'nci ve 106'ncı maddeleri hariç diğer maddeleri uygulanır." hükmü ile, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 88'inci maddesinde "Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunun 51'inci, 102'nci ve 106'nci maddeleri hariç, diğer maddeleri uygulanır. Kurum, 6183 sayılı Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığı ile diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanır." hükmü yer almaktadır. Buna göre, ödenmemiş prim borcu bulunan 4/1-b kapsamındaki sigortalılar hakkında 6183 sayılı Kanun'un 54'üncü madde hükümlerinin uygulanması gerekir.

Bağımsız çalışanların %67'sinin ve çiftçilerin yaklaşık %70'inin 4-1(b) primlerini ödemedikleri ve kuruma borçlu buldukları görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: ). Her ne kadar yukarıda anılan kanun maddesinde 4/1-b kapsamındaki borçların icra takibinin de yapılacağı bildirilmişse de Sosyal Güvenlik Kurumu uzun süre bu borçların takibini yapmamıştır. 5510 Sayılı Kanun'un 4'üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının (B) Bendi Kapsamındaki Sigortalıların Kuruma Olan Prim Borçları Hakkında Yasal İşlem Başlatılmaması Kurum kayıtlarının incelenmesi neticesinde; 4/(b) kapsamındaki sigortalıların, 31.12.2016 tarihi itibarıyla Sosyal Güvenlik Kurumuna 13.340.591.569 TL tutarında prim borçlarının olduğu ve alacakların tahsili konusunda yasal sürecin işletilmediği görülmüştür (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 22-23).

Kurum başkanlığı 23/10/2017’de çıkarmış olduğu 5334879 evrak sayılı genel yazı ile şirket ortakları, avukat, noter ve doktorların (diş hekimi ve veteriner hekimler dahil) 4/1-b kapsamında sigortalı olanlarının icra takiplerinin başlanacağını duyurmuştur. Ancak icra programının olmaması, işlemlerin manuel ortamda eski usullerle yürütülmesi, doktorlara ait tescillerin sigortalılık statülerinin vergi mükellefi olarak kaydedilmiş olmasından kaynaklı olarak listelerinin alınamaması ve tespitinin ünitelerde memurlara bırakılması, iş yükünün getireceği gerekli personelin sağlanmaması, mevcut icra memurlarının özlük haklarındaki eksiklikler gibi sebeplerle etkin bir takipten bahsetmek mümkün olmamaktadır.

Her ne kadar 212 yılında uygulanmaya başladığından beri sürekli değişikliklere maruz kalmış olsa da Genel Sağlık Sigortası primi borçlarının da henüz icra takibi yapılmamaktadır. 01/04/2017 tarihinde yapılan değişiklikle Genel Sağlık Sigortası hususunda yeni bir döneme girilmiştir. Yeni düzenleme ile geliri asgari ücretin 1/3’ünden çok olan kişilerden brüt asgari ücretin %3’ü oranında prim tahsil edilecektir. Ayrıca primlerin hesaplanmasındaki bu değişiklik önceki yıllarda çıkmış olan prim borçlarına da sirayet edecektir (Karabacak, 2017: 30-39). Henüz sistemin çok yeni olması, pek çok kez değişikliğe maruz kalmış olması ve yeniden yapılandırılmalar aracılığı ile uzun başvuru süreleri ve vadeler ile taksitlendirme olanakları sağlanmış olması henüz bu sistemin kurum bütçesine nasıl bir yük getireceği, tahsilatının nasıl yapılacağı noktasında belirsizlikler barındırmaktadır.

### ***3.3.3. Tahsil dairesi olarak Sosyal Güvenlik Kurumunun Eksiklikleri.***

- Cari ve geçmiş dönemlere ait alacak envanterini en kısa zamanda çıkararak MOSİP’e aktarması,
- Alacakların takip ve tahsil süreçlerinin tahakkuk esaslı tek bir sistem üzerinden yürütülmesi,
- Alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilinde görevli olanların hesap verme sorumluluklarını gösterecek şekilde mahiyetlerine göre doğru tutarda ve doğru hesaplara kaydedilmesi,

- Tahsilata ilişkin alındıların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde belirtilen mali bilgileri içerecek şekilde düzenlenmesi,
- Alacakların dönem, konu ve sorumlular bazında izlenebilir olmasına imkan verecek bir kayıt düzeninin oluşturulması,
- Alacakların takipsiz kalmasının önlenmesi için, Kurum tarafından etkili bir takip sisteminin kurulmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Faaliyet ve Alacak Hesaplarına İlişkin Tahsilatların Emanet Hesaplarından Mahsup Edilmemesi Nedeniyle SGK'nın Varlık ve Yükümlülükleri ile Faaliyet Sonuçları hatalı raporlanmaktadır. SGK mali tabloları üzerinde yapılan incelemede, 333 Emanetler Hesabı'nın 2014 yılında 8.830.487.517,81 TL, 2015 yılında 8.362.645.852,90 TL, 2016 yılında ise yaklaşık %67 oranında artış göstererek 13.962.582.646,24 TL tutarında bakiye vermekte olduğu görülmüştür. muhasebe işlemlerinin gerçekleştirildiği MOSİP Sistemi ile 5510 sayılı Kanun'un 4/1-a maddesi kapsamındaki prim tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin gerçekleştirildiği İşveren Sistemi arasında entegrasyon sağlanamaması, 5510 sayılı T.C. Sayıştay Başkanlığı Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu 9 Kanun'un 4/1-b maddesi kapsamındaki primlere ilişkin MOSİP Sisteminde herhangi bir tahakkuk kaydı bulunmaması, beyan usulü yapılan tahsilatlardan açıklama yada kişi bilgilerindeki eksik bilgidен dolayı hangi borca karşılık yatırıldığı bilinmeyen tutarların bulunması, genel bütçe kapsamındaki resmi işyerlerinde tahakkuktan önce tahsilatın yapılabilmesi, hisseli borçlarda ilgililerin hisseleri oranında tahakkuk ve tahsilat yapılamaması, belediye borçlarına karşılık olarak İller Bankası kanalıyla tahsil edilen uzlaşma gelirlerinden niteliği ayrıştırılmayan tutarların bulunması, ihaleli işlerde kamu kurumlarınca kesilen tutarların maliye tahsilatı olarak gönderilmesi ve benzeri nedenlerle yapılan tahsilatların tahakkuk kayıtları ile bağlantısının kurulamaması yada tahakkuk işlemleri gerçekleşmeden tahsilat yapılması durumlarında yapılan tahsilatlar emanet hesaplarında bekletilmekte, bu durum bir taraftan emanet hesaplarında gereksiz bir artışa neden olurken, diğer taraftan faaliyet ve alacak

hesaplarının mali tablolarında hatalı raporlanmasına neden olmaktadır (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 7-11).

SGK ile İŞKUR arasında yapılan “4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Protokol” çerçevesinde Kurumun, işsizlik sigortası primlerini tahsil edilen ayı izleyen ayın 15'ine kadar Fon hesaplarına prim ve gecikme zammı ayırımını yaparak aktaracağı hususunda düzenleme yapılmış olmakla birlikte prim tahsilatında katlanılacak maliyetlerin nasıl karşılanacağına yönelik bir hükme yer verilmemiştir. İşsizlik sigortası primi tahsilatlarında maliyetlere SGK katlanmaktadır.

Kurum tarafından 2013 yılında yaklaşık 7 milyar TL, 2014 yılında yaklaşık 7.5 milyar TL, 2015 yılında yaklaşık 9 milyar TL, 2016 yılında da yaklaşık 10 milyar TL tutarında işsizlik sigortası prim, gecikme zammı ve faiz tahsil edilerek İşsizlik Sigortası Fon Hesabına aktarılmıştır. Ayrıca icrada takip edilen yaklaşık 3 milyar TL bulunmaktadır.

Yapılan incelemelerde; Kurumun 4447 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca, yürütmüş olduğu işsizlik sigortasına ilişkin prim, gecikme zammı ve faizlerinin takip ve tahsilat faaliyetlerinin Kuruma bir maliyetinin olduğu, ortaya çıkan bu maliyetlerin Kurumun bütçesinde faaliyet ayrıntısının gösterilmediği, kayıt altına alınmadığı, bu durumun mali yönden genel yönetim giderlerini artırarak faaliyet sonuçlarını etkilediği görülmüştür (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 38).

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun alacaklarının takibi için her yılın Mart ve Eylül aylarında (altı ayda bir), damga vergisi borçları yönünden her yılın Mart ayında (yılda bir defa) otomatik icra programı vasıtasıyla icra servislerine aktarılmasına karar verilmiştir.

Ancak otomatik icra programı incelendiğinde programın; özel sektöre ait geçici işyerlerine ilişkin alacakları kapsamadığı ve bu nedenle de söz konusu işyerlerine ilişkin alacakların takibinin sağlıklı bir şekilde yapılmadığı, bazı kurum alacaklarının ise zamanaşımına uğratıldığı görülmüştür (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 57).

Kurumun, 30.11.2016 tarihi itibarıyla icra takibinde olan toplam 45.160.497.222 TL alacağı bulunmaktadır. Yapılan incelemeler sonucunda,

icra takibinde bulunan kurum alacaklarından Aralık 2016 tarihine kadar 11.296.092.294,20 TL alacağın tebliğ edilemediği Sayıştay tarafından tespit edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu ise bu bulguya şu şekilde cevap vermiştir “borçlulara tebliğ edildiği halde iş yoğunluğu, personel eksikliği nedenleriyle kullanıcılar tarafından tebliğ tarihi sisteme girilememiş icra takip dosyaları olduğu; Kurumca tebliği yapılamayan alacaklar ile ilgili olarak sisteme girilmeyen tebligatların en kısa sürede sisteme girilmesinin 03.05.2017 tarihli ve 2475167 sayılı bir Genel Yazı ile talimatlandırıldığı ve listelerin İl Müdürlüklerine duyurulduğu ifade edilmiştir (T.C Sayıştay Başkanlığı 2017: 74).





## SONUÇ

Bu çalışmada her sene büyük açıklar veren ve bir çok sebepten ötürü her ne kadar köklü reformlar yapılsa da bütçe dengesi henüz sağlanamayan sosyal güvenlik kurumunun finansal sistemi ve etkin bir tahsilat yöntemi olmaması temelinde finansal sorunları ele alınmıştır.

İlk bölümde sosyal güvenlik kavramının tanımlanması ve Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin uygulayıcı olan kurumun işleyişinin anlatılabilmesi açısından sosyal güvenlik sistemlerinin dünyada ve Türkiye'de ki gelişimi anlatılmıştır. Sosyal güvenlik kavramı açıklanırken, sosyal güvenliğin konusu olan risklere bu bölümde değinilmiş ve modern sistemlerde yaygın bir şekilde kapsamda bulunan risklerin detaylı tanımlarına yer verilmiştir. Her ne kadar çalışma sosyal güvenlik kavramının daha çok sosyal sigortalar kısmı ile alakalı olsa da genel bir çerçeve çizilemek amacı ile sosyal yardım çeşitlerine ve tanımlarına da ilk bölümde değinilmiştir. Ayrıca sosyal güvenliğin tamamlayıcı, yardımcı unsurları olan bireysel tasarruflar, özel sigortalarda açıklanmaya çalışılmıştır. Sonraki bölümde sosyal güvenlik sistemlerine esas olan finansman yöntemleri tüm çeşitleri ile değerlendirilmiştir. Sosyal güvenliğin finansmanında en önemli yer tutan primlere ayrıca değinilmiştir. Finansal kaynakların ve finansman yöntemlerinin ayrı ayrı ele alındığı çalışma ardından Türkiye'de ki sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigortalar ayağının uygulayıcısı olan Sosyal Güvenlik Kurumuna ait kurumsal ve finansal yapıyı incelemiştir. Kurumun gelirleri ve giderleri ayrı ayrı ele alınırken yıllara ve kalemlere ait tablolara yer verilmiştir. Son bölümde ise Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansal problemlerine yerilmiş, çalışmada elde edilen bulgular değerlendirilerek çalışmaya son verilmiştir.

Çalışmanı hazırlanması esnasında bazı problemlerle karşılaşmıştır. Tahakkuk eden ve icra kanalı ile veya cari dönemde tahsil edilen prim oranlarına ait ne karşılaştırılmalı olarak ne de ayrı ayrı istatistiki bir bilgi tespit edilememiştir. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu'nun fon ve aktüerya yönetimine ait herhangi bir veriye rastlanılamamıştır. Kuruma ait

bir Fon ve Aktüerya Yönetimi Daire Başkanlığı bulunmasına rağmen konu ile alakalı yayımlanan düzenli istatistik ne de yıllık rapor bulunmamıştır. Kurumla alakalı faaliyet raporları ve istatistiklerde ise konuya dair bilgiler bulunmamaktadır. Hiçbir akademik çalışmanın tespit edilemediği bu konu hakkında elde edilen tüm bilgiler çalışmada yer alsa da analiz yapabilmek için yeterli olmamıştır.

Bu tez çalışmasında elde edilen sonuçlar özetle şu şekilde değerlendirilebilir. Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de önem arz etmektedir. Sürdürülebilir bir mali yapıya sahip olmayan sistemler ya faydalanıcıların sosyal riskler karşısında verimli bir şekilde koruma altına alınamamasına sebep olur ya da kamu bütçelerine yük oluştururlar. Türkiye’de erken yaşta emeklilik, etkin olmayan sağlık harcamaları, aktif pasif oranının olması gereken seviyede olmaması, prim tahsilatlarının etkin bir şekilde yapılamaması, yüksek kayıt dışı istihdam oranları, eski dönemlerde sosyal sigortalar kurumlarına ait fonların amacı dışında kullanılması gibi sebeplerle bütçe dengesinden bahsetmek mümkün değildir. Son olarak 2017’de genel bütçeden teşvik, indirim ve sigorta primlerindeki devlet destekleri hariç sadece bütçe açığını kapatmak maksadı ile 20 milyardan fazla bir transfer gerçekleştirilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu dağıtım yöntemi kullanarak sistemi finanse etmektedir. Ancak toplanan primler anlaşılacağı üzere sistemi finanse etmekte yeterli olmamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumunun en önemli gelir kalemi primlerdir. 2017 yılında hali hazırda icra takipli 45 milyardan fazla prim alacağı bulunmaktadır. Kurum bir tahsil dairesi olarak, kendi primlerini icra memurları eli ile tahsil etmektedir. Bu noktada sürekli çıkarılan af kanunları, kurum ve ihtilafli olduğu borçlular arasında barış amaçlasa da bazı olumsuz sonuçlara sebep olmaktadır. Özellikle 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı af kanununda sonra bu tarz yasalara düzenli olarak başvurulmuştur. 2014 yılında 6552 sayılı kanun 2016 yılında 6736 sayılı ve 2017 yılında 7020 sayılı kanun ardı ardına çıkarılan af kanunlarıdır. Bu kanunlar ile her ne kadar büyük oranda tahsilatlar yapılıyor gibi görünse de kanun çıkacağı beklentisi, borçluların ödeme alışkanlığı

geliştirmesini engellemektedir. Kanunların başvuru sürelerince icra takiplerinin durdurulması tahsilatların sekteğe uğramasına sebep olmaktadır. Primlerin toplanmasında farklı kanun maddeleri ile sağlanan bir çok teşvik türü bulunmaktadır. Teşviklerden mevzuat gereği borçsuz işverenler faydalanabilmektedir. Bir kısım iş veren için teşviklerden yararlanmak, primlerini takibe düşürmeden ödemek için teşvik edici olurken genel olarak borçlu işverenlerin göz ardı ettiği bir husus olarak dikkat çekmektedir. Hali hazırda mevcut uygulamada teşviklerden zaten ödeme alışkanlığı olan işverenlerin faydalanmakta olduğu düşünülmektedir. Mevcut uygulamada prim oranlarının yüksek olması sigorta primlerinin miktarını asgari ücret için bile yüksek gerçekleşmesine sebep olmaktadır. Bu oranlar altında ezilen özellikle küçük işletmelerin prim borçlarını takibe düşmeden ödeme hususunda zorluk çektikleri gözlemlenmiştir. Sistemin önemli kalemlerinden birisi de emekli maaşlarıdır. Türkiye’de yaklaşık olarak 12 yaşlılık aylığı hakkından faydalanmaktadır. Her ne kadar özellikle 2006 yılında yapılan reformlarla emekli olabilme şartları ağırlaştırılmış olsa da bu güne kadar daha kolay şartlarda emekli olanların sistem üzerinde ciddi bir mali yükü olduğu düşünülmektedir. Sisteme yük getiren bir başka hususta kayıt dışı istihdamdır. Mevcut sistemde dağıtım yöntemi kullanılmaktadır. Toplanan primler ile cari olarak harcamalar gerçekleştirilmektedir. Hali hazırda aktif pasif oranındaki negatif tablonun sebebinin bir kısmını kayıt dışı istihdamın yüksek olması olarak göstermek mümkündür. Gelişmiş ve mali anlamda istikrarı yakalamış sistemlerde 4 aktif çalışan 1 pasif hak sahibini karşılarken Türkiye de bu oran 2’ye 1 civarında seyretmektedir. İstihdamın kayıt altına alınması bu orana pozitif katkı bulunacaktır.

Çalışmanın temelini oluşturan ve Sosyal Güvenlik Kurumunun bütçe dengesi sağlaması hususunda önemli etkiye sahip olduğunu düşündüğüm husus kurumun tahsilat sisteminin oldukça zayıf olduğudur. Tahakkuk olan prim alacakları ödenmediği takdirde yılda mart ve eylül aylarında olmak üzere iki kere icra takip haciz ve satış servislerine intikal etmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumunun hali hazırda muaccel olmuş yaklaşık 45 milyar liralık icra takipli alacağı bulunmaktadır. Geçtiğimiz yıl ise açığı 20 milyar liranın

biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile kurumun etkin bir tahsilat yöntem kullanarak bütçe dengesini sağlaması, hatta fon biriktirme metodunu kullanmaya geçmeye başlaması mümkün olabilecektir. Mevcut durumda kurum alacaklarının tamamını 1017 icra memuru aracılığı ile takip etmektedir. Memur başına ortalama 15 bin dosya düşmektedir. Memur sayısının artırılması şüphesiz ki tahsilatta etkinliği arttıracak bir husus olmakla beraber yeterli olmayacaktır. Niceliğin yanı sıra niteliğinde arttırılmasına ihtiyaç vardır. Kurumda görevli İcra Memurları kurum dışında görev yapan kamu görevlileri olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca 6183 sayılı A.A.T.U.H.K, Medeni Kanun, Borçlar Kanunu, Sosyal Güvenlik Kurumu Mevzuatı, Kıymetli Evrak Hukuku, İcra İflas Kanunu, çeşitli yönetmelik ve tebliğiler çerçevesinde iş ve işlemler yapmaktadır. Görevleri gereği sorumlulukları, inisiyatif kullanma hakları ve iş riskleri bulunmaktadır. Mevcut şartları ile istihdam edilmeleri çok mümkün olmamakta, mevzuatsal anlamda yetkin ve tecrübeli personel, sınavlara girerek başka kadrolara geçiş yapmaktadır. Temsiliyet, iş ve işlemlerin verimli ve doğru bir şekilde yapılması ve görevin risk ile sorumluluk seviyesinin karşılanması bakımından kadronun iyileştirilmesi elzem görülmektedir.

Çalışma bundan sonra bu alanda çalışma yapmayı planlayan öğrenci, akademisyenlere bunun yanı sıra daha detaylı çalışma yapmak isteyen çalışmalara katkıda bulunması ve yol gösterilmesi tasarlanmıştır. Ayrıca ele aldığı problemler açısından karar vericilere özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu finansmanı açısından belirlenecek politikalar hususunda dikkate alınacağı umulmaktadır.

## KAYNAKÇA

- 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu. Resmi Gazetede Yayım Tarihi ve Sayısı: 20.05.2006-26173, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5502.pdf>, (Erişim: 03/02/2018).
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. Resmi Gazetede Yayım Tarihi ve Sayısı: 16.06.2016-26200, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.doc>, (Erişim: 03/02/2018).
- Alper, Y. (2012). “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C. 1, S. 1, ss. 7-47.
- Alper, Y. (2014) *Sosyal Sigortalar Hukuku*. Bursa: Dora Yayınevi.
- Baylan, M. (2014). *Sosyal Güvenlik Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi: Bir Literatür Taraması*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş
- Beveridge, S. W. (1942). [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19\\_07\\_05\\_beveridge.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf) (Erişim: 20 Aralık 2016)
- Canbay, T. Ve Demir, M (2013). “Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, C. 20, S. 2, ss. 303-315.

- Cural, M. (2016). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Fakülte Dergisi*, C. 21, S. 2, ss. 693-706.
- Çavuş, H. Ö. (2015). “Yargı Kararları ve Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulamaları Kapsamında Son Değişikliklerle Birlikte Yurtdışı Hizmet Borçlanması”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, C. 4, S. 47, ss. 35-71.
- Dam, M. M. Ertekin, Ş. ve Kızılca N. (2018). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Boyutu: Ekonometrik Bir Analiz”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF dergisi*, C. 33, S. 1, ss. 293-318.
- Dilik, S. (1991) *Sosyal Güvenlik*. Ankara: Kamu-İş.
- Egeli, H. ve Özen, A. (2009). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Mevzuat Dergisi*, S. 142, ss. 1-14.
- Erol, S.I. (2014). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, *Kamu-İş Dergisi*, C.13, S. 3, ss. 37-64.
- Fırat, M.S. (2016). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 127, ss. 319-337.
- Fişek, G., Özşuca Türcan Ş. ve Şuğle M.A. (1999) *Sosyal Sigortalar Kurum Tarihi 1946-1996*. Ankara: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Göktaş, M., Çakar, E. ve Özdamar, M. (2011). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Primsiz Rejim*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.

- Gürbüz, R. (2009). *Sosyal Güvenliğin Finansmanı*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Güzel, A., Okur, A. ve Caniklioğlu, N. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- International Labour Organization. (2016). "International Labour Standards on Social security" <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international->
- Işık, N., Acar, M. (2003). "Kayıtdışı Ekonomi: Ölçme Yöntemleri, Boyutları, Yarar ve Zararları Üzerine Bir Değerlendirme", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S. 21, ss. 117-136.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). "Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu". Ankara.
- Karabacak, E. (2017). "Genel Sağlık Sigortası Ve Gelir Testinde Yeni Dönem", *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, S. 5, ss. 30-39.
- Kızılkuş, A. A. ve Yılmaz, A. (2009). *Bir Reformun Anatomisi*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Starejik Yönetim ve Planlama Daire Başkanlığı.
- Korkusuz, R. ve Uğur, S. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Oral, A.İ. (2002). *Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulaması*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Özsuca, Ş. (2003). “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 58, S. 2, ss. 132-151.
- Öztürk, S. (2014) *Yargıtay Kararları Işığında Yurtdışı Hizmet Borçlanması ve Aylık Hakları*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Pınar, N. (2012). “Ülkemizde İlaç Harcamaları”, *İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, S. 19, ss. 59-65.
- Sosyal Güvenlik Kurumu, (2018). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu”. Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2015). “Katılım Payı”, [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/saglik/saglik\\_hizmetleri/muayene\\_katirim\\_payi](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/saglik/saglik_hizmetleri/muayene_katirim_payi) Erişim: 25 Nisan 2017.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2015). “Sosyal Güvenlik Kurumu Hakkında”, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/merkez->
- Sosyal Güvenlik Kurumu, (2016). "İş Yeri ve Sigortalılara Ait İstatistikler". Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2016). “Sosyal Güvenlik Kurumu”, <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz> Erişim: 28 Ekim 2017.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2017). [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri), (Erişim: 04.03.2018)
- Sosyal Güvenlik Kurumu Taşınmazları Yönetmeliği. Resmi Gazetede Yayımlanma Tarihi ve Sayısı: 10.08.2012-28380,



<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/08/20120810-2.htm>,  
(Erişim: 05/02/2018).

- şakar, M. (2011). *Sosyal Sigortalar Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2016). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Denetim Raporu”. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2017). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Denetim Raporu”. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2017). “Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Denetim Raporu”. Ankara.
- Talas, C. (1979). *Sosyal Ekonomi*. İstanbul: S Yayınevi.
- Tatar, M. (2012). “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye’de Gelişimi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, C. 1, S. 1, ss. 103-133.
- Topçu, U. (2010). “Sigorta Primlerinin Ödenme Usulleri”, *Mali Çözüm Dergisi*, C.1, ss. 239-241.
- Tuncay C. ve Ekmekçi Ö. (2011). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınevi
- Yalçınkaya, A.Y. (2014). “Sosyal Güvenlikte Aktif/Pasif Oranının Seyri”, <http://socialsecurity-turkey.blogspot.com.tr/2014/03/aktifpasif-orannn-seyri.html>, Erişim: 20 Mart 2018.
- Yazgan, T. (1992). *İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırma Vakfı.