



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI, FİNANSMAN
SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Sevil AYDIN

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2024

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI, FİNANSMAN SORUNLARI VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ

Sevil AYDIN

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2024

KABUL VE ONAY

Sevil AYDIN tarafından hazırlanan ‘‘Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları, Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri’’ başlıklı bu çalışma, 26.08.2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Danışman)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

...../...../.....

Sevil AYDIN

¹“*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*”

- (1) *Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.*
- (2) *Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.*
- (3) *Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir. * Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.*

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

** Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.*

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında zgn olduğunu, **Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığımı beyan ederim.

Sevil AYDIN

TEŞEKKÜR

Tez sürecimde akademik bilgisi, birikimi ve nezaketi ile benden zamanını ve desteğini esirgemeyen, tezimi tamamlama konusunda sabırla beni yüreklendirmeye devam eden çok kıymetli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU'na sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmama sağladıkları değerli katkılardan ve yönlendirmelerden dolayı Tez Sınav Jürisi Başkanı Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ ve üyeleri Prof. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN, Prof. Dr. Tekin AKDEMİR ve Doç. Dr. Mustafa KIZILTAN'a teşekkür ederim.

Tez sürecimde yanımda olan tüm arkadaşlarıma ve varlıkları en büyük dayanağım olan çok değerli ailem ile hayatımın neşesi oğlum Erdem AYDIN'a çok teşekkür ederim.

ÖZET

AYDIN, Sevil. *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları, Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2024.

Bu çalışmada, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mevcut mali yapısının incelenmesi ve sosyal güvenlik açıklarının devam etme nedenlerinin araştırılması amaçlanmaktadır. Çalışmada ayrıca, 2023 yılında hayata geçen düzenleme ile ortalama emeklilik yaşının düşmesi ve emekli sayısının artması karşısında sosyal güvenlik sisteminde mali dengenin sağlanması adına atılabilecek adımların değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda, çalışmanın birinci bölümünde sosyal güvenlik hakkındaki genel bilgilerin yanı sıra sosyal güvenlik sistemlerinin varlık nedeni ile finansman yöntemine ilişkin teorik çerçeve çizilmektedir. İkinci bölümde, reform sonrası dönemde Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mali yapısının gelişiminin gözlenmesi adına 2009-2023 döneminde tüm sosyal güvenlik gelir ve gider kalemlerinin seyri üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarının nedenlerinin detaylı bir şekilde ele alınmasının ardından sosyal güvenlik gelirleri ile giderlerini karşılama oranını etkileyen faktörler korelasyon, çoklu doğrusal regresyon ve ridge regresyon analizleri ile incelenmektedir. Yapılan analizlerde prim gelirleri, emekli aylığı giderleri, sağlık giderleri, sigortalı sayısı, emekli sayısı, istihdam oranı, işsizlik oranı, işgücüne katılma oranı ve kayıt dışı istihdam oranı değişkenleri kullanılmaktadır. Ridge Regresyon Analizi sonuçlarına göre prim geliri, emekli aylığı ve sağlık harcamalarının yanı sıra sigortalı sayısının, işgücüne katılma oranının ve işsizlik oranının gelir-gider karşılama oranı üzerinde etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Sonuç bölümünde, tez çalışmasında yer alan bulguların genel bir değerlendirmesi yapılarak sosyal güvenlik gelir-gider dengesinin sağlanması için uygulanabilecek politikalar hakkında önerilerde bulunulmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Sosyal güvenlik, finansman, sosyal güvenlik açıkları, bütçe transferleri

ABSTRACT

AYDIN, Sevil. *Social Security Deficits, Financial Problems and Solution Suggestions in Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2024.

In this study, it is aimed to analyze the current financial structure of the social security system in Türkiye and to investigate the reasons for the persistence of social security deficits. The study also aims to evaluate the steps that can be taken to ensure fiscal balance in the social security system in the face of the decrease in the average retirement age and the increase in the number of retirees with the regulation implemented in 2023. In this context, the first section of the study presents general information on social security as well as the theoretical framework on the rationale for the existence of social security systems and the method of financing. The second section focuses on the trends of all social security income and expenditure items in the 2009-2023 period in order to observe the financial structure of the social security system in Türkiye in the post-reform period. In the third section, after a detailed discussion of the causes of social security deficits in Türkiye, the factors affecting the ratio of social security revenues to expenditures are analyzed through correlation, multiple linear regression and ridge regression analyses. In the analysis, premium income, pension expenditures, health expenditures, number of insured, number of pensioners, employment rate, unemployment rate, labor force participation rate and unregistered employment rate variables are used. According to the results of Ridge Regression Analysis, in addition to premium income, pensions and health expenditures, the number of insured, labor force participation rate and unemployment rate have an impact on the income-expenditure coverage ratio. In the conclusion section, a general evaluation of the findings of the thesis is made and recommendations are made on policies that can be implemented to ensure social security revenue-expenditure balance.

Keywords

Social security, financing, social security deficits, budget transfers

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ	xi
TABLolar DİZİNİ	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiv
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK	4
1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI	5
1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ	7
1.2.1. Kamusal Müdahaleyi Gerektiren Nedenler	9
1.2.1.1. Miyopluk	9
1.2.1.2. Asimetrik Bilgi Problemleri	10
1.2.1.3. İşlem Maliyetlerinin Yüksekliği	11
1.2.1.4. Paternalizm.....	12
1.2.1.5. Gelir Dağılımı	13
1.2.2. Kamusal Müdahalenin Sonuçları	15
1.3. SOSYAL RİSKLER	18
1.3.1. Türkiye’de Sosyal Riskler	20
1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN KAPSAMI	23
1.4.1. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı	24
1.5. SOSYAL GÜVENLİK YÖNTEMLERİ	25
1.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI	28

1.6.1. Primler	31
1.6.2. Vergiler	34
1.6.2.1. Primler ve Vergilerin Karşılaştırılması	35
1.6.3. Devlet Katkısı	39
1.7. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ.....	41
1.7.1. Tanımlı Katkı (DC) ve Tanımlı Fayda (DB)	42
1.7.2. Kapitalizasyon Yöntemi (Fon Yöntemi)	44
1.7.3. Dağıtım Yöntemi (Pay As You Go, PAYG)	45
1.7.4. Karma Yöntem	49
1.8. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI.....	52
1.9. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI	58
1.9.1. Sosyal Güvenlik Reformu Öncesi	58
1.9.2. Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası	61
2. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK GELİR VE GİDER DENGESİ İLE BÜTÇE TRANSFERLERİ.....	64
2.1. SOSYAL GÜVENLİK GELİRLERİ.....	65
2.1.1. Prim Gelirleri.....	67
2.1.2. Yapılandırma Gelirleri	71
2.1.3. Diğer Gelirler	73
2.2. SOSYAL GÜVENLİK GİDERLERİ	75
2.2.1. Emekli Aylıkları	77
2.2.2. Sigorta Ödemeleri	80
2.2.3. Sağlık Harcamaları	81
2.2.4. Diğer Giderler	83
2.3. SOSYAL GÜVENLİK GELİR GİDER DENGESİ (2009-2023)	84
2.4. SOSYAL GÜVENLİK BÜTÇE TRANSFERLERİ	87
2.4.1. Açık Finansmanı	90
2.4.2. Devlet Katkısı	92
2.4.3. Ek Ödeme	93
2.4.4. Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık.....	95
2.4.5. Teşvikler	99
2.4.6. Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi	100

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ.....	103
3.1. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ	104
3.1.1. Aktif / Pasif Sigortalı Oranı	105
3.1.2. Sigortalı Sayısı ve İstihdam Oranı	108
3.1.2.1. Asgari Ücret ve Sigortalı Sayısı Arasındaki İlişki	112
3.1.3. Emeklilik Yaşı.....	114
3.1.3.1. 2008 Öncesi Emeklilik Yaşı.....	115
3.1.3.2. 2008 Sonrası Emeklilik Yaşı.....	116
3.1.4. Kayıt Dışı İstihdam	119
3.1.5. Yapılandırma Kanunları	123
3.1.6. Teşvikler	125
3.1.7. Prim Tahsilat Oranları	127
3.1.8. Demografik Yapı.....	129
3.1.9. Sağlık Harcamaları	133
3.2. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN DENGESİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN ANALİZİ	135
3.2.1. Literatür	136
3.2.2. Uygulama	141
3.2.3. Veri Seti.....	143
3.2.4. Yöntem	145
3.2.4.1. Korelasyon Analizi.....	145
3.2.4.2. Çoklu Doğrusal Regresyon ve Ridge Regresyon Analizi	146
3.2.5. Analizlerin Sonuçları.....	148
3.2.5.1. Korelasyon Analizinin Sonuçları	148
3.2.5.2. Çoklu Doğrusal Regresyon ve Ridge Regresyon Analizi Sonuçları	149
SONUÇ.....	157
KAYNAKÇA	163
EK 1. TANIMLAYICI İSTATİSTİKLER	177

EK 2. GELİR-GİDER KARŞILAMA ORANI, PRİM GELİRLERİ, SİGORTALI SAYISI, İSTİHDAM SAYISI, İŞSİZ SAYISI, KAYIT DIŞI İSTİHDAM ORANI DEĞİŞKENLERİ ARASINDAKİ KORELASYON MATRİSİ	179
EK 3. ORJİNALLİK RAPORU	180
EK 4. ETİK KURUL / KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU.....	182

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	: Tanımlı Fayda
DC	: Tanımlı Katkı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EC	: Avrupa Komisyonu
ES	: Emekli Sandığı
Eurostat	: Avrupa Toplulukları İstatistik Ofisi
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ILO	: Uluslararası alışma Örgütü
ISSA	: Uluslararası Sosyal Güvenlik Teşkilatı
İş-KUR	: İş Kurumu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
PAYG	: Pay As You Go (Dağıtım Yöntemi)
PPP	: Satın Alma Gücü Paritesi
SBB	: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSA	: Social Security Administration
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UHC	: Genel Sağlık Kapsamı
WB	: Dünya Bankası

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. AB Ülkelerinin Sosyal Sigorta Sistemlerindeki Toplam Emekli Aylığı Programlarının Dağılımı, %, 2021 yılı.....	51
Tablo 2. Seçili Ülkelerde Devlet Sosyal Koruma Harcamaları (sağlık hariç), % GSYH ve yoksulluk oranları, 2020 veya mevcut en son yıl.....	57
Tablo 3. SGK Gelirleri (Milyon TL).....	66
Tablo 4. Sosyal Güvenlik Prim Gelirleri.....	69
Tablo 5. Yapılandırma Kanunları	71
Tablo 6. Sosyal Güvenlik Yapılandırma Gelirleri	72
Tablo 7. Sosyal Güvenlik Gelirleri-Diğer Gelirler	73
Tablo 8. Toplam Giderler ve Gider Kalemleri (Milyon TL)	76
Tablo 9. Toplam Giderler ve Emekli Aylıkları	77
Tablo 10. Toplam Giderler ve Sigorta Ödemeleri	80
Tablo 11. Toplam Giderler ve Sağlık Harcamaları	82
Tablo 12. Toplam Giderler ve Diğer Giderler (Milyon TL)	83
Tablo 13. SGK Gelir – Gider Dengesi (Milyon TL).....	85
Tablo 14. Prim ve Yapılandırma Gelirlerinin Emekli Aylığı ve Sağlık Harcamalarını Karşılama Oranı (Milyon TL)	86
Tablo 15. SGK Bütçe Transferleri, GSYH Oranı %.....	88
Tablo 16. SGK Bütçe Transferleri Kalemleri	89
Tablo 17. Açık Finansmanı (Milyon TL).....	91
Tablo 18. Devlet Katkısı (Milyon TL).....	93
Tablo 19. Ek Ödemeler (Milyon TL).....	95
Tablo 20. Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık (Milyon TL).....	97
Tablo 21. Teşvikler (Milyon TL).....	100
Tablo 22. Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi (Milyon TL).....	101
Tablo 23. Aktif Pasif Oranı	105
Tablo 24. Kayıt Dışı İstihdam Oranı.....	121
Tablo 25. Nüfus Bağımlılık Oranları	131
Tablo 26. Analizlerde Kullanılan Değişkenler.....	144

Tablo 27. Çoklu Doğrusal Regresyon Model Özeti.....	150
Tablo 28. Çoklu Doğrusal Regresyon ANOVA ^a	151
Tablo 29. Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi Katsayılar.....	152
Tablo 30. Ridge Regresyon ANOVA ^{a,b}	155
Tablo 31. Ridge Regresyon Analizi ^a Katsayılar (k=0,02)	156

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Seçili Ülkelerin Emekli Aylığı Harcamaları Kamu - Özel, % GSYH, 2021 yılı	18
Şekil 2. Seçili Ülkelerin Kamu Sosyal Harcamaları, % GSYH, 2022 yılı.....	38
Şekil 3. Toplam Gelirler ve Gelir Kalemleri (%).....	67
Şekil 4. Toplam Giderler ve Gider Kalemleri (%).....	76
Şekil 5. Yıllara Göre Asgari Ücret Artış Oranı ile Sigortalı Sayısı Artış Oranı	113
Şekil 6. Ridge İzi Grafiği	154
Şekil 7. Bağımsız Değişkenlerin k Değerine Göre VIF Değerlerinin Dağılımı	155

GİRİŞ

Sosyal güvenlik ilk olarak işçi sınıfının iş ve hayat standartlarının düzenlenmesi amacıyla uygulanmaya başlanmış, zaman içerisinde gelişen sosyal politika anlayışı ile birlikte tüm toplumun refahını artırmayı ve herkesi güvence altına almayı hedefleyen bir yaklaşıma dönüşmüştür. Sosyal güvenlik kavramının kapsamının daha da genişlemesi neticesinde, “sosyal koruma” kavramı günümüz literatüründe yerini almaya başlamıştır. Bugün geldiğimiz noktada, insanlara hayatları süresince karşılaşılabilecekleri risklere karşı koruma sağlamanın ötesinde, sağlıklı, güvenli ve insana yakışır bir yaşam standardının nasıl gerçekleştirileceği tartışılmaktadır.

Sosyal güvenlik kavramı geniş anlamıyla toplumdaki herkes için temel ve vazgeçilmez bir insan hakkıdır. Toplumsal refahın gerçek anlamda tesis edilebilmesi için insanların geleceğin muhtemel risklerine karşı güvence altına alınması gerekmektedir. Ancak sosyal güvenlik kapsamında sağlanan faydaların ve sunulan hizmetlerin bir sonucu olarak oldukça yüksek maliyetler ortaya çıkmakta, nüfusun artması ve yaşlanmasına paralel olarak bu maliyetler de yükselişine devam etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin artan maliyetlere rağmen etkin bir şekilde faaliyetlerine devam edebilmesi için sağlam ve sürdürülebilir bir mali yapıya sahip olması gerekmektedir. Ülkeler sosyal güvenlik sistemleri kapsamında istikrarlı bir mali yapı kurabilmek adına ciddi bir finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Kamu ekonomisi içerisinde sosyal güvenlik harcamaları adına ayrılan miktarların büyüklüğü ve bu harcamaların iktisadi etkileri, sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanını maliye politikası açısından önemli bir alan haline getirmektedir. Yüksek maliyetler karşısında sınırlı bir finansman kaynağına sahip ülkelerde sosyal güvenlik sıkı maliye politikalarının ve bitmeyen bir reform arayışının da konusu haline gelmektedir.

Sosyal güvenlik bütçelerinin ulaştığı boyut ve yaşlanan nüfusla birlikte artan finansman problemleri, dünyada sosyal güvenliğin finansman sorununa yönelik tartışmaların devam etmesine neden olmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları artmaya devam edeceğinden,

21'inci yüzyılda sosyal güvenlik finansmanı alanında yapılan çalışma ve tartışmaların yoğunluğunun artarak devam edeceği düşünülmektedir.

Türkiye'nin genç bir nüfus yapısına sahip olmasına ve sosyal güvenlik sistemini görece geç bir dönemde kurmuş olmasına rağmen, 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik kurumlarına merkezi bütçeden kaynak aktarılmakta ve uzun yıllardır bu tartışmalar gündemde yer almayı sürdürmektedir. Bu transferlerin 2000'li yıllarda merkezi bütçe giderleri içerisinde ulaştığı boyut nedeniyle sistem "kara delik" benzetmesi ile anılmaya başlanmış, sonuç olarak gerçekleştirilen reformların esas amacı aslında Türkiye'de sosyal güvenlik finansman açıklarını kapatmak şekline dönüşmüştür.

Türkiye'de 2006 yılında kabul edilen *5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ile gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun kabulünden itibaren neredeyse 20 yıl geçmesine rağmen sosyal güvenlik sistemlerinin açıkları gündemini korumakta, bu açıkların nedenleri ve sonuçları tartışılmaya devam edilmektedir. Söz konusu tartışmalar devam ederken 2023 yılında yürürlüğe giren *7438 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*; 8 Eylül 1999 tarihinde *4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu* ile birlikte sosyal güvenlik sisteminin finansman dengesinin kurulması için hayata geçirilen düzenlemelerden emeklilik yaş şartını kaldırmıştır. Söz konusu Kanun ile sosyal güvenlik alanında mali dengeyi kurmak adına geçmişte gerçekleştirilen reformların sonuçları henüz gözlemlenmeden aktüeryal dengeyi olumsuz etkileyecek yeni bir düzenleme hayata geçmiştir.

Bu çalışmada, esas olarak Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin açık verme nedenleri araştırılmaktadır. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısı, gelir-gider kalemleri ile bütçe transferlerinin niteliği analiz edilmekte ve açıklara neden olan faktörler açıklanmaya çalışılmaktadır. Tez kapsamında sosyal güvenlik sistemi ile prim esasına dayalı sosyal sigortalar sistemi kastedilmekte olup sosyal yardımlar ile sosyal hizmetler gibi primsiz sistemler tezin kapsamı dışında tutulmaktadır.

Çalışma üç ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde, sosyal güvenlik ve finansmanına ilişkin genel bilgilere yer verilmekte ve ilgili bölümlerde Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin yapısına, finansman usulüne ve reform sürecine değinilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin güncel finansal yapısının ve meydana gelen açıkların altında yatan nedenlerin daha iyi anlaşılması amacıyla, sosyal güvenlik reformu sonrası dönemde sosyal güvenlik gelirleri ve giderleri incelenmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin sabit bir kalemi haline gelen açık finansmanı ile diğer bütçe transferlerinin seyri de yine bu bölümde detaylı olarak açıklanmaktadır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de kronik hale gelen sosyal güvenlik açıklarına sebep olan nedenler ayrı başlıklar halinde tartışılmakta ve açıkları etkileyen faktörler analiz edilmektedir. Sonuç bölümünde ise sosyal güvenlik sisteminin finansman dengesinin kurulabilmesi için uygulanabilecek politika önerileri sunulmaktadır.

1. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK

Doğum, ölüm, evlenme, yaşlanma, hastalanma, kaza geçirme, işsiz kalma gibi durumlar insanların yaşamı boyunca gelirlerinde azalmaya yol açabilecek olaylar ve tehlikeler olarak karşılına çıkabilmektedir. İnsanlık tarihi boyunca bireyler yoksulluğa neden olabilecek ve kendilerinin ya da ailelerinin gelecekleri için tehdit oluşturabilecek bu olaylardan kendilerini koruma gereksinimi duymuş ve bunun için çeşitli tedbirler alma ihtiyacı hissetmişlerdir (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, 1). Sosyal güvenlik sistemlerinin varoluş nedeni, tehlikeler karşısında bireylere asgari bir güvencenin sağlanması olup günümüzde istihdamda yer alanların daha sık karşı karşıya kaldığı ekonomik çalkantılar, gelişen teknoloji ve değişen üretim süreçleri nedeniyle sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı daha önemli bir konu haline gelmiştir (Güzel vd., 2012, s.1-2).

Sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkışı, tıpkı sosyal bilimler alanında yer alan diğer kavramlarda görüldüğü gibi belirli bir sürecin gelişmesi ile oluşmuş; bu kavramın evrensel bir temel ihtiyaç olarak günümüzdeki anlamına ulaşabilmesi için İngiltere’de yaşanan sanayi devrimi sürecinin gelişmesi gerekmiştir (Ayhan, 2012, s.45). Günümüzdeki anlamıyla sosyal politikaların ortaya çıkışı sanayi devriminden kaynaklanan kötü ve ağır iş koşullarına dayanmaktadır. Her dönemde yoksullara ve ihtiyacı olanlara yapılan yardım faaliyetleri düzensiz bir şekilde gerçekleştiriliyor olsa da bu faaliyetlerin daha gelişmiş, sistemli ve kamu otoritesi kanalıyla sağlanması, sanayi devrimi süreci ile mümkün olmuştur (Yenihan, 2017, s.178).

Sosyal güvenliğin ortaya çıkışındaki amaç; bireyleri ekonomik bakımdan güvenceye almak, sosyal risklerin ortaya çıkmasını önleyerek kişilerin mutlu ve güvende olmasına imkân yaratmaktır (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s.1). Sosyal riskler ve insanların hayat kalitelerini etkileyen bu risklerle mücadelesi, insanlık tarihi kadar eski olsa da bu mücadele yöntemleri zaman içerisinde oldukça gelişme göstermiş ve modern olarak

nitelendirilen ve “sosyal” olarak kabul edilen şekline dönüşmüştür (Gökbayrak, 2010, s.181).

Bu şekilde gelişen sosyal güvenlik kavramı hem yeni gelişen iktisadi ve sosyal yapının sonucu olarak ortaya çıkan sosyal güvenliğe ilişkin sorunları hem de bu sorunların çözümü için geliştirilen arayışların ve tedbirlerin tümünü bünyesinde barındırmaktadır (Öçal ve Boyacıoğlu, 2018, s.912).

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle sosyal güvenlik kavramı ile sosyal güvenliğin kuramsal yapısına değinilmekte ve sosyal güvenlik ihtiyacı teorik çerçevede tartışılmakta, ardından sosyal güvenlik yöntemleri ve finansmanına ilişkin açıklamalara yer verilmektedir.

1.1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI

Sosyal güvenlik ihtiyacı insanlık tarihi kadar eski olsa da sosyal güvenliğin terim olarak ilk hukuki ifadesi 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Başkanı Roosevelt döneminde çıkarılan Sosyal Güvenlik Kanunu'nda (*Social Security Act*) geçmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.1). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde de bulunan sosyal güvenlik kavramı daha sonra Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization, ILO) sözleşmelerinde veya ülkelerin kendi anayasalarında da *temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı* olarak kabul edilmektedir (Alper, 2008, s.6).

Sosyal güvenliğin net bir tanımının yapılması, kapsamının genişliği ve farklı uygulamaları barındırması nedeniyle zor olduğundan değişik tanımlamalara gidilmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.2).

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde¹ yer alan ifadesi ile sosyal güvenlik; mesleki nedenler fizyoloji ile ilgili veya sosyo -ekonomik risklerden dolayı geliri/ kazancı geçici

¹ Beyannamenin 25'inci maddesi:

“Herkesin gerek kendisine gerekse ailesi için, beslenme, giyim, barınma, sağlık ve öteki sosyal hizmetler de içinde olmak üzere; sağlığını ve güvencini sağlayacak, uygun bir yaşam düzeyine hakkı vardır. İşsizlik, hastalık, dulluk, yaşlılık ya da geçim olanaklarından kendi istegi ve iradesi dışında yoksun kalma gibi

süreyle ya da sürekli olacak şekilde kesilen bireylerin ve ailelerinin, yaşadıkları toplumda bir başkasına muhtaç olmadan, insan onuruna yaraşır bir hayat standardında geçimlerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan bir sistem olarak tanımlanabilmektedir (Ayhan, 2012, s.43; Alper, 2008, s.6).

Toplumların bugününün ve geleceğinin güvence altına alınması gayesiyle ve birbirleriyle sıkı bir birliktelik ve uyumu olan bir kurumlar bütünü olan sosyal güvenlik (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.2) bireylere ve hane halklarına asgari bir yaşam standardı sağlamak ve onları bir dizi temel risk ve ihtiyaçtan kaynaklanan düşük veya gerileyen yaşam standartlarına karşı korumak için kamusal ve kolektif önlemler yoluyla sağlanan faydalardır (Ginneken, 2003, s.5).

Başka bir tanıma göre ise sosyal güvenlik, kişilerin karşılaşabilecekleri belli başlı sosyal risklerin ekonomik çıktılarına karşı korunması ve güvenliğinin sağlanmasıdır. Sosyal açıdan güçsüz kabul edilebilecek, düşük gelir seviyesindeki grupların yaşam düzeyini pozitif yönde etkileme amacı güden sosyal politikanın bu hedefi dolaylı olarak sosyal güvenliğin de kapsamına girmekte, gelirlerin asgari geçim düzeyinin altına düşmemesine yönelik çabalar sosyal güvenlik anlayışını etkilemektedir. Ancak sosyal güvenliğin asıl amacı kişilerin sahip olduğu yaşam düzeylerinin korunması ve sürdürülebilmesi olarak kabul edilmektedir (Dilik, 1980, s.77).

Sosyal güvenlik kavramı içerisinde, hem sosyal korumanın amacını kapsayan sosyal güvenlik politikaları hem de amaçların gerçekleşmesi için kurulan ve yasal düzenlemeleri de kapsayan sosyal güvenlik sistemleri barınmaktadır. Sosyal güvenlik terimi, düşünce ile birlikte bu düşünceyi hayata geçiren kurumsal yapıya da referans olmaktadır. Sosyal güvenlik kavramının düşünsel boyutu geniş anlamına, sistemsal (kurumsal) boyutu ise dar anlamına karşılık gelmektedir. Geniş anlamda ve dar anlamda sosyal güvenliğin özdeş hareket noktası ise sosyal risklerdir (Güzel vd., 2012, s.2-3).

Sosyal güvenliğe ilişkin uygulamaların ortaya çıkışında öncelikle sosyal politikaların dar anlamı geçerli olmuş ve daha çok istihdamdakilerin (işçi sınıfının) iş ve hayat

durumlarda sosyal güvenlik hakkına sahiptir.” <https://ihuam.ankara.edu.tr/insan-haklari-evrensel-beyanamesi/>

standartlarının düzeltilmesi hedeflenmiştir. Zaman içerisinde sosyal politika kapsamının genişlemesiyle birlikte bu anlayış da gelişmiş ve tüm toplumun refahını arttırarak herkesi güvence altına almayı hedefleyen bir yaklaşıma dönüşmüştür (Yenihan, 2017, s.178). 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik kavramının kapsamı daha da genişletilmiş ve sosyal koruma kavramına geçiş başlamıştır (Alper, 2008, s.6). Sosyal koruma², bir toplumun üyelerine bir tür gelir güvencesi sağlamak için kullandığı, gelir dağılımı üzerinde ciddi etkisi kaçınılmaz olan bir dizi önlem olarak tanımlanabilmektedir (Cichon vd., 2004, s.11).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğin daha geniş bir tanımı olması gerektiği savunulmaktadır. Buna göre sosyal güvenliğin, kalkınmacı bir yoksullukla mücadele stratejisi kapsamında, istihdam garantisi veya asgari ücretten gıda güvenliğine kadar birçok politikayı içermesi görüşünü ileri sürenler bulunmaktadır. Aralarında ILO'nun da bulunduğu birçok uluslararası kuruluş, sadece sosyal güvenliği değil, aynı zamanda zorunlu olmayan düzenlemeleri de kapsayan daha geniş bir kavram olan sosyal koruma kavramını kullanmaktadır. Avrupa Toplulukları İstatistik Ofisi (Eurostat) verilerinde sosyal koruma rakamlarına, kreşler ve evde yardım gibi bazı sosyal hizmetler de dahil edilmektedir (ILO, 2001, s.8).

Sosyal güvenliğe ilişkin tanımların ardından sosyal güvenliğin mali sürdürülebilirliğinin tanımlanmasının da faydalı olacağı düşünülmektedir. Buna göre, sosyal güvenliğin mali sürdürülebilirliği prim ödeyenlerin ve faydalanıcıların, devlet bütçesine veya borçlanmaya başvurmak zorunda kalınmadan sosyal güvenlik sisteminden sağlanan mevcut ödemeleri özerk bir şekilde finanse etme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Aynı şekilde sistemin uzun dönemli finansal dengesinin de sürdürülebilmesi gerekmektedir (Silva vd., 2004, s.417).

1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Modern devletler uzun süredir muhtaçların ihtiyaçlarını karşılama; yaşlı, işsiz ve engelli vatandaşlarına sosyal koruma sağlama sorumluluğunu üstlenmekte olup son elli yıllık

² Tez kapsamında sosyal güvenlik ve sosyal koruma kavramları birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.

süre içerisinde bu uygulamalar devletlerin temel görevlerinden biri olarak kabul görmektedir (Stiglitz, 2000, s.353). Sosyal güvenliği sadece bir insan hakkı veya iktisadi hareketlilik ve kalkınmanın artırılması için etkili bir araç olarak değerlendirmek yeterli olmamaktadır. Sosyal güvenlik aynı zamanda gelirin yeniden dağıtımı ve yaşam döngüsü boyunca yoksulluk ve eşitsizliğin azaltılması için de güçlü bir sistem olmaktadır (ILO vd., 2023, s. 4).

Bir emeklilik sisteminin öncelikli amacı, yaşam döngüsü teorisinde varsayıldığı gibi, hane halkının yaşam boyu tüketiminin dengelenmesi (smoothing consumption) suretiyle yaşam boyu kaynak tahsisinin sağlanmasına yardımcı olmaktır (Modigliani ve Muralidhar, 2004, s.1). Geleneksel yaşam döngüsü modelinde, belirli bir süre çalışan bireyler, çalıştıkları yıllarda biriktirdiği serveti tüketmek üzere emekli olmaktadır (Feldstein, 1977, s.180). Modelde tasarruf için temel motivasyonun, daha sonraki harcamalar için kaynak biriktirilmesi ve özellikle emeklilik döneminde alışılmış standartta tüketimin desteklenmesi olduğu varsayılmaktadır (Modigliani ve Jappelli, 2005, s.141).

Ancak, kişinin çalışma hayatı boyunca tüketim ve yatırım kalıplarında, örneğin konut satın alması, yüksek sağlık harcamalarına ihtiyaç duyması veya çocuklarının eğitim giderleri gibi dalgalanmalara yol açabilecek farklı durumların varlığının da dikkate alınması gerekmektedir (Modigliani ve Muralidhar, 2004, s.25). Ayrıca, bireylerin emekli olduktan sonra ne kadar yaşayacakları konusunda bilgi sahibi olmaları mümkün değildir. Bu nedenle emeklilik için sosyal sigorta satın almayanlar hem kaynaklarını dikkatli bir şekilde değerlendirmek hem de ortalamadan daha uzun yaşama olasılıkları konusunda endişelenmek zorunda kalabilecektir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.480).

Bu noktada, kişilerin yaşamı boyunca tüketiminin dengelenmesi ve gelir elde edemediği yıllar için ihtiyaç duyacağı kaynağa ulaşmasını sağlayacak sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı önem kazanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemleri tarafından sağlanan hizmetlerin sadece kamusal alanda mı karşılanması gerektiği ya da piyasa tarafından sağlanıp sağlanamayacağı konusunda ise farklı görüşler bulunmaktadır.

1.2.1. Kamusal Müdahaleyi Gerektiren Nedenler

Aktüeryal faydalar açısından değerlendirildiğinde her birey gençlik dönemindeki tüketim ile yaşlılık dönemindeki tüketim arasında etkin bir seçimle karşı karşıya bulunmaktadır. Ancak sosyal güvenlik politikaları tasarlanırken uygulamada karşılaşılabilecek çeşitli piyasa kusurlarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. İnsanların seçimlerinde miyop davranışlar sergileyebilmesi ya da eksik bilgiye sahip olması, zorunlu olarak uygulanan sosyal sigortalar sisteminin gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bir başka gerekçe ise eksik piyasalar sorunudur. Fiyat endeksli sözleşmeler konusunda piyasaların zayıf olması, ayrıca asimetrik bilgi içeren sigortaların işgücü piyasası kararlarını bozan sonuçlar doğurması sosyal güvenliğe kamu müdahalesini gerektirmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.14).

1.2.1.1. Miyopluk

İnsanların daha az üretken oldukları yaşlılık dönemlerinde makul bir yaşam standardı elde edebilmek için neden gençlik dönemlerinde daha fazla tasarruf yaparak sigorta planı satın almadıkları ve devletin giderek bu alana daha çok müdahale ettiği sorusunun cevabı miyopluk (shortsighted) kavramı ile açıklanabilmektedir. İnsanların gençken yeterince tasarruf yapmamalarının arkasında ileriye görme konusunda sorun yaşama ihtimalleri bulunmaktadır. Bireyler, bugünkü prim katkıları ve gelecekteki emekli aylıkları arasındaki ilişki konusunda yeterli bilgiye sahip olamayabilirler. Uzun yaşamayı beklemeyebilirler ya da bugün tüketmeye yarın için birikim yapmaktan çok daha fazla değer verebildikleri gibi borçlanma kısıtları nedeniyle buna mecbur da kalabilirler (Barr ve Diamond, 2006, s.14).

Yaşlılık dönemi için gelir güvencesi sağlanması uzun vadeli bir planlama gerektirmektedir ve 30 yaşındaki bir bireyin 80 yaşına geldiğinde oluşacak ihtiyaçlarını öngörmesi kolay olmamaktadır. Birçok kişi bu tür bir planlama için gerekli olan gelecekteki sağlık, yaşam maliyeti, yaşam boyu kazanç kapasitesi ve alternatif yatırım ve sigorta biçimlerinin güvenliği ve verimliliğine ilişkin verilerden yoksundur. Her ne kadar tüm toplumlarda gelecekteki ile ilgili miyopluk sergileyen bireylerin varlığı genel olarak kabul edilebilir bir sav olsa da insanların genel olarak miyop olup olmadıklarının

kanıtlanması kolay bir olgu değildir. Bazı toplumlar için düşük tasarruf oranları geçerli iken çok yüksek gönüllü tasarruf oranlarının söz konusu olduğu toplumlar da bulunmaktadır (Dünya Bankası [WB], 1994, s. 36).

Bireylerin gelecekle için miyop davranışlar sergilemesi, iki nedenden dolayı sosyal bir sorun haline gelmektedir. Birincisi, insanlar yaşlandıkça tercihlerinde değişiklik olabilir ve geçmişte daha fazla birikim yapmış olmayı isteyebilirler ancak geç kalmışlardır. İkincisi, yaşlılıkları için yeterince birikim yapmamış olanlar konusunda toplumun geri kalanı kendilerini onları desteklemek zorunda hissedebilir (WB, 1994, s. 36). Sonuç olarak, miyop davranışların olumsuz sosyal etkileri zorunlu sosyal sigortaların varlığı için önemli bir gerekçe oluşturmaktadır. Miyop davranışların yanı sıra eksik bilgilerin varlığı da çeşitli riskler oluşturmaktadır.

1.2.1.2. Asimetrik Bilgi Problemleri

Kesinlik modeline göre bireyler emekliliklerini finanse etmek için çalışma hayatları boyunca tasarruf etmektedir. Ancak, emeklilik söz konusu olduğunda, insanların ne kadar yaşayacakları da dahil olmak üzere bir dizi belirsizlikle karşı karşıya oldukları gerçeği önem kazanmaktadır (Barr ve Diamond, 2006, s.2). İnsanların ne kadar yaşayacakları konusunda her zaman bir belirsizlik içinde olmaları, onların yaşamları boyunca kendilerine emekli aylığı gibi bir ödeme yapacak sigorta planı satın almalarına neden olmaktadır. Ancak sigorta şirketleri de bilgi eksiklikleri ve zayıf sermaye piyasaları nedeniyle birçok ülkede iyi gelişmemiş olabilmektedir. Bu durumda insanlar yaşam beklentileri konusunda sigorta şirketlerinden daha fazla bilgiye sahip olmaktadır. İyi ve kötü risklerin bir araya geldiği havuzda primler, grubun ortalama riskine göre belirlenmektedir. İyi risklerin (emeklilik sigortası bakımından uzun yaşamayı beklemeyenler) havuzda toplanan risklere göre oluşan şartları kabul etmemesi durumunda sigorta şirketlerine sadece kötü riskler (uzun yaşamayı bekleyenler) kalmaktadır (WB, 1994, s.37).

Sadece en kötü risklerin özel sigorta satın aldığı bu süreç ters seçim (adverse selection) olarak adlandırılmaktadır. Ters seçim, emeklilik sigortaları için alınan yüksek primlerin bir kısmını açıklamada kullanılabilir. Ancak devlet tüm bireyleri sigorta satın

almaya zorladığında ters seçim sorunu da ortadan kalkmış olmaktadır. Bu süreçte, iyi riskler daha fazla ödeme yaparken kötü risklerin ödemeleri gerekenden daha az katkı sağlamaları sonucunda bir miktar yeniden dağıtım yapılmış olabilmektedir. Ancak, neredeyse herkes sosyal sigorta nedeniyle azalan riskten faydalanma imkânı bulmaktadır (Stiglitz, 2000, s.361).

Ters seçim, sigorta kurumlarının sigortaladıkları kişilerin gerçek riskleri hakkında tam bilgiye sahip olmamaları nedeniyle ortaya çıkmakta iken farklı bir bilgi asimetrisi türü de sigorta sahibi olmanın kişinin davranışını sigortacı tarafından tam olarak bilinmeyen şekillerde bozabilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Sigortalanan kişinin riskli davranışlarının sonuçlarının kapsamlı bir sigorta ile karşılanması sonucunda, sigortanın riskli davranışta bulunma riskini artırma teşviki ahlaki tehlike (moral hazard) olarak tanımlanmaktadır. Örneğin bir sağlık sigortası planı, sağlık hizmeti maliyetlerini karşılayarak riski ne kadar yumuşatırsa riskli davranışlarda artış yoluyla sağlık hizmetlerinin verimsizliğine ve aşırı kullanımına o kadar yol açabilmektedir. Bu bakımdan ahlaki tehlikenin varlığı, risklerin dengelenmesi bakımından sigorta planlarının tasarımını zorlaştırmaktadır (Rosen ve Gayer, 2010, s.190).

Ahlaki tehlike, kamusal olarak sağlanabilecek sigortanın kapsamına da sınırlama getirdiğinden sadece özel piyasaların karşı karşıya kaldığı bir sorun olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir. Devletler, yaşlılık dönemleri için herhangi bir önlem almamalarından dolayı yoksul durumda olan vatandaşlarına önemli miktarda yardım sağladıklarında, bireylerin kendi yaşlılıklarını sağlamak için yeterli teşvike sahip olmamaları da ahlaki tehlikenin başka bir boyutunu oluşturmaktadır (Stiglitz, 2000 s.381). Asimetrik bilgi problemlerinin yanı sıra işlem maliyetlerinin yüksekliği gibi özel sigorta piyasalarının karşı karşıya kaldığı başka problemlerde bulunmaktadır.

1.2.1.3. İşlem Maliyetlerinin Yüksekliği

Piyasalar bireylerin karşı karşıya kaldıkları en önemli risklerin çoğuna karşı sigorta sağlayamadığından, sosyal sigorta sistemleri devlet tarafından sağlanmaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.500). Gelecek belirsizliği nedeniyle esasında hiçbir emeklilik sistemi kesinlik sağlayamamakta ve hem belirsizliklerle hem de risklerle karşı karşıya

kalmaktadır. Tüm emeklilik sistemleri ortak olarak makroekonomik veya demografik soklar ve siyasi risklere sahiptir. Ancak özel finansmanlı emeklilik sistemlerinin sahip olduğu başka riskler de bulunmaktadır. Eksik bilgilendirilmiş müşteriler genellikle etkin bir kontrol faaliyeti gerçekleştiremeyeceğinden, beceriksizlik veya dolandırıcılık yoluyla oluşabilecek bir yönetim riski ortaya çıkabilmektedir. Borsada tutulan emeklilik birikimleri borsadaki dalgalanmalara karşı savunmasız olmakta bu da yatırım riskini doğurmaktadır. Özel emeklilik sistemlerinin sahip olduğu bir başka risk ise sigorta piyasası riskidir. Belirli bir emeklilik birikimi için sigorta planı değeri, kalan yaşam beklentisine ve sigorta şirketinin bu yıllar boyunca bekleyebileceği getiri oranına bağlı olmaktadır. Her iki değişken de sadece risklerle değil, aynı zamanda önemli belirsizliklerle de karşı karşıyadır (Barr, 2000, s.5.).

İleri sanayi ülkeleri dahil birçok ülkede, sigorta piyasaları zayıf olduğundan, rakip sigorta şirketleriyle birlikte, her şirket piyasada sadece küçük bir paya ve dolayısıyla her yaş grubundan az sayıda kişiye sahip olmaktadır. Ölçek ekonomisi fırsatının büyük ölçüde kaybolduğu bu durumda işlem maliyetleri de yükselmektedir. Sonuç olarak, faiz oranı dalgalanmalarından oldukça bağımsız bir şekilde, sigorta planındaki gelirin değeri düşmektedir (Barr, 2000, s.24).

1.2.1.4. Paternalizm

Devletlerin, bireylerin çıkarına neyin en iyi olduğunu onlardan daha iyi bildiği için müdahalede bulunması gerektiği görüşüne paternalizm denmektedir. Birçok ekonomist ve sosyal filozof, paternalist görüşün aksine, tüketicilerin tercihlerine saygı duyulması gerektiğine inanmaktadır. Ancak iktisatçıların devlet paternalizmine karşı bu genel varsayımına karşı uyarıda buldukları hususlardan biri, devletin kötü kararlar alan bireylere yardım etmekten kaçınamayacağı durumlarla ilgilidir. Buna göre, emeklilikleri için zamanında yeterince tasarruf yapmayan bireyler devlete yük oluşturmakta, bu da zorunlu sosyal sigortaların oluşturulması ihtiyacına yol açmaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.95-96).

Emeklilik ve hayat sigortaları erdemli mallar (merit goods) olduklarından paternalistik devlet anlayışına göre bireylere kendi iyilikleri için dayatılması söz konusu olmaktadır.

Sosyal güvenlik, bireyin o malı satın alamamasının maliyetinin büyük bir kısmının başkaları tarafından karşılanması noktasında diğer pek çok erdemli maldan farklılaşmaktadır. Ancak bu durum sosyal sigortanın gerekçesini bir ölçüye kadar sağlamaktadır. Devletlerin bireylerden sigorta satın almasını talep etmesi gerekliliği olsa da sigortayı bizzat devletten satın alması gerekmemektedir. Bu durum sosyal güvenliğe yalnızca belirli bir “taban seviyesi” için gerekçe sağlamaktadır. Bu seviye, ek tasarruf yapmamaları halinde devletin tüketimlerini daha fazla artırma ihtiyacı hissetmeyeceği kadar yüksek olmaktadır (Stiglitz, 2000 s.362). Sosyal güvenliğin kamu hizmeti olarak sunulmasının gerekçeleri arasında; yüksek işlem maliyetleri, ters seçim sorunları ve özel sigortanın enflasyon ile diğer sosyal risklere karşı sigorta sağlayamaması sayılabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemine herkes katılım sağladığı için işlem maliyetleri bu kadar düşük olmakta ve ters seçim probleminden kaçınılabilmektedir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.481).

Tüketici bağımsızlığının sağladığı avantajlar, bireylerin iyi bilgilendirilmiş olduğu ya da en azından merkezi planlamayı yapanlardan daha iyi bilgilendirilmiş olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu noktada genel olarak emeklilik için sorun teşkil eden eksik bilgi problemi, özellikle özel emeklilik programları için sorun yaratmaktadır (Barr, 2000, s.6). Öncelikle bireyler, makroekonomik ve demografik şoklar ve yatırım riskleri karşısındaki belirsizlik nedeniyle eksik bilgiye sahip olmaktadır. Bu bağlamda, bireyler gelecek hakkında iyi bilgilendirilemezler, çünkü devlet de dahil olmak üzere hiç kimsenin iyi bilgilendirilmiş olma ihtimali bulunmamaktadır (Barr ve Diamond, 2006, s.9). Sosyal güvenlik sistemine kamusal müdahalenin gerekliliği konusunda tartışmalı bir başka konu ise gelirin yeniden dağılımı üzerindeki etkisidir.

1.2.1.5. Gelir Dağılımı

Sosyal güvenlik emeklilik programları esasında bir zorunlu tasarruf ve sigorta programı oldukları gibi aynı zamanda bir transfer programıdır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.500). Sosyal sigortalar, aynı özel sigortada olduğu gibi, bireylere karşılaştıkları belirli risklere karşı sigorta sağlamaktadır. Aralarındaki önemli fark ise özel sigortada bireylerin ödemeleri, karşı karşıya oldukları risk ve aldıkları arasında yakın bir ilişki bulunmakta

iken bu durumun sosyal sigortalar için geçerli olmamasıdır. Sosyal sigorta programları hem sigorta hem de gelirin yeniden dağıtımını işlevi görmektedir (Stiglitz, 2000, s.354-355). Bu noktada, sosyal sigortaları sosyal yardımlardan farklılaştıran sağlanan yardımların kısmen yapılan katkılara (sigorta primleri) bağlı olmasıdır. Şayet, sigorta sisteminden alınan faydalar sisteme sağlanan katkılarla orantılı ise bu durumda sosyal sigortanın bir yeniden dağıtım faaliyeti olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Aktüeryal bazda değerlendirildiğinde bazı bireylerin sistemden aldıklarının katkılarının çok üzerinde gerçekleştiği durumlarda, devlet sosyal sigorta programlarında büyük bir yeniden dağıtım unsuru olarak var olmaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.38).

Standart sosyal güvenlik terminolojisinde “yardımlar” olarak da adlandırılmakta olan gelir transferleri nakdi veya aynı transferlerden oluşmaktadır. Her iki transfer türü de insanların belirli bir riskle başa çıkmalarına yardımcı olma ihtiyacıyla veya sadece bir grup veya toplum içinde tüketimi eşitleme hedefiyle harekete geçebilmektedir. Nakit transferleri birilerinin başka birilerine para aktardığı net bir kavramdır. Aynı transferler de bir çeşit gelir transferidir. Ödeme gücünü ya da daha önceki vergi veya prim ödemelerini dikkate almadan bir ülkede yaşayan herkese genel olarak sunulan, vergilerle finanse edilen ve sunum noktasında ücretsiz olan sağlık hizmetlerinin söz konusu olduğu bir durumda yararlanılan ücretsiz sağlık hizmeti, tüketilen sağlık hizmetinin parasal maliyetine eşit bir gelir transferi olmaktadır. Sosyal güvenliğin sosyal transfer tanımındaki temel unsurlardan biri, gruplar veya bireyler arasındaki fiili gelir akışıdır. Bu akış, transferi alan bireyin sigorta güvencesine sahip olması ya da devlet veya topluluğun belirli bir gelir eşitlemesinin gerekli olduğuna karar vermesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Cichon, 2004, s. 12).

Çalışmanın bu bölümünde sosyal güvenlik sisteminin uygulanmasında piyasaların karşılaşacağı sorunlara ve bu hizmetlerin sosyal sigortalar tarafından karşılanması gerektiğine ilişkin görüşlere yer verilmiştir. Bölüm 1.2.2’de ise bu görüşlerin aksine geniş kapsamlı bir refah devleti anlayışına ve kamusal müdahaleye karşı çıkan görüşlere yer verilmektedir.

1.2.2. Kamusal Müdahalenin Sonuçları

Rekabetçi piyasa tahsisinin klasik avantajları arasında tüketici seçeneklerini artırması ve maliyetleri en aza indirmesi yer almaktadır. Bununla birlikte, seçenek sayısındaki bir artış, sadece tüketicilerin seçim yapmak konusunda yeterli bilgiye sahip oldukları varsayımı altında istenen bir durum olmaktadır. Yine de belirsizlik, risk ve diğer tüketici bilgi sorunlarının ölçeğinin tüketici tercihinin refahı artırıcı etkisini mutlaka ortadan kaldıracığını söylemek doğru olmayacaktır. Ancak, özellikle vatandaşların çok az finansal piyasa deneyimine sahip olduğu düşük gelirli ülkelerde bir karşı görüş olarak görülmesi de gerekmektedir. Artan bireysel tercih her zaman veya mutlaka refahı artırıcı olmamaktadır (Barr, 2000, s.25-26).

Cichon ve diğerleri (2004, s. 112-119) geniş kapsamlı büyük refah devletlerinin ekonomik büyümeye zarar verdiğine ve dolayısıyla refahın önünde bir engel olduğuna inananların temel savlarını; aşırı idari maliyetler yaratması, uyum maliyetlerine ve ahlaki tehlikeye yol açması, üretken kaynakların arzını etkilemesi, aşırı vergi yükü kayıpları yaratması, katılıklara neden olması ve üretkenlik artışını yavaşlatması şeklinde sıralamaktadır. Aşırı idari maliyetler ve ahlaki tehlike özel piyasaların da karşı karşıya olduğu sorunlar arasında yer almaktadır.

Barr' a (1998) göre, devlet faaliyetlerinin kapsamının ve bu faaliyetlerdeki artışın dört açıklaması bulunmaktadır. Bunları; devletin piyasa başarısızlıkları ile mücadelesi, gelir ve refahın yeniden dağıtıcısı olarak üstlendiği rol, seçmen koalisyonları veya baskı grupları aracılığıyla seçmenlere verdiği tepki ve bürokratların rolü üzerinden özetlemek mümkündür. Devletlerin başarısızlığı üzerine oluşan görüşler özellikle son ikisine işaret etmekte olup devletin aslında toplumsal refahı maksimize etmekten ziyade kişisel çıkarlara dayandığını ileri sürmektedir (Barr, 1998, s.92).

Bu noktada, kamu maliyesi alanının başlangıcından bu yana kamu tercihi ile arasındaki yakın ilişkiye değinmek gerekmektedir. Bu alandaki ilk literatürde devletin düzenleyici yönüne ve neden var olması gerektiğinin açıklanmasına yapılan vurgu, kamu maliyesinin harcama yönü ile kamu tercihi arasında yakın bir bağlantı kurulmasına yol açmaktadır (Mueller, 1997, s.9). Siyasi süreçte verilen kararların iktisat disiplinde kullanılan araç,

yöntem ve varsayımlarla açıklandığı bir disiplin olan kamu tercihi teorisi, “*Politika Biliminin Ekonomik Analizi*” şeklinde de ifade edilebilmektedir (Aktan, 1997).

Kamu tercihi yaklaşımının kamu ekonomisi kapsamındaki karar mekanizmalarını incelerken kullandığı çeşitli varsayımlar bulunmaktadır. Yereli (2003) bu varsayımları *metodolojik bireysellik, rasyonel ve maximand ilkesi ile politik mübadele* başlıkları altında sınıflandırmaktadır. Metodolojik bireyselciğe göre, tüm iktisadi ve sosyal kararların alınmasında birey tercihleri etkili olmakta dolayısıyla siyasi karar süreçleri esasen bireylerin tercihlerine göre şekillenmektedir. Rasyonel varsayımının arkasında, piyasa ekonomisinde olduğu gibi kamu ekonomisi alanında da bireylerin tercihte bulunurken rasyonel davrandığı görüşü yer almaktadır. Maximand ilkesinde ise özel çıkarlara göre hareket edilmesi kamu ekonomisinde de geçerli olmaktadır. Seçmenler faydaları doğrultusunda hareket ederken siyasi partiler oylarını, bürokratlar bütçelerini, çıkar grupları ise rantlarını çoğaltma doğrultusunda hareket etmektedirler. Son olarak, karar alma sürecinde seçmenler ile siyasetçiler arasında aslında oy ticaretine dayalı bir ilişki bulunmakta yani politik mübadele varsayımı geçerli olmaktadır. (Yereli, 2003, s.72-73).

Kamu tercihi teorisinde kamu ekonomisinin başarısız olmasının arkasında seçmenlerin aslında kamusal mal / hizmetler konusunda tercihte bulunurken bilgisiz oldukları, rasyonel seçmenin kamusal taleplerinde ilgisiz veya ihmalcisi olduğu, çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri sonucunda yasama / yürütme organlarının faaliyetlerinde optimumdan uzaklaşabileceği, oy ticareti sebebiyle oluşabilecek hizmet kayırmacılığı nedeniyle kaynakların etkin dağıtılamayacağı, amacı yeniden seçilmek olan siyasi aktörlerin uzun dönemli iktisadi politikalar yerine kısa dönemde sonuç verecek politikaları tercih etmesi (politik miyopluk), siyasal iktidarın oy sayısını artırmak için her zaman ortanca seçmene hitap edecek politikaları uygulaması gibi faktörler sayılabilmektedir (Yereli, 2003, s.74-76).

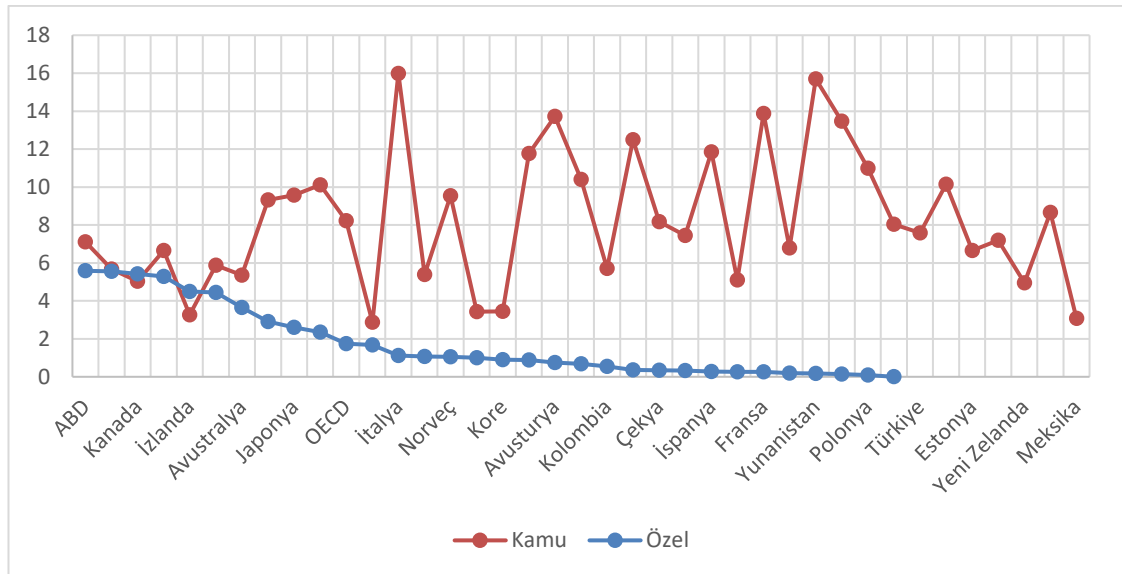
Kamu tercihi yaklaşımında milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin payının büyüdüğü ve kamu harcamalarının arttığı görüşü hakimdir. Siyasilerin tekrar seçilmeyi sağlamak ve oylarını çoğaltmak için kamu harcamalarını artırması ve vergi gelirlerinin bir kısmından vazgeçmesi konusunda gösterdikleri yaklaşımlar iktisadi sorunların da

temelini oluşturmaktadır (Yereli, 2003, s.77). Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sahip olduğu finansman açıklarına ilişkin tartışmalara rağmen çeşitli dönemlerde çıkarılan ve sistemin mali dengesini olumsuz etkileyen yasaların hayata geçirilmesi bu bakımdan, Kamu Tercihi yaklaşımı ile gerekçelendirilebilir. Türk sosyal güvenlik sisteminde emsalleri yaşanan ve yaş şartının kaldırılmasıyla 40 yaşında emekliliğe izin veren dolayısıyla prim gelirlerinden vazgeçilerek emekli aylıklarına ilişkin giderlerin artmasına yol açan düzenlemeler bu teoriye güçlü bir şekilde dayanak teşkil edecek örnekler arasında yer almaktadır.

Bir taraftan Neoliberal ana akım savunucuları piyasalaşmayı önererek sosyal güvenliği hedef almakta ve eşitlikçi sosyal politika ve onun geleneksel finansmanı için temel bir tehdit oluşturmakta iken; karşı taraf da sosyal güvenliğin insana yapılan bir yatırım ve ekonomi için faydalı oluşundan bahsederek iktisatçı ve neo-pozitivist dil ve argümanların kullanımını ile karşı atağa geçmektedir. İki tarafın ortak bir teorik bir zemin üzerinde uzlaştığını söylemek mümkün görünmemektedir (Scholz, 2016, s.7).

Sonuç olarak, zorunlu tasarruf programlarının varlığını ve emeklilik planlarının yaygın olarak uygulanmasını, insanların emeklilik döneminde harcayabilecekleri yeterli rezervlere sahip olmalarını sağlamak üzere tasarlanmış sistemin toplumsal onayı olarak da yorumlamak mümkün olmaktadır (Modigliani ve Jappelli, 2005, s.168). Seçilmiş bazı ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yer alan emekli aylığı harcamalarının ne kadarının kamu tarafından ne kadarının piyasalar tarafından gerçekleştiğine ilişkin oranlar Şekil 1 yardımıyla incelenmektedir.

Şekil 1’de çeşitli ülkelerin toplu ödemeler dahil, emekli ve dul/yetim aylıkları için 2021 yılı nakit harcamalarına yer verilmektedir. İzlanda ve Kanada için özel emekli aylığı harcamalarının kamu emekli aylığı harcamalarından yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Ancak aralarında İtalya, Avusturya, Fransa, Litvanya ve Türkiye gibi ülkelerin yer aldığı pek çok ülkede kamu emekli ve dul/yetim aylıklarının gayri safi yurt içi hasılaya (GSYH) oranının özel aylıkların oldukça üzerinde yer aldığı görülmektedir. Sonuç olarak dünyadaki örnekler ülkelerin emekli aylıklarına ilişkin düzenlemelerinin önemli bölümünün kamu tarafından karşılanmasının tercih edildiğini göstermektedir.



Şekil 1. Seçili Ülkelerin Emekli Aylığı Harcamaları Kamu - Özel, % GSYH, 2021 yılı

Kaynak: OECD Data Indicators Pension Spending (<https://data.oecd.org/social/exp/pension-spending.htm>)

Bölüm 1.2’de sosyal güvenliğin varlık nedeni ile devlet eliyle karşılanması gerekip gerekmediğine ilişkin görüşlere yer verilerek kuramsal çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Bölüm 1.3 ve devamında ise sosyal güvenliğe ilişkin genel bilgiler verilmektedir.

1.3. SOSYAL RİSKLER

Birçok ülkede 1980’lerin ortalarından bu yana çeşitli yönlerden baskı altına giren ve genellikle refah devleti olarak da adlandırılan sosyal güvenlik veya sosyal koruma sistemleri bir dizi kurum, önlem, hak, yükümlülük ve transfer olarak kabul edilmektedir. Bu sistemler için iki temel amaçtan bahsedilmektedir: Birinci amaç sağlık ve sosyal hizmetlere erişimi garanti altına almak; ikinci amaç ise malullük, yaşlılık veya işsizlik gibi yaşamın bazı önemli riskleriyle başa çıkmaya yardımcı olmak ve yoksulluğu önlemek veya hafifletmek için gelir güvencesi sağlamaktır (Cichon vd., 2006, s.3).

Sanayinin sınırsız olarak geliştirilmesi isteği sonucunda işçilerin karşı karşıya kaldığı mesleki, sosyo-ekonomik ve fizyolojik risklerin şiddeti artarken yeni sosyal riskler de ortaya çıkmıştır. Bu risklere karşı geliştirilen tedbirlerin dağınık ve sınırlı kalması sonucunda devletler, tüm halkı sürekli güvence altına almayı hedefleyen bir sistem arayışına girmiştir (Ayhan, 2012, s.42).

Sosyal risk kavramı çerçevesinde, olumsuzlukların ortaya çıkış nedenlerinden ziyade bireyler üzerinde yarattığı etkilerin incelenmesinin gerektiği düşünülmektedir. Sosyal güvenlik kavramı, sosyal risk olarak adlandırılan birtakım olayların sonuçlarının düzeltilmesi düşüncesine bağlı olarak geliştiğinden, sosyal güvenlik politikalarının temelinde de aynı şekilde bireyler üzerindeki sosyal risklerden kaynaklı etkilerin giderilmesi çabası yer almaktadır. Ulusal sosyal politikaların şemsiyesi altında yer alan sosyal güvenlik politikaları sosyal risk kavramı doğrultusunda belirlenirken bu kavramın uygulanan politikaları ve sosyal güvenlik sistemini yönlendirici bir işlevi de bulunmaktadır (Güzel vd., 2012, s.3-4).

Sosyal güvenliğin kapsamına giren sosyal riskler, 1944 tarihinde Filadelfiya'da gerçekleştirilen ILO Genel Konferansı'nda somut bir şekilde detaylandırılmıştır (Dilik, 1980, s.77). Sosyal sigorta tarafından sağlanan yardımların ihtiyaçların çeşitliliğine yakın bir şekilde uyarlanabilmesi için belirlenen risk kapsamı: (a) *hastalık*, (b) *analık*, (c) *malullük*, (d) *yaşlılık*, (e) *geçimini sağlayan kişinin ölümü*, (f) *işsizlik*, (g) *acil giderler* ve (h) *iş kazalarıdır* (ILO, 2021a, s. 86).

1948 senesinde Birleşmiş Milletler (United Nations, BM) Genel Kurulu'nun kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22 ve 23'üncü maddelerinde sosyal güvenlik hakkına ilişkin ifadeler yer almaktadır. Beyannamenin 22'nci maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkının bulunduğu ve insan onuruna yaraşır şekilde yaşama hakkına atıfta bulunulurken 23'üncü maddesinde ise uygun çalışma şartlarının oluşturulması, işsizlikten korunma, adil ve uygun bir ücret kazanma haklarına değinilmektedir.

Birkaç yıl sonra, ILO'nun 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartlarına İlişkin Sözleşmesi (1952) ile tüm ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri için geçerli olduğu düşünülen yasal ve parametrik normlar belirlenmiştir (Scholz, 2016, s.5). 102 Nolu ILO Sözleşmesi, temel sosyal güvenlik ilkelerine dayanan ve sosyal güvenliğin dokuz dalının tümü için dünya çapında kabul edilmiş asgari standartları belirleyen tek uluslararası belge olması nedeniyle tüm ILO sosyal güvenlik sözleşmelerinin amiral gemisi olarak nitelendirilmektedir. Bu sözleşme (ILO, 1952) ile 9 temel sigorta kolu için asgari standartlar tanımlanmış olup bunlar: Sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, işsizlik yardımları, ihtiyarlık yardımları, iş kazası yardımları, aile yardımları, analık yardımları,

maluliyet yardımları ve ölüm yardımlarıdır. Türkiye’de 1974 yılında onaylanan³ 102 No.lu ILO Sözleşmesi’nin 9 sigorta kolundan aile yardımları dışındaki tüm sigorta kolları uygulama alanı bulmaktadır.

1.3.1. Türkiye’de Sosyal Riskler

Sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler dünyada ve Türkiye’de farklı dönemlerde gerçekleşse de Türkiye’nin özellikle Cumhuriyet sonrası dönemde Batılı toplumlardaki gelişmeleri izleyerek toplumun ihtiyaçlarını dikkate alan, modern bir sistem kurmaya çalıştığı söylemek yanlış olmayacaktır (Yenihan, 2017, s.177). Türkiye’nin ilk sosyal sigorta kurumu 1945 yılında kurulan İşçi Sigortaları Kurumu olmuş, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışanları bünyesine almıştır. Kurumun görev alanına giren ilk sigorta kolu iş-kazası, meslek-hastalığı ve analık sigortası (1945) olup ardından hastalık ve analık sigortası (1951) ile maluliyet, yaşlılık ve ölüm sigortası (1957) dahil edilmiştir (TÜSİAD, 2012, s. 51).

Cumhuriyet döneminde çıkan ilk iş kanunu olan 1936 tarih ve 3008 sayılı yasada sosyal sigorta sisteminin kademeli bir yapıda oluşturulması planlanmışsa da 4792 sayılı *İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu*’nun 1946 yılında yürürlüğe girmesine kadar ilk sigorta kollarının kuruluşu gerçekleşmemiştir. Dönemin iç ve dış faktörleri bütüncül bir yaklaşımla sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını gerektiren şartları taşısa da uygulamaya bakıldığında parçalı bir sosyal güvenlik yapısının kurulduğu görülmektedir (Gökbayrak, 2010, s.145).

4792 sayılı Kanun ile işçi statüsünde çalışanlar için sosyal güvenlik sisteminin altyapısı oluşturulduktan sonra kamuda çalışanlar için 5434 sayılı Emekli Sandığı (ES) Kanunu çıkarılmış ve çeşitli sosyal sigorta sandıkları ile farklı kurumlara bağlı asker - sivil dahil tüm memurlara tek bir Kurum altında sosyal güvenlik hizmeti sağlanmaya başlanmıştır (TÜSİAD, 2012, s.51). Sosyal sigorta kolları kapsamında koruma sağlanan risklerin kapsamı da bu dönemdeki çeşitli kanunlarla kademeli bir şekilde genişletilmiştir. Bu kapsamda, iş kazası-meslek hastalığı ve analık sigortası için 1945 tarih ve 4772 sayılı

³15 Ekim 1974 tarihli ve 15037 sayılı Resmî Gazete.

Kanun; ihtiyarlık sigortası için 1949 tarih ve 5417 sayılı Kanun; hastalık ve analık sigorta kolları için 1950 tarih ve 5502 sayılı Kanun; maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortası için ise 1957 tarih ve 6900 sayılı Kanunlar hayata geçirilmiştir. Sigorta kollarına ilişkin farklı tarih ve içeriklerde düzenlenen bu kanunların tek bir yasal düzenleme altında birleştirilmesi ise 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile mümkün olmuş, İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilmiştir. (Gökbayrak, 2010, s.144).

Esnaf ve sanatkar olarak kendi nam ve hesabına çalışanlar ise 1972 tarihli ve *1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu* (Bağ-Kur) Kanunu ile sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınmıştır. 1479 sayılı Kanun sonrasında Türkiye'de SSK, ES ve Bağ-Kur olmak üzere parçalı yapısı olan bir sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur (Gökbayrak, 2010, s.144). Bu üç kurum ile sosyal sigorta alanında kurumsal yapının tamamlanmasının ardından, 1983 senesinde kabul edilmiş olan 2925 ve 2926 sayılı Kanunlar ile sosyal sigorta kapsamı genişletilmiş, tarım kesiminde çalışan işçiler ile tarımda kendi adı ve hesabına çalışanlar da kapsama alınmıştır (TÜSİAD, 2012, s.51).

Kurumların idari yapıları da birbirlerinden farklı özellikte hayata geçmiş olup ES Maliye Bakanlığı'na bağlı ve idari özerkliğine sahip olmadan kurulmuşken SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın (ÇSGB) bağlı kurumları olarak hizmet vermeye başlamışlardır (Organ ve Yavuz, 2017, s.109).

Bu parçalı yapı neticesinde, norm ve standart birliğinin kurulamamasının neden olduğu pek çok idari sorun sebebiyle (Organ ve Yavuz, 2017, s.109) 2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına ilişkin önemli ve radikal düzenlemeler hayata geçirilmiştir (Gökbayrak, 2010, s.150). 2006 yılında üç sosyal sigorta kurumu tek bir çatı altında toplanmıştır (Alper, 2011, s.43).

Sosyal güvenlik sisteminin Türkiye'de sürdürülebilir bir mali yapıya kavuşturulabilmesi için 1990'lı yılların sonlarından itibaren önemli reformlar yapılmış, 1999 yılında 4447 sayılı İş Kanunu ile sosyal güvenlik gelirlerinin artırılması ve giderlerinin azaltılmasını hedefleyen düzenlemeler yürürlüğe girmiştir (Gürbüz, 2009, s.3). 2006 tarihli ve 5502

sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile farklı sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında birleşirken Anayasa Mahkemesi'nin kararının ardından 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu* ile de farklı sosyal güvenlik rejimleri tek bir yasa altında birleşmiştir (Gökbayrak, 2010, s.150).

Tüm kurumların birleşmesi ile tek bir idare hizmet vermeye başlamış olsa da aslında bu birleşme kısmen şeklen gerçekleşmiş, mevzuat düzenlemelerinde farklı sigortalılık statülerine göre yapılan farklı uygulamalar devam ettirilmiştir. Yapılan yeni düzenlemede, hizmet akdine bağlı çalışan işçiler 4/1-a, bağımsız çalışanlar 4/1-b ve kamu görevlileri 4/1-c kapsamında sigortalı olarak nitelendirilerek birbirinden ayrılmıştır. Ayrıca geçici maddeler ile devam eden hükümler nedeniyle eski kurumların tam olarak fonksiyonlarını yitirmeleri için, bu kurumların sigortalılarının emekli olması ve ölümleri sonrasında da geriye aylık bağlanan hak sahipleri kalmayınca kadar bir zamanın geçmesini beklemek gerekmektedir.

Sosyal sigorta kapsamındaki riskler bakımından değerlendirildiğinde; 5510 sayılı Kanun, *iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası* kollarını kısa vadeli sigorta kolları kapsamında; *malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası* kollarını da uzun vadeli sigorta kolları kapsamında düzenlemektedir. Anılan Kanununun 60'ncü maddesinde genel sağlık sigortalıları sayılmaktadır. İşsizlik sigortası uygulaması ise fiili olarak 4447 sayılı Kanun ile 1999 yılından itibaren hayata geçmiş bulunmaktadır. Türkiye'nin iki sosyal güvenlik kurumundan biri olan Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) işsizlik sigortasından sorumlu kurum iken uygulanmakta olan diğer tüm sigorta kolları Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) görev alanına girmektedir⁴. İşsizlik sigortası primleri SGK tarafından toplanmakta ve sonrasında İŞ-KUR'a aktarılmaktadır. Bu iki temel yapının yanında, tamamlayıcı bir sistem olması amacıyla, 2001 yılında 4632 sayılı Kanun ile *Bireysel Emeklilik Sistemi* hayata geçmiştir. Gönüllü katılım esasına dayalı bu sistemin kamu sosyal sigortasına bir alternatif niteliği taşımamaktadır (Gökbayrak, 2010, s.147).

Diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında Türkiye'de sosyal güvenlik anlayışı, çeşitli nedenlerden dolayı, daha geç bir dönemde gelişmiş bunun sonucu olarak da bir

⁴ Çalışma kapsamında Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısı sadece SGK gelir ve giderleri üzerinden incelenmektedir.

sistem şeklini alması daha geç olmuştur. Sosyal güvenliğin sistem haline gelmesindeki bu geç kalınmışlık, finansman sorununun yanı sıra kayıt dışı istihdam gibi problemlerin de ortaya çıkmasına neden olmuş, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Yenihan, 2017, s.177). Bu kapsamda, bölüm 1.4’te sosyal güvenliğin kapsamı konusu ele alındıktan sonra, bölüm 1.4.1’de Türkiye’de sosyal güvenliğe değinilmektedir.

1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN KAPSAMI

Sosyal güvenliğin gayesi, toplumda yaşayan her kesimin herhangi bir ayırım gözetmeden güvence altına alınmasıdır (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s.5). Zorunlu sosyal sigorta, sigortalı bir kişinin çalışmaması ya da ücretli bir iş bulamaması nedeniyle geçimini sağlayamadığı ya da bakmakla yükümlü olduğu bir aile bırakarak öldüğü tüm beklenmedik durumları içermelidir. Bireylerin sınırlı gelirleri üzerinde büyük bir yük oluşturan belirli bazı olağanüstü durumlar da başka bir sigorta kapsamında karşılanmadıkları ölçüde zorunlu sigorta kapsamına alınmalıdır (ILO, 2021a, s.86).

Sosyal adalet ilkesi gereği, toplumdaki tüm bireyler için eşitlik ilkesinin gözetildiği bir yaklaşım benimsenmeli; toplumsal kaynaklara ve imkanlara erişmek konusunda herkesin eşit şekilde muamele görmesi ve kimsenin hiçbir ayrıma uğramadan kaynakların dağıtımından eşit şekilde faydalanması sağlanmalıdır. Piyasa ekonomisi tarafından sağlanan gelirin yeterli olmaması, bu gelirin bölüşümünün rasyonel yapılmaması ve işleyişinden kaynaklı eşitsizlikler ise farklılık ilkesi açısından değerlendirilebilecektir. Yeniden bölüşüm mekanizması, bu eşitsizlikler nedeniyle ortaya çıkacak ayrıcalıkları düzeltebilecek böylece sosyal adalet sağlanabilecektir (Bayri, 2013, s.41-42).

Ancak dünyada sosyal güvenlik sistemlerine getirilen eleştiriler içerisinde kapsam sorununun ön plandaki yerini korumaya devam ettiği görülmektedir. Sosyal koruma her ne kadar bir insan hakkı niteliği taşısa da son yıllarda kaydedilen ilerlemelere rağmen hala dünya nüfusunun çoğunluğu için erişilebilir değildir. Düşük ve orta gelirli birçok ülkenin sosyal koruma sistemleri kurması ve kapsam genişlemesine gitmesiyle birlikte, dünya nüfusunun %45’i artık en az bir sosyal koruma politikası alanında yer almaktadır.

Yine de dünya nüfusunun %55 gibi önemli bir çoğunluğu güvencesiz kalmaya devam etmektedir (ILO, 2019, s.2).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülke sosyal koruma sistemlerinin güçlendirilmesine ve etkili sosyal koruma zeminleri oluşturulmasına çalışarak sosyal koruma kapsamının genişletilmesinde önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Kanada, Fransa, Almanya başta olmak üzere Hollanda, Rusya, İspanya, Birleşik Krallık ve Singapur gibi bazı ülkelerde, primli ve primsiz sistemlerin bir kombinasyonu gerçekleştirilmiş ve sosyal korumanın farklı dallarında genel ya da genele yakın bir kapsama ulaşılmıştır (ILO vd., 2023, s.6).

1.4.1. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Kapsamı

Türkiye’de uygulanan sosyal güvenlik sisteminde de nüfusun tamamının sosyal güvenlik kapsamına alınması yaklaşımı benimsenmekte, yasal şartların olduğu durumlarda sigortalılık zorunlu kılınmakta ve herkesin sağlanan haklardan yararlanabilmesi öngörülmektedir. Anayasal bir hak olarak düzenlenen sosyal güvenliğe ilişkin 1982 Anayasası’nın 60’ıncı maddesinde: “*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.*” hükmü yer almaktadır. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarını belirleyen 65’inci maddesinde ise “*...bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.*” ifadesi yer almaktadır.

Türkiye’de sigortalılığın zorunlu olması koşulu 5510 sayılı Kanununun 92’nci maddesinde düzenlenmektedir. İlgili madde: “*Kısa ve uzun vadeli sigorta kapsamındaki kişilerin sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ise genel sağlık sigortalısı olması zorunludur.*” hükmünü içermektedir.

Ayrıca maddenin devamında sözleşme ile 5510 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen sigortalılığa ilişkin hak ve yükümlülüklerin ortadan kaldırılmasının, azaltılmasının, başkasına devredilmesinin veya bu hak ve yükümlülüklerden vazgeçilmesinin de mümkün olamayacağı düzenlenmektedir.

5510 sayılı Kanunda, zorunlu sigorta kapsamına girecek şekilde çalışmayanlar veya bir aylık sigortadan eksik günde çalışanlar için, isteğe bağlı sigortalılık imkânı getirilmiş (Madde 50), bu kişiler istihdam piyasasında yer almasalar bile kendi malullük, yaşlılık, ölüm ve sağlık sigortalarını ödeyerek kişilerin hem emeklilik gibi uzun vadeli sigorta haklarından yararlanmaları hem de devletin sağlık sigortası sistemi içinde yer almaları sağlanmıştır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, temel amacı olan nüfusun çoğunluğunun güvence altına alınması ilkesini gerçekleştirmediği için, geçmiş yıllarda eleştirilmiş olsa da (Altunöz, 2017, s.62; Egeli ve Özen, 2009), günümüzde nüfusun büyük çoğunluğunun sosyal güvenlik kapsamı altına alınması sağlanmıştır. Sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus verilerine göre, 2023 yılı sonu itibarıyla Türkiye’de sigortalı nüfus oranı %89 düzeyinde gerçekleşmektedir. Ancak, aynı dönemde aktif/pasif oranının 1,67 olması sigortalı nüfus içerisinde sistemden aylık ve gelir alanların sayısının oldukça önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir⁵. Genel sağlık sigortası kapsamında tescil edilenlerin sayısı ile beraber nüfusun %99’u sosyal güvenlik çatısı altında yer almaktadır (SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2023; Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2023a). Sosyal güvenliğin kapsamının belirlenmesinde uygulanmakta olan sosyal güvenlik yöntemi belirleyici olmaktadır. Bölüm 1.5’te sosyal güvenlik yöntemlerine yer verilmektedir.

1.5. SOSYAL GÜVENLİK YÖNTEMLERİ

Sosyal yardım, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta olarak sınıflandırılan başlıca üç sosyal güvenlik yöntemi bulunmaktadır. Sosyal güvenliğin finansman yöntemi uygulanan sosyal güvenlik yöntemine göre değişiklik göstermektedir. Sosyal yardım yönteminde yardım ilkesi ön planda iken sigorta ve sosyal hizmet yöntemleri dayanışma ilkesine

⁵ Sosyal güvenlik kapsamı altında yer alan gruplar şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

“Aktif sigortalılar: 5510 sayılı Kanununun 4/1-a, 4/1-b ve 4/1-c bentleri kapsamında aktif çalışan sigortalılar. Pasif sigortalılar: Uzun veya kısa vadeli sigorta kolları bakımından kendisine veya hak sahiplerine aylık ve/veya gelir bağlananları ifade etmektedir.

1-Aylık Alanlar: Aylık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları halinde yapılan ödemeleri hak eden sigortalı ya da hak sahiplerini ifade etmektedir.

2-Gelir Alanlar: iş kazası veya meslek hastalığı halinde sigortalıya veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine yapılan sürekli ödemeyi hak edenleri ifade etmektedir.

Bağımlılar: Bakmakla yükümlü tutulanları ifade etmektedir.” (5510 sayılı Kanun Madde 3).

dayanmaktadır. Sadece sigorta yönteminde primli bir sistem uygulanmakta, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ise primsiz sistemler olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde sosyal güvenlik sistemlerinde tercih edilen temel yöntem genelde sigorta sistemi olmaktadır (Dilik, 2004, s.1-2). Bu tez çalışmasında, sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal sigortalar konusu işlenmekte sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler kapsam dışında tutulmaktadır.

İki boyutlu sosyal koruma stratejisinde, hak temelli tüm nüfusu kapsayan bir sistemin işleyebilmesi için, farklı grupların kendilerine has ihtiyaçlarına göre dizayn edilmiş tamamlayıcı araçların uygulanması gerekmektedir. Bu araçlar; primli sosyal sigorta programları, primsiz vergi finansmanlı sosyal yardımlar veya herkesi kapsama alan genel programlar ya da bunların bir bileşimidir (ILO, 2022, s.6).

Primlerle finanse edilen bir sosyal güvenlik konusuna giriş yaparken öncelikle Bismarck ve Beveridge sistemlerine değinmek gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanmasında iki temel yaklaşımdan biri olan Bismarck, 19'uncu yüzyıl sonlarına doğru Almanya'da ortaya çıkmıştır. Bismarck sisteminden sonra sosyal güvenlik kapsamında atılan diğer önemli adım ise İngiltere'de Sir William Beveridge tarafından hazırlanan 1942 tarihli Beveridge Raporu olmuştur (Scholz, 2016, s.3)

Almanya'da Bismarck tarafından hazırlanan yasa tasarısı ile ilk defa zorunlu sosyal sigorta sistemi hayata geçirilmiştir. Ayrıca bu dönemde sosyal sigorta mekanizmasının oluşturulması sosyal güvenlik kapsamında modern anlamda ilk uygulama örneği olarak kabul edilmektedir. İşçilerin çok az bir bölümünün yararlanabildiği özel sigorta sistemine dayalı yardımlaşma ve dayanışma sandıkları yerine sosyal sigorta sisteminin kurulması için ilk adımlar bu dönemde atılmıştır. Bismarck, işverenlerin sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi yerine sigorta sisteminin kurulması ve kapsama alınacak risklerin genişletilmesi gerekliliğini savunmuştur (Yenihan, 2017, s.181-182). Bismarck'ın yaklaşımı özünde sadece sisteme katkıda bulunanlara gelir güvencesi sağlamak ve sağlanan sosyal korumanın düzeyi, sağlık sigortası hariç, sisteme ödenen katkıların düzeyine bağlı olmaktadır (Scholz, 2016, s.3).

Bismarck sisteminde sosyal güvenlik bireylerin sorumluluğu bakımından değerlendirilmekte, finansmanı için çalışanlar ile işverenlerden toplanan primler kullanılarak kaynak sağlanan bu yöntem sosyal sigorta tekniği olarak da isimlendirilmektedir. Beveridge sisteminde ise sosyal güvenlik vazgeçilmez bir toplumsal ihtiyaç olarak görülmekte ve finansmanı merkezi bütçeden vergilerle sağlanmaktadır. Bu sistem vergi tekniği olarak da adlandırılmaktadır (Bulut, 2023, s. 51).

İkinci Dünya Savaşı döneminde ortaya atılan Beveridge sistemi ile yoksulluğun hedef alındığı evrensel bir sosyal güvenlik sistemi fikrinin ortaya çıkarılması önemli bir gelişme olup bu sistemde aynı zamanda toplum içinde gelirin yeniden dağıtımı da öngörülmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s.29). Beveridge yönteminde, toplumdaki herkes için asgari bir gelir öngörülmekte ve kazanca dayalı yapısı ile bu sistem Bismarck modelinden ayrılmaktadır (Yenihan, 2017, s. 188).

Bunun yanı sıra Beveridge sisteminde Bismarck sisteminden farklı olarak özel finans sektörüne, iktisadi şoklar ve krizlerin gelir üzerindeki olumsuz etkilerine karşı insanları güvence altına alma konusunda önemli bir rol atfedilmektedir. Beveridge'in konseptinin her zaman daha eşitlikçi ve kapsayıcı toplumsal çözüm arayışlarına karşılık verdiği kabul edilmektedir. Aslında hem Beveridge hem de Bismarck sistemlerinin uygulandıkları ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi gerçekleriyle yüzleşmek zorunda kaldığı görülmektedir. Beveridge'in görüşü özellikle sağlık hizmetlerine erişim konusunda gerçekleşmiş ve önerisi, ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilen versiyonuyla, zaman içerisinde sağlık programları için dünya genelinde uygulanan bir plana dönüşmüştür. Diğer bileşenleri bakımından ise amaçlanan standartlara ulaşmak için yeterli esnekliği gösterememiş ve gelir testine bağlı yoksulluk yardımı unsurlarına bağlı olarak yürütülmeye başlanmıştır. Bismarck'ın programı, teorik olarak olmasa da gerçekte "evrenselliğe" ulaşma potansiyelini kanıtlamış, tıpkı Beveridge planı gibi, insanları beşikten mezara kadar kapsayan bir sistem olmuştur (Scholz, 2016, s.3).

Her iki önerinin de dayanağı az ya da çok tam istihdam olmakla birlikte, Beveridge yaklaşımında tam istihdam sadece ihtiyaç duyulan paranın kamu kasasına girmesi için gerekli olmaktadır. Gelir ve yardımlar sistematik olarak birbirinden bağımsız yapıdadır. Bismarck'ın sisteminde ise durum farklılaşmakta, kazanılan ücretler sadece bir gelir

kaynağı olmamakta, aynı zamanda yapılacak yardımların seviyelerinin belirlenmesi konusunda da önemli bir rol oynamaktadır (Scholz, 2016, s.18).

Akalın'a göre (2013) sosyal güvenlik sisteminde, ilk ikisi yukarıda bahsi geçen üç temel yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Bunlardan birincisi, fikir babasının Lord Beveridge olduğu ve sosyal adalet ve gelirin yeniden dağıtımı açısından konuyu ele alan yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, sosyal güvenlik sosyal refah devletinin bir kurumu olarak görülmekte ve devletin vergi gelirleri ile sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunması esası benimsenmektedir. Bismarck'ın kurucusu olduğu kabul edilen ikinci yaklaşımda sosyal güvenlik sosyal sigorta formunda, devlet tekeli olarak örgütlenmekte, ancak finansmanı işveren ve işçiler tarafından karşılanmaktadır. İkinci yaklaşımda devletin zaman içerisinde sosyal güvenliğin finansmanına katılmasına bağlı olarak bu iki sistemin benzeştiği görülmektedir. Üçüncü yaklaşım ise güvenlik ağı yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. Başta Hayek olmak üzere ampirik Liberteryenler tarafından benimsenen bu yaklaşımda, sosyal riskler karşısında bireysel sorumluluk esas alınmaktadır. Sosyal sigortalar kapsamında özel sektör ve devletin rekabeti söz konusu olurken, sosyal yardımlar alanında devlet ile birlikte gönüllü hayır kuruluşları yer almaktadır.

Tezin birinci bölümünde bölüm 1.6'ya kadar sosyal güvenliğin tanımı, kapsamı ve yöntemlerine yer verilmekte; bölüm 1.6 ve devamında ise finansmanı konusuna geçilmektedir. Bu kapsamda, sosyal güvenliğin finansman kaynakları ve yöntemlerinin ardından, dünyada ve Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanına değinilmektedir.

1.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Sosyal güvenliğin uygulama yöntemlerinin ardından tezin bu bölümünde sosyal güvenliğin finansmanı konusuna değinilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin uzun vadeli finansman stratejilerini oluşturabilmek için düzenli ve üstün kalitede mali tahminler gerekmektedir. Bunların merkezinde yer alan ve sosyal güvenlik programlarının sürdürülebilirliğini ölçmek için vazgeçilmez olan aktüeryal değerlemeler aynı zamanda sistemin yeterliliğini, finansmanını ve fonlama hususlarını değerlendirmek için de elzemdir. Buna göre, oldukça karmaşık bir doğası olan aktüeryal değerlemeler ve

mali tahminler yaşam beklentisi, işgücü piyasasına katılım, sosyal güvenlik programlarının kapsamı, ücret artışları veya ekonomik büyüme gibi bir dizi varsayıma dayanmaktadır. Aktüeryal değerlendirme bulgularının yatırım kararları ve fayda hesaplamaları üzerinde de önemli etkileri bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin mali yükümlülüklerinin değerlendirilmesine yönelik yaklaşımların sistemler arasında ve diğer kamu harcamalarıyla tutarlı olması beklendiği gibi belirli bir finansman yaklaşımını teşvik etmemesi veya desteklememesi de gerekmektedir (ILO vd., 2023, s. 18).

Sosyal güvenliğin finansman kaynaklarına geçmeden önce ILO'nun sosyal güvenliğin asgari normlarını belirlediği 102 Nolu Sözleşmesinin sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin maddelerine değinmek gerekmektedir. 102 Nolu ILO Sözleşmesinin 71'inci maddesine göre (ILO, 1952) sosyal güvenlik sisteminden sağlanan yardımların maliyeti, düşük gelirli kişileri zor durumda bırakmayacak şekilde, ülkelerin ve sosyal güvenlik koruması sağlanan kişilerin ekonomik durumları dikkate alınarak karşılanmalıdır. Bunun için, sigorta primleri, vergiler veya her ikisinin birlikte uygulandığı bir sistem tercih edilebilir.

102 Nolu ILO Sözleşmesi'nin 71'inci maddesinin ikinci paragrafında (ILO, 1952) ise çalışanlar tarafından üstlenilen toplam sigorta katkısının sosyal güvenlik programının toplam maliyetinin %50'sini aşamayacağı düzenlenmektedir. Buna göre işverenler ya da uygulanması mümkünse devletin sosyal güvenlik maliyetinin en azından diğer yarısını karşılaması gerekmektedir. İş kazası durumunda tüm maliyet işveren tarafından karşılanmaktadır. Aynı maddenin son paragrafında, sosyal güvenlik yardımlarının sağlanması konusunda devletin genel sorumluluğu kabul etmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Ayrıca ülkelerden mali dengeyi sağlamak için ya da sistemde yardımcı veya prim/vergi değişikliğine neden olacak herhangi bir reformdan önce periyodik olarak aktüeryal incelemeler yapmaları talep edilmektedir (ILO vd., 2023, s.5).

ILO'nun 202 sayılı Sosyal Koruma Ulusal Tabanları ile İlgili Tavsiye Kararı'nın 12'nci maddesinde (ILO, 2012) ulusal sosyal koruma tabanlarının ulusal kaynaklar tarafından finanse edilmesi gerektiği düzenlenmektedir. Ayrıca, ekonomik ve mali kapasite bakımından sosyal güvenlik sistemlerinin gerektirdiği garantileri uygulama konusunda

yetersiz kalan ülkelere, kendi çabalarını destekleyecek uluslararası iş birliği ve destek arayışına girmeleri önerilmektedir.

Söz konusu Tavsiye Kararı'nın 3'üncü maddesinde (ILO, 2012) ülkelerin sosyal güvenliğin finansmanı konusunda uygulamaları gereken dayanışma, yöntem çeşitliliği, etkin yönetim ile mali, finansal ve iktisadi sürdürülebilirlik ilkelerine yer verilmektedir. Buna göre, ülkelerin, sosyal güvenliği finanse edenler ve sistemden sağlanan haklardan yararlananların sorumlulukları ve çıkarları arasında uygun bir denge sağlamaya çalışırken finansmanda dayanışma ilkesine göre hareket etmeleri; finansman mekanizmaları ve dağıtım sistemleri de dahil olmak üzere yöntem ve yaklaşım çeşitliliğini dikkate almaları; şeffaf, hesap verebilir ve sağlam bir mali yönetim ve idare geliştirmeleri; mali, finansal ve iktisadi sürdürülebilirliğin sağlanmasında sosyal adalet ve eşitlik prensiplerini gözetmeleri tavsiye edilmektedir.

Ülkeler, ulusal sosyal koruma tabanlarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamak adına ihtiyaç duydukları kaynakları harekete geçirmek konusunda farklı nüfus gruplarının katkıda bulunma kapasitelerini de dikkate almalıdır. Ülkelerin ayrı ayrı veya birlikte uygulayabileceği yöntemler arasında, vergi ve prim yükümlülüklerinin etkin bir şekilde uygulanması, harcamaların yeniden önceliklendirilmesi veya daha kapsamlı ve artan bir gelir tabanı oluşturulması sayılmaktadır. Bu yöntemlerin uygulanması sırasında kayıt dışılık, vergi ve prim ödemeden kaçınma gibi olumsuz durumların önlemesine yönelik tedbirlere de ihtiyaç duyulmaktadır (ILO, 2012, Madde 11).

Yaygın kalkınma tartışmalarının çoğu, sosyal güvenlik uygulamalarını ve sosyal harcama düzeylerini ihtiyaç duyulan gelirin toplanmasına ilişkin yöntemlerden bağımsız olarak ele almaktadır. Ancak, devletler sosyal güvenliği uygulamaya koymayı amaçladıklarında aşmaları gereken en büyük engel genellikle gerekli gelirin nasıl sağlanacağıdır. Bu bakımdan ILO'nun 202 sayılı Tavsiye Kararının da sosyal koruma tabanlarının finansmanı için gerekli olan gelirin hangi ekonomik kaynaklardan elde edileceği konusunda belirsiz olduğu söylenebilmektedir (Scholz, 2016, s.6).

Sosyal güvenlik hakkının karşılanabilmesi için kaynak tahsisine gerek duyulması onu diğer sosyal haklardan farklılaştırmaktadır. Sosyal güvenliğin finansman boyutunun

yalnızca sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere belirlenen bir miktar- seviye meselesi olarak görülmemesi gerekmektedir. Sosyal güvenliğin özünde yer alan toplumsal dayanışma felsefesi (kimin sosyal güvenliği için kimler nasıl ve ne kadar ödeme yapacak) de finansmana ilişkindir. Sosyal güvenlik sistemlerinin primli ve primsiz sistemler olarak gelir kaynaklarının niteliğine göre isimlendirilmesi, finansman boyutunun önemini sergileyen diğer bir gösterge olarak kabul edilmektedir (Alper, 2015, s.207).

Sosyal güvenlik sistemleri bakımından tahsil edilen kaynağın büyüklüğü ve zaman içerisinde artacağına yönelik beklentiyle birlikte, sistemin sürdürülebilirliğinin nasıl sağlanacağı ile bağlantılı olarak sosyal güvenliğin finansmanı konusunda çok boyutlu tartışmalar da ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlikte finansmana ilişkin temel sorun alanları; tahsis edilecek kaynak miktarı, harcamaların hangi kaynak ile finanse edileceği, gelir-gider dengesinin sağlanması bakımından kullanılması gereken finansman yöntemi, devletin nasıl ve hangi oranda finansmana katılacağı ve bu kaynakların temel iktisadi göstergeler üzerindeki etkileri olmaktadır (Alper, 2011, s.8-9).

Sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynaklarını, işçilerden ve işverenlerden alınan primlerin yanı sıra dolaylı veya dolaysız vergiler ile sosyal güvenlik sistemlerinde açıkların oluşması durumunda devlet tarafından sağlanan katkılar oluşturmaktadır (Güzel vd., 2012, s.76-79). Tezin bu bölümünde sosyal güvenlik sisteminin finansman kaynakları primler, vergiler ve Devlet katkısı başlıkları altında incelenecektir.

1.6.1. Primler

Sosyal güvenlik konusunda kişisel sorumluluk prensibine göre hareket eden yapılarda giderlerin karşılanması için çalışan ve işverenlerden, cebri nitelikte ve belirli oranlarda primler tahsil edilmektedir. Bu yaklaşıma göre sosyal güvenlik kapsamında sağlanan yardımlardan kim fayda elde ediyorsa sistemin finansmanına da belirli ölçüde katılım sağlamalıdır (Güzel vd., 2012: 76).

Sosyal sigorta sistemi prime dayalı sosyal güvenlik rejimi olarak da tanımlanmaktadır. Bu sistemin kanun gereği aldığı yükümlülüklerin karşılanmasını sağlayacak asıl gelir

kaynağı; sigortalılar, işverenler ve/veya devlet tarafından ödenen primler kanalıyla oluşmaktadır. Sosyal sigorta sistemi ile sağlanan haklardan yararlanmak için gerçekleştirilmesi gereken ana yükümlülük prim ödemesidir. Parafiskal gelir olarak nitelendirilen primler, ücret ve gelirler üzerinden alınmakta ve bir çeşit vergi benzeri ödeme niteliği taşımaktadır (Alper ve Kılıkış, 2017, s.203). Ancak bu sosyal parafiskal gelirler, merkezi veya mahalli yönetim bütçesinde yer almazken toplanmasında da sosyal bir amaç güdülmektedir (Bulut, 2019, s. 87).

Sosyal güvenliğin finansmanında kritik bir rol oynayan sosyal güvenlik primleri yasal bir yetkilendirmeye bağlıdır. Bu katkılar ertelenmiş bir ücret ve sosyo - ekonomik bir yatırım olarak kabul edilmelidir (ILO, 2024, s.25). Sosyal güvenlik primleri, uluslararası insan hakları belgeleri tarafından tesis edilen sosyal güvenlik hakkını destekleyen yardımların finansmanı ile ilişkilidir. Bu nedenle, sosyal koruma harcamalarının ve finansmanının, sosyal kalkınmanın sürdürülmesinde ve sosyal adaletin sağlanmasında kilit bir rol oynadığı kabul edilmektedir. Ayrıca, primler genel olarak işveren ve çalışanlardan alındığından istihdam piyasasındaki ilişkilerin işleyişinin yanı sıra çalışma mevzuatı, istihdam politikaları ve gelir dağılımı ile de güçlü bir bağlantısı bulunmaktadır (ILO, 2019, s.57).

Sosyal güvenlik primleri birçok G-20 ülkesinde sosyal korumanın finansmanı için kullanılan uygun bir yol olmuştur. Toplam devlet gelirleri içinde sosyal güvenlik katkı payının en yüksek olduğu ülke %40,4 oranı ile Japonya'dır (ILO vd., 2023, s.14). Sosyal koruma sistemlerinin ilk tasarımının sosyal sigorta ile bağlantılı güçlü Bismarckçı etki altında yapıldığı çoğu G-20 ülkesinde olduğu gibi, Beveridge genel kapsayıcı modeline doğru ilerleyen ülkelerde bile, milli gelir düzeyleri ne olursa olsun sosyal güvenlik katkıları baskın olmaya devam etmektedir. Örneğin Çekya, Kosta Rika, Almanya, Güney Kore, Türkiye, Japonya ve Brezilya gibi ülkelerde sosyal güvenlik katkı payları, sosyal korumaya ayrılan toplam kaynakların yüzde 50'sinden fazlasını oluşturmaktadır (ILO, 2019, s.57).

Birçok ülkede sosyal harcamaların hızla artması sonucu sosyal güvenlik katkılarında da izlenen yukarı yönlü eğilim, özellikle işverenlerden alınan primler başta olmak üzere sosyal güvenlik katkılarının istihdamı bozduğu gerekçesiyle eleştirilmesine neden

olmaktadır. İşveren ve çalışan primleri ile gelir vergilerinin ekonomik etkilerinin farklı olduğu değerlendirildiğinden, bazı Avrupa ülkelerinde, istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması amacıyla, genel vergiler yoluyla finanse ettikleri daha düşük işveren primlerinin uygulandığı politikalar hayata geçirilmiştir. Genellikle çalışan primlerindeki bir azalmanın daha yüksek bir işgücü arzına yol açtığı dolaylı olarak varsayılmaktadır. Buna göre, benzer bir bakış açısıyla, işveren primleri ya da bordro vergilerinin (payroll taxes) işgücü talebini artıracığı düşünülmektedir. Ancak, etkilere ilişkin ampirik çalışmalar bu kadar kesinlik içermemektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015, s. 26).

Sosyal güvenlik sisteminden sağlanan hakların genel bütçeden mi yoksa sosyal güvenlik primleri veya bordro vergileri gibi ayrı bir kaynaktan mı finanse edilmesi gerektiği konusu kamu maliyesinde uzun süredir tartışılmaktadır. Fiili uygulamada ülkelerin çoğu primleri önemli bir gelir kaynağı olarak kullanmayı tercih etmektedir. Bunun sonucunda, sosyal güvenlik kapsamında toplanan primlerin vergi gelirleri içindeki oranı 1980'den bu yana birçok ülkede artmış, 2014 yılında Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) üyesi ülkelerde sosyal güvenlik primleri vergi gelirlerinin toplamının yaklaşık dörtte birini oluşturmuştur. Ortalama olarak, OECD ülkelerinde sosyal harcamaların üçte birinden fazlası primlerle finanse edilmektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015, s. 43).

Ulaşılabilir verilere sahip tüm ülkeler için yapılan çalışmaya göre, ülkelerin sosyal güvenlik primleri yoluyla finansmana yöneldikleri tespit edilmektedir. Dolayısıyla, toplam sosyal koruma harcamalarının giderek artan bir kısmı sadece işçiler ve işverenler tarafından ödenmektedir. Türkiye, finansman karışımını üçte iki genel gelir, üçte bir primler ile finansmandan neredeyse tersine çevirmiş ve sosyal güvenlik katkılarının payını üçte ikiye çıkarmıştır. Japonya, İspanya ve Almanya da artan sosyal harcamalarının finansmanında sosyal güvenlik primlerine giderek daha fazla ağırlık vermektedir. Finansman için genel gelirlerinin payını arttıran ülkeler ise Fransa ve İtalya'dır (ILO vd., 2023, s.12).

Birçok ülkenin sistemine benzer olarak Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemi de esas olarak prim gelirlerine bağlıdır. 5510 sayılı Kanun kapsamında, SGK'nın her türlü ödemesi ve yönetim giderlerinin finansmanı için kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel

sağlık sigortasından prim almak ve ilgililerin de bu primleri ödemek zorunda olduğu düzenlenmektedir. Ancak ilgili kanunda bu primlerin kullanımına ilişkin sınırlamalar da getirilmiş; örneğin genel sağlık sigortası prim gelirlerinin bu sigortadan sağlanan hizmetler ve haklar dışında sadece yönetim giderleri için kullanılabilceği, bunun dışında başka bir amaçla kullanılamayacağı düzenlenmiştir (Madde 74).

Her ne kadar ülkeler sosyal güvenlik harcamalarının primler yoluyla finansmanına doğru bir eğilim gösterse de prim temelli sosyal güvenlik sistemleri genellikle genel gelirlerden ek finansmana ihtiyaç duymaktadır. Prime dayalı yardımlara ilişkin hakların sisteme ödeme yapılmasa dahi biriktiği durumlarda, örneğin işsizlik veya analık izni dönemlerinde kazanılan emeklilik haklarında; ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerde işsizlik sigortasında oluşan talep gibi taleplerin sisteme yapılan katkının üzerinde gerçekleştiği durumlarda; meslek değişimleri nedeniyle mesleki programların prim tabanının daraldığı durumlarda ek finansmana ihtiyaç duyulabilmektedir (ILO vd., 2023, s.3).

1.6.2. Vergiler

Sosyal güvenlik hizmetlerine ilişkin toplumdaki bakış açısı, finansmanının nasıl sağlanacağı konusunda usulü belirlemede önemli bir etmendir. Şayet bir toplumda, sosyal güvenlik hakkı temel- vazgeçilmez bir insan hakkı olarak görülmekte ve toplumsal dayanışma ilkesi çerçevesinde bir ihtiyaç olarak değerlendirilmekte ise bu durumda finansmanı da devlet tarafından karşılanmaktadır. Beveridge sistemine bağlı olarak gelişen ve vergi tekniği olarak da adlandırılan bu yöntemde, sosyal güvenlik sisteminin finansmanında vergi gelirleri kullanılmaktadır (Güzel vd., 2012, s.79).

Tarihsel gelişim içinde, vergi tekniğinin bazı ülkeler için önemli bir finansman kaynağı olduğu görülmektedir. Örneğin, 1938 yılında Yeni Zelanda'da oluşturulan sosyal güvenliğin finansman yapısının tek kaynağını uzun bir süre gelirler üzerinden alınan vergiler oluşturmuştur. İngiltere'de, Beveridge raporundan gelen sağlık sigortası ve aile yüklerinin vergilerle karşılanması yöntemi son yıllara kadar uygulanmaya devam etmiştir. Aynı şekilde Danimarka ve Hollanda da finansman kaynağı olarak vergi gelirlerinden yararlanan ülkeler arasında sayılabilmektedir (Güzel vd., 2012, s.79).

Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında farklı nedenlerle de olsa, primlerin düşük olduğu veya hiç olmadığı bir grup ülke de bulunmaktadır. Örneğin Kanada, İsveç ve Birleşik Krallık yüksek oranda vergi ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemlerine sahiptir. Ancak diğer ülkelerde sosyal güvenlik primlerinin oranının düşük gerçekleşmesinin nedeni, sosyal güvenlik sistemlerinin henüz erken bir gelişim aşamasında olması ve dolayısıyla prime dayalı sosyal güvenliğin sadece kayıtlı çalışan küçük gruplara ulaşması ile açıklanmaktadır. Bu ülkelerin bazılarında toplam sosyal harcamalar genellikle çok düşük düzeyde seyretmektedir (ILO, 2019, s.57).

Sosyal güvenlik sisteminden sağlanacak olan sigorta yardımının türünün de seçilecek finansman yöntemi üzerinde etkisi bulunmaktadır. Örneğin yaşlılık aylığı ya da iş göremezlik geliri gibi mesleki gelirin yerini tutması için sağlanacak yardımların finansmanının emek gelirinden alınacak prim gelirleriyle karşılanması yönteminin tercih edilmesi doğaldır. Aynı şekilde, ulusal dayanışma ilkesi gözetilerek mesleki kazançla ilişkisi olmayan aile yardımı, asgari sosyal koruma, sağlık hizmetlerinden yararlanma gibi ihtiyaçların finansmanı için vergi gelirleri tercih edilebilir (Güzel vd., 2012, s.79). Bu kapsamda, İngiltere’de, 1948 yılından itibaren sağlık sigortası kapsamında uygulanan Ulusal Sağlık Hizmetleri vergi gelirleriyle genel bütçeden finanse edilmekte ve ikamet usulüne dayalı primsiz bir sistem olarak bütün toplumu kapsamaktadır (SGK, 2019a, s.56)

Sosyal koruma harcamalarında mali alanın genişletilmesi için kullanılacak alanlar arasında vergi uyumunun artırılması ya da vergi oranlarının yükseltilmesi yer almaktadır. Ancak vergi sistemleri tasarlanırken eşitlik, cinsiyet dengesi, verimlilik ve uygulanabilirlik gibi çok sayıda faktörün göz önünde bulundurulması gerekmektedir (ILO vd., 2023, s.19).

1.6.2.1. Primler ve Vergilerin Karşılaştırılması

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanına karşı primlerle finansmanının yeterliliği konusundaki tartışmayı ele alırken Bismarck ve Beveridge’e geri dönmek uygun olacaktır. Politikaları geçerliliğini korumaya devam eden Bismarck ve Beveridge’in argümanlarının, ilgili güncel tartışmalar için gerekli tüm bileşenleri içerdiği

söylenilmektedir. Sosyal güvenlik finansmanı için kaynak toplama konusunda daha önce hemen hemen tüm yöntemler tartışılmış ve denenmiş olduğundan aslında çağdaş sosyal güvenlik sistemleri açısından yeni olarak adlandırılabilir bir yöntem kalmadığı iddia edilmektedir (Scholz, 2016, s.7-8).

Vergiler ile sosyal güvenlik primleri, güçlü benzerliklerin yanı sıra önemli farklılıklar da göstermektedir. Her iki yükümlülük de yasal düzenlemeler ile getirilen zorunlu uygulamalardır. Ancak, kamu hizmetleri için kullanılmak amacıyla toplanan vergiler ile sağlanan yardımlar arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır (Goudswaard ve Caminada, 2015, s.32-36). Ücret kesintilerinin ise yalnızca bir kısmı karşılığında doğrudan bir şey verilmeksizin çalışanların satın alma güçlerinde bir azalma olarak deneyimledikleri bir vergi olarak kabul edilebilir (Goudswaard vd., 2006, s.2).

Primler bakımından ise meslek hayatına ilişkin sigortalar ile ulusal/genel (herkesi kapsayan) sigortalara yapılan katkılar arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Özellikle Kıta Avrupası sosyal refah devletlerinde geleneksel olarak mesleki sosyal sigorta planları, ödenen prim karşılığında bir hak elde edilmesi esasına dayanmaktadır. Hem ödenen prim hem de elde edilen fayda çalışanın ücret düzeyiyle ilişkilidir. Buna karşılık dayanışma ilkesine göre işleyen ulusal/genel sosyal sigorta programlarında fayda seviyesi ile geçmişte ödenen primler arasında neredeyse hiçbir bağlantı bulunmamaktadır. Bu durum genellikle dağıtım yöntemindeki emeklilik sigortası planları için de geçerlidir. Bu nedenle, ulusal/genel sosyal sigorta primleri ile ücret vergileri arasındaki ayırımın, hem sosyo-ekonomik politikalar açısından hem de çalışanların algılarında uzun zaman önce terk edildiği söylenebilmektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015, s.32-36; Goudswaard, vd., 2006, s.2).

Öte yandan kamu maliyesi bakış açısıyla değerlendirildiğinde sosyal sigorta kurumları sistematik olarak devlet maliyesi ile iç içe geçtiğinden; ABD, İngiltere gibi ülkelerin yanı sıra uluslararası finans kurumlarında ve Avrupa Komisyonu (European Commission, EC) ile Avrupa ülkelerindeki maliye bakanlıklarında, primler ve işgücü vergisi arasında artık yüksek önemde bir ayırım yapılmamaktadır (Scholz, 2016, s.9)

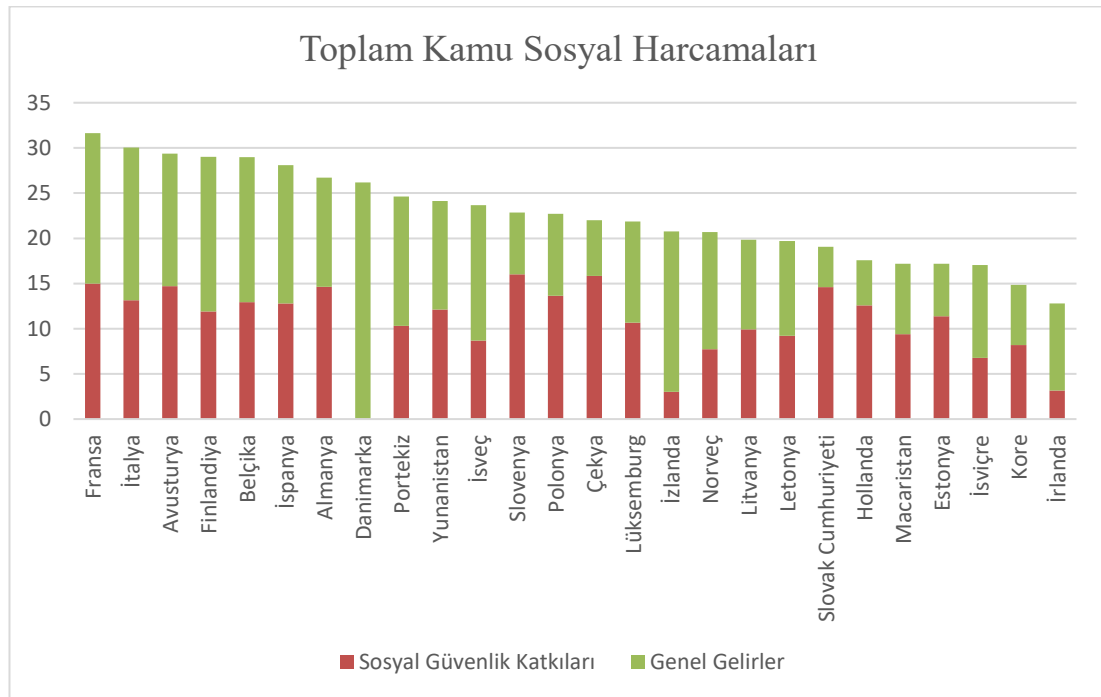
Sosyal güvenliğin finansman stratejileri ve politika kurguları bakımından ise ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Avustralya, Kanada, Birleşik Krallık ve daha az ölçüde de ABD gibi bazı ülkeler, vatandaşlarına sağladıkları temel sağlık hizmetleri ve gelir testine tabi çalışma yaşı desteği gibi alanları genel bütçe gelirlerinden karşılamakta ve yaşlılık aylıkları için yüksek oranda özel harcamaya sahip olmaktadır. İtalya, İspanya ve Kore gibi diğer ülkelerde ise çalışanlar yaşlılık aylığının yanı sıra işsizlik, maluliyet, analık gibi kazançla ilişkili yardımlara primler kanalıyla hak kazanmaktadır. Gerekli prim ödemelerine sahip olmayanlar için genel bütçeden finanse edilen ve gelir testine tabi olan transferler sınırlı bir paya sahipken, sağlık sisteminin finansmanının genel bütçeden karşılanması söz konusu olmaktadır. Fransa ve Almanya gibi üçüncü grup ülkelerde ise karma bir sistem tercih edilmektedir. Katkı payıyla finanse edilen bir sağlık sistemi ve işsiz kalmaya ilişkin sigortaya dayalı yardımlar (emekli aylıkları dahil) ile düşük gelirli haneler için gelir testine tabi yardımlar ve çocuklar için genel kapsamlı yardımlar birleştirilmektedir (ILO vd., 2023, s.11).

Sosyal güvenlik vergilerinin, ABD ve diğer OECD ülkelerinde devlet gelirleri içerisinde yaklaşık aynı oranlara sahip olduğu görülmektedir. Ancak, yüksek gelirli ülkelerin aksine, düşük gelirli ülkelerde doğrudan vergilerden ziyade dolaylı vergilere daha fazla güvenme eğilimi söz konusu olmaktadır. Bu ülkelerin kayıtlı ekonomilerinin boyutu bordroya dayalı gelir ve sosyal güvenlik vergilerinin toplanmasını zorlaştırmaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.50-51).

Sonuç olarak, sosyal güvenlik açısından benzer harcama düzeyine sahip ülkeler finansman yöntemleri bakımından birbirlerinden farklı yapılar sergilemektedir. Özel veya kamu tarafından finanse edilen sağlık ve emeklilik sistemleri gibi finansmandan sorumlu kurumlar değişebilmektedir. Ayrıca, risk paylaşımı, zaman içinde gelirin dengelenmesi, eşitsizliği azaltma ve yoksulluğu önleme gibi çeşitli sosyal koruma hedeflerini dengelemek için farklı stratejiler geliştirilmesi de yöntem farklılıklarına neden olmaktadır (ILO vd., 2023, s.11).

Şekil 2’de seçili ülkelerin 2022 yılı verilerine göre devlet tarafından gerçekleştirilen sosyal harcamalarının prim gelirleri ve genel devlet gelirleri arasındaki dağılımının GSYH’ya oranları verilmektedir. Fransa, İtalya, Avusturya %30 civarında seyreden kamu

sosyal harcamalarının GSYH'ya oranı ile ilk sıralarda yer almaktadır. İrlanda ve Kore'de ise bu oranların sırasıyla yaklaşık %13 ve %15'e kadar düştüğü gözlenmektedir. Sosyal harcamalarını prim gelirleri ile finanse eden ülkelerin başında Slovenya, Çekya, Fransa, Avusturya ve Almanya gelmektedir. İzlanda ve İrlanda'da kamu sosyal harcamaları içinde sosyal güvenlik katkılarının oranı yaklaşık %3 ile oldukça düşük iken Danimarka'da tüm kamu sosyal harcamaların neredeyse tamamı genel gelirlerden karşılanmaktadır.



Şekil 2. Seçili Ülkelerin Kamu Sosyal Harcamaları, % GSYH, 2022 yılı

Kaynak: OECD Data Indicators Social Spending and Social Security Contributions (<https://www.oecd.org>).

Geniş kapsamlı refah devletlerinin hem ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilen hem de ağırlıklı olarak primlerle finanse edilen düzenlemeler temelinde başarılı bir sosyal güvenlik sistemi kurabildikleri görülmektedir. Her iki yaklaşım için de gerekli olan yeterli ve tam istihdamda bir üretim kapasitesidir. Sosyal güvenliğin tasarlanması ve finanse edilmesi için doğru yöntem hakkındaki mevcut tartışmalara neden olan esas mesele, dünya çapındaki yüksek işsizlik ve eksik istihdam gerçekleri olmaktadır (Scholz, 2016, s.9).

1.6.3. Devlet Katkısı

Devlet çeşitli yöntemlerle sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunabilmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının bilanço açıklarını kapatmak, yönetim giderlerini karşılamak, vergi indirimi ya da başka çeşitli kolaylıklar sağlamak, doğrudan sosyal gelirlere ilişkin ödemelere katılmak veya prime benzer ödemelerde bulunmak suretiyle sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunabilmektedir (Güzel vd., 2012: 77).

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma sebepleri de çeşitlilik göstermektedir. Öncelikle devlet, anayasal düzenlemelere göre, vatandaşlarına sosyal güvenlik hakkı sağlamakla yükümlüdür. Ayrıca, sosyal güvenliğin kaynakları ile sağladığı hizmetler arasındaki fark primlere yansıtılmakta, bu da çalışanların ve işverenlerin prim yükünü artırmaktadır. Sosyal güvenliğin finansman kaynakları arasına, artan oranlı vergi gelirlerinin eklenmesi, prim oranlarının daha makul bir düzeyde tutulmasını ve daha adil bir yük paylaşımını beraberinde getirebilecektir (Talas, 1976, 573-574).

Ülkelerin genel olarak sosyal güvenlik sistemlerinde Devlet katkısı yer almaktadır. Almanya’da devlet, sosyal yardımların finansmanını sağlarken, sigorta temelli bazı yardımlar için de katkı sağlamakta, örneğin çocuk yetiştirme dönemlerinin primleri devlet tarafından ödenmektedir. Danimarka’da 65 yaşını tamamlayan ve belirli sürelerle ikameti olanlara ödenen ulusal aylıklara ilişkin harcamaların tamamı Devlet katkısı ile finanse edilmektedir (SGK, 2019a, s.41 vd.).

Sosyal güvenlik, hizmetlerinde aksamaların göze alınabileceği bir kamusal hizmet alanı olmadığından, karşılaşılan finansal sıkıntılarda merkezi yönetim çözüme dahil olmaktadır. Bu durum, açıkların kapatılması için yıllık yapılan bütçe transferleri şeklinde olabileceği gibi mevzuatla düzenlenen ve rutin bir şekilde gerçekleştirilen Devlet katkısı ödemeleri şeklinde de olabilmektedir. Devlet katkısının sistemin açıklarından bağımsız düzenlenmesi durumunda, aynı anda hem bütçe transferleri hem de Devlet katkısı ödemelerinin yapılması da mümkündür (Bulut, 2019, s.85).

Sosyal güvenliğin finansmanına işverenlerin ya da çalışanların kendilerinin dışında devletin katılım sağlaması, zaman içerisinde genel bir kurala dönüşmüş ve Devlet katkısı giderek artmıştır (Güzel vd., 2012: 77).

Türkiye’de sosyal güvenliğin finansmanında genel kural sigortalı ve işverenlerden toplanan primlerle finansmanın sağlanması olsa da yasal olarak Devlet katkısı da sosyal güvenlik sisteminde yer almaktadır. Türkiye’de Devlet katkısı uygulamasının hukuki dayanağı 5510 sayılı Kanununun 81’inci maddesinde yer almaktadır. İlgili madde gereğince:

“Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapar. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenir.”

Sosyal güvenliğin sağlanmasına yönelik mali alanın genişletilmesi için tüm ülkelere uyan tek bir yaklaşım bulunmamaktadır. ILO'nun 202 sayılı Tavsiye Kararı’nda, ülkelerin gerekli kaynakları harekete geçirmenin farklı yollarını değerlendirmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Bazı ülkeler Tavsiye Kararı hükümleri doğrultusunda son zamanlarda katkı payı gelirlerini ve sosyal güvenlik finansmanını genişletmeye yönelik çabalarını artırmıştır. Ancak, işgücü gelirin toplam gelir içindeki payının azalması, prime dayalı sosyal koruma sistemlerinin uygulanabilirliği açısından bir tehdit oluşturmaya devam etmektedir (ILO vd., 2023, s.3).

Kamu maliyesindeki sosyal yardımların finansman kaynağı tartışmasında prim yaklaşımının arkasında genel olarak sosyal güvenlik sisteminin emeklilik geliri ve işsizlik tazminatı gibi sigortalar sağlaması dolayısıyla ödenen katkılar ile yardımlara hak kazanma arasında bir ilişki olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır. Ancak bu görüşe karşı çıkanlar bahsedilen bu sigorta unsurunun genellikle hayali olduğunu ileri sürmektedir (Musgrave ve Musgrave, 1989). Çoğunlukla primleri ödeyenler ile yardımları alanlar farklılık göstermektedir. Örneğin, dağıtım yöntemini kullanan emeklilik planında, her bir emekli neslinin aylıkları çalışma çağındakiler tarafından ödenmektedir. Ayrıca, primler veya bordro vergilerinin eşitlik ve etkinlik açısından üst sıralarda yer almadığı, sadece ücret gelirleri üzerinden alınan bordro vergilerinin diğer

gelirleri dışarda bıraktığı ve genellikle bir gelir tavanı belirlendiğinden adaletsiz olduğu da eleştiriler arasında yer almaktadır (Goudswaard ve Caminada, 2015, s. 30-32).

Ülkelerin genel kapsamlı bir sosyal koruma sistemi kurma yönündeki çabalarının sosyal sözleşmeyi güçlendireceği yönünde görüşler de bulunmaktadır. İnsanlar sosyal koruma sistemlerini insana yakışır işlere ve kapsayıcı ekonomilere yapılan bir yatırım olarak değerlendirdiklerinde, herkes vergi ve prim ödeme konusunda istekli olacak, böylece finansal açıdan sürdürülebilir ve sosyal uyumu teşvik eden bir yapı kurulabilecektir (ILO, 2021b, s.229).

1.7. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Genel kapsamlı bir sosyal koruma sistemi kurulabilmesi için sosyal koruma sistemlerindeki kapsam, yaygınlık ve yeterlilik alanlarındaki boşlukların kapatılması, bunun için de gerekli yatırımın güvence altına alınması ve sürdürülebilir olması gerekmektedir (ILO, 2021b, s.58). Bu kapsamda, sürdürülebilir bir yapının gerçekleştirilebilmesi için ülkeler ciddi bir mali kaynağa gereksinim duymakta ve sosyal güvenlik harcamaları için ayrılan tutarların büyüklüğü ve ekonomi üzerindeki etkisi de sosyal güvenliğin finansmanını maliye politikası açısından oldukça önemli bir konu haline getirmektedir (Bulut, 2023, s.51).

Sosyal sigortaların iki finansman yöntemi bulunmaktadır. Bunlar kapitalizasyon yöntemi ve dağıtım yöntemidir. Kapitalizasyon yönteminde, üyelerinin katkılarıyla yıllar içinde oluşturulan bir fondan emekli maaşı ödenmekte iken dağıtım yönteminde emekli maaşları mevcut prim gelirlerinden veya vergilerden karşılanmaktadır (Barr, 2000, s. 3). Özel emeklilik sistemleri genellikle kapitalizasyon yöntemiyle finanse edilmekte ve bireyler çalışırken emekliliklerinde gelir sağlamak için kullanılan bir fona katkıda bulunmaktadır. Tam bir dağıtım sisteminde ise yaşlıların bugün aldıkları ödemeler bugün çalışanlar tarafından sağlanmaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.473). Sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan üçüncü bir yöntem de bu iki yöntemin birleşimi olan karma yöntemdir (Yereli vd., 2023, s. 20). Sosyal güvenliğin finansman yöntemlerine geçmeden önce bölüm 1.7.1’de emeklilik planlarına değinilmektedir.

1.7.1. Tanımlı Katkı (DC) ve Tanımlı Fayda (DB)

Emeklilik sistemleri, vaat ettikleri faydalara ve bu vaatleri finanse etme biçimlerine göre genel bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Buna göre, aslında iki tür emeklilik planı arasında seçim yapılmaktadır. Bunlar, tanımlanmış katkı (Defined Contribution, DC) ve tanımlanmış fayda (Defined Benefit, DB) yöntemleridir (Modigliani ve Muralidhar, 2004, s.2). Finansman yöntemleri olarak kapitalizasyon yöntemi ve dağıtım yöntemi ele alınmadan önce DC ve DB kavramlarına değinilmesinin konu bütünlüğü açısından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Fonlanmış bireysel hesaplar olarak da adlandırılan DC planlarında, her üye kazancının belirli bir kısmını bir hesaba ödemektedir. Bu hesapta hem katkıları hem de katkıları ile satın aldıkları varlıkların getirileri biriktirilmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.6).

Katkı oranı sabit olduğundan kişiye bağlanacak bir yıllık emekli aylığının tutarı, yaşam beklentisi ve faiz oranı sabitken, yalnızca hayat boyu emeklilik birikimi tarafından belirlenmektedir. DC planlarında sigorta, bireyleri uzun ömürlülükle ilişkili risklere karşı korumaktadır. Ancak, emeklilik varlıklarının değişen reel getiri oranlarıyla ilişkili olduğu belirsizliklerle (makroekonomik şoklar, demografik şoklar ve siyasi riskler) ve çeşitli risklerle (yönetim, yatırım, yıllık gelir piyasası riski) karşı karşıya bırakmaktadır (Barr, 2000, s.5).

DC planı kapsamında, bir kişinin toplu parasıyla elde edebileceği yıllık gelir, beklenen emeklilik süresine (emekli olduğunda kalan yaşam beklentisine) ve sigorta şirketinin yıllık gelirin ömrü boyunca kazanmayı beklediği faiz oranına, özellikle de uzun vadeli devlet tahvillerinin faiz oranına bağlıdır. Her iki değişken için de önemli bir belirsizlik söz konusudur. Örneğin belirgin bir sağlık atılımı sigorta şirketlerinin yetersizliğine yol açabilecektir. Ayrıca, uzun vadeli devlet tahvilleri gibi güvenli varlıklarda bile getiri değişkenlik gösterebilmektedir. Buna göre, düşük faiz oranlarının yaşandığı durgunluk döneminde emekli olan bir kişinin, yüksek faiz oranlarının geçerli olduğu bir dönemde emekli olan bir kişiye göre önemli ölçüde daha düşük bir yıllık gelir elde etme ihtimali bulunmaktadır (Barr, 2000, s.24).

DB planlarında, bir çalışanın emekli maaşı birikimine değil, hizmet süresinin de dahil edilme ihtimali ile birlikte ücret geçmişine dayanmaktadır. Ücretlerin emekli aylığı formülüne girme şekli sigorta planının tasarımıyla önemli bir yere sahiptir. Son ücret planı yöntemi uygulandığında, emekli aylıkları kişinin son ya da son birkaç yılındaki ücretine göre hesaplanmaktadır. Alternatif olarak, emekli aylığı kişinin tüm kariyeri de dahil olmak üzere uzun bir dönemdeki gerçek veya göreceli ücretine göre de belirlenebilmektedir. Her iki durumda da kişinin yıllık emekli aylığı aslında emekli olduğu süreye kadar ücretine endeksli olabilmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.6).

Firma veya endüstri düzeyinde yürütülen DB planı kapsamında, çalışanın ücretine ve hizmet süresine bağlı olarak yıllık emekli aylığı ödemesi yapılmaktadır. Çalışanın katkısı genellikle ücretinin bir kısmı olduğundan, işverenin katkısı içsel değişken haline gelmektedir. Dolayısıyla bir DB emeklilik planında, emeklilik varlıklarının getiri oranlarının değişmesi riski işverene ve ilişkili birçok faktöre dayanmaktadır. Bu faktörler, sektörün mevcut çalışanları (ücret oranları üzerindeki etkiler nedeniyle), hissedarları ve vergi mükellefleri (karlar üzerindeki etkiler nedeniyle), müşterileri (fiyatlar üzerindeki etkiler nedeniyle) ve/veya şirketin bazı dönemlerdeki çalışan sayısındaki artıştan kaynaklanan gelirin diğerlerinin emeklilik maaşlarını artırmak için kullanması halinde geçmiş ve gelecekteki çalışan sayıları olarak sıralanabilmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.33).

DB emeklilik fonları, DB planlarında açık veya örtülü bir şekilde gelecekteki yükümlülükleri teminat altına alan ayrıştırılmış sermaye havuzlarıdır. Geleneksel bakış açısına göre, emeklilik fonları şirketten ve hissedarlarından tamamen ayrıdır ve şirketin mali politikasından veya şirketin ve hissedarlarının çıkarlarından bağımsız olarak yönetilmesi gerekmektedir (Bodie vd., 1987, s.16).

DB ve DC emeklilikleri arasındaki temel fark, risklerin nasıl ve ne kadar yaygın olarak paylaşıldığı konusunda gerçekleşmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.7). DB emeklilik planları tahakkuk riskini finansmanı sağlayana yüklemekte, bir çalışanın kazanç geçmişine bağlı olarak emekli aylığının belirli olduğu varsayılmaktadır. Öte yandan, DC emeklilik planlarında tahakkuk riski bireysel olarak çalışanın kendisi üzerinde

olmaktadır. Burada kazanç geçmişine bakılsa bile esasında emekli maaşı katkıların finansal olarak yönetilme verimliliğine bağlı olmaktadır (Orszag ve Stiglitz, 2000, s.5).

1.7.2. Kapitalizasyon Yöntemi (Fon Yöntemi)

Kapitalizasyon veya diğer bir tanımla fon biriktirme metodu, ilerde karşılaşılabilecek sosyal risklerin neden olacağı ödemelerin telafi edilmesi amacıyla fon oluşturulmasıdır. Bu finansal fon bireysel ya da toplu olarak biriktirilebilmektedir. Sigortalı adına ödenen primlerin sigortalı adına bireysel hesaba geçirildiği ve biriken tutarların gelecekte aynı kişilere yapılacak olan ödemelerin kaynağını oluşturduğu yöntem bireysel kapitalizasyon yöntemi olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu yöntem, sosyal güvenliğin sosyal risklerin neden olduğu yüklerin kişiler arasında dağıtılması ve dayanışma ilkesine uygun olmadığından sosyal güvenlik sistemleri tarafından terk edilmiştir. Diğer taraftan sigortalılarca ödenen primlerin, ortak bir havuzda toplanması ve bu primlerin tüm sigortalılara ya da hak sahiplerine yapılacak ödemelerin kaynağını oluşturması ile uygulanan finansman yöntemi ise toplu kapitalizasyon yöntemi olarak nitelendirilmektedir (Güzel vd., 2012, s. 80; Yurdadoğ, 2000, s.88).

Her emeklilik planının varlıkları ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Fon biriktirme yöntemi ile finanse edilen bir programda, brüt yükümlülük gelecekte ödenmesi taahhüt edilen emeklilik ödemelerinin bugünkü değeri iken brüt varlıklar emeklilik fonunun sahip olduğu varlıklardır. DC sisteminde yükümlülüklerin ve varlıkların bugünkü değeri tanım gereği birbirine eşittir; dolayısıyla sistemin bugünkü değeri sıfır olmaktadır. Sistemin önemli bir özelliği de hem yükümlülüklerin hem de varlıkların belirli olmasıdır (Barr, 2000, s.15). Fon biriktirme yönteminde, herkes sosyal sigorta sistemine eşit oranlarda prim ödemekte ve kişilerin öznel durumlarının prim oranlarına bir etkisi bulunmamakta olup sistemin dengesi toplu sorumluluklar için gözetilmektedir (Yurdadoğ, 2000, s.88-89).

Sosyal güvenlik sistemlerinde ayrılan matematik ve ödenmiş primler karşılıkları⁶ kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği fon birikimini oluşturmaktadır. Ayrıca, bu iki

⁶ Bakınız Bölüm 1.9.1

karşılığın ayrıldığı sosyal güvenlik sistemlerinde ise tam bir kapitalizasyon (full funded system) yönteminin varlığından söz edilmektedir (Dilik, S., 1992: 253 aktaran Yurdadoğ, 2000, s.88-89). Kapitalizasyon yöntemini tercih eden bir sigorta sisteminde, fonların işletilmesinden elde edilen gelirlerin kaynağını yine aslında prim ve Devlet katkısı oluşturduğu için fon gelirlerini ayrı bir gelir kaynağı olarak görmeyen görüşler de bulunmaktadır (Dilik, 2004, s.4).

Sosyal güvenliğin özelleştirilmesine yönelimin temel motivasyonlarından biri ulusal tasarrufları artıracacağı düşüncesi iken diğeri özel yatırımların daha yüksek getiri sağladığı fikridir. Sosyal güvenliğin düşük getiri oranının yüksek transfer maliyetleri ya da kötü yatırım kararlarından değil dağıtım yönteminin yapısından kaynaklandığını ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Buna göre dağıtım yönteminden fon biriktirme yöntemine geçildiği takdirde sonraki nesiller, yüksek riske uyarlı bir getiri tercihi olmasa bile, daha yüksek bir getiri elde edebileceklerdir. Ancak bu geçişi finanse etmek için alınacak geçici vergiler, aradaki nesillerin getirilerinin / refahının düşmesine neden olacaktır. Ayrıca insanlar zaten bu büyüklükte yüksek vergileri ödemeye istekli olsalardı, sosyal güvenlik sistemleri de önemli bir mali sorunla karşılaşmaz ve özelleştirme gibi katı çözümlerin düşünülmesi gerekmezdi (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.499).

Uzun vadede, fon biriktirme yöntemi ile finanse edilen bir sosyal güvenlik veya emeklilik sistemi altındaki tasarruf oranı, dağıtım yöntemi sistemi altındakinden daha yüksek olsa da aradaki fark büyütülmektedir. Bu durum fon biriktirme yöntemi ile finanse edilen bir sosyal güvenlik veya emeklilik sisteminde, yaşlılar tasarruf etmezken aynı zamanda gençlerin tasarruf etmesinden kaynaklanmaktadır. Net ulusal tasarruflar ise ikisi arasındaki farktır. Ekonominin çok yavaş büyüdüğü durumlarda bu fark muhtemelen küçük olacağından emeklilik tasarruflarının net ulusal tasarruflara katkısı da aslında küçük olacaktır (Stiglitz, 2000, s.379).

1.7.3. Dağıtım Yöntemi (Pay As You Go, PAYG)

Dağıtım yöntemi veya başka bir deyişle *Pay As You Go (PAYG)* finansman türü, kapitalizasyon metodunun enflasyonist ortamlarda yaratacağı sıkıntıları önlemek amacıyla yüksek enflasyonlu ülkelerde uygulanmak üzere geliştirilmiş bir yöntemdir

(Güzel vd., 2012, s.81). Gelir gider dengesini sağlama hedefi olan dağıtım yöntemi, özünde belirli yıl giderlerini aynı yıla ait gelirler ile finanse etme amacını gütmektedir. Bu yöntem, aktif sigortalıların pasif sigortalılara sunmuş olduğu faydanın, ilerleyen dönemlerde kendi emeklilik dönemlerinde elde edecekleri fayda ile eşit olmasını sağlayan bir sistem kurmayı hedeflemektedir (Talas, 1976, s.578).

Bir toplumdaki farklı sosyal gruplar arasındaki dayanışma ilkesine göre işlemekte olan dağıtım yönteminde, çalışmakta olan kişiler ile emekli olan kuşaklar arasında bir fon aktarımı söz konusu olmaktadır. Buna göre sosyal güvenlik sistemi içerisinde toplanan primlerin ödenen aylık ve destekleri karşılayacak düzeyde olacağı bir denge kurulması gerekmektedir. Bu dengenin kurulamaması halinde ortaya çıkacak fon açıkları sistemlerin finansal krizler yaşamasına neden olmaktadır. Bu yöntemi uygulamakta olan az gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanmakta olan finansman sıkıntıları dolayısıyla devletler bu sistemlere katkıda bulunmak mecburiyetinde kalmaktadır. Bu nedenle, yılı yılına finansman olarak da adlandırılmakta olan bu yöntemin hastalık, analık ya da iş kazası gibi kısa vadeli sigorta kollarına daha uygun bir yöntem olduğu söylenebilecektir (Talas, 1976, s.578).

PAYG sisteminde brüt yükümlülükler vaat edilen gelecekteki emeklilik ödemelerinin bugünkü değeridir. Ancak devlet yükümlülüklerini azaltmak için vaat ettiği ödemelerin koşullarını değiştirebilmektedir. Örneğin 1980 yılında Birleşik Krallık'ta olduğu gibi endeksleme esasında daha az cömert bir düzenlemeye giderek, emeklilik yaşını yükselterek ya da yardımların hesaplanmasında kullanılan ortalama süreyi uzatarak ödeme şartlarını değiştirebilmektedir. Tam tersine, yükümlülükleri açık olan fon yönetimli planlarda böyle bir uygulamaya izin verilmemektedir. Devletlerin kuralları değiştirebilmesine izin verilmesi dolaylı ve doğrudan yükümlülükler arasındaki denkliliği bozmaktadır. Özellikle, dolaylı yükümlülüklerin doğrudan yükümlülüklermiş gibi ele alınmasına ve bu yükümlülüklerin olduğundan fazla tahmin edilmesine yol açabilmektedir (Barr, 2000, s.15).

Diğer taraftan, devlet tarafından yürütülen PAYG sistemleri sosyal sigortaların varlığı durumunda riskin daha geniş anlamda dağıtıldığını göstermektedir. Olumsuz sonuçların maliyetleri, daha düşük emekli maaşları yoluyla emekliler tarafından, daha yüksek katkı

payları yoluyla çalışanlar tarafından, vergiyle finanse edilen sübvansiyonlar yoluyla vergi mükellefleri tarafından ve/veya devlet borçlanmasıyla finanse edilen sübvansiyonlar yoluyla gelecekteki vergi mükellefleri tarafından karşılanabilmektedir (Barr, 2000, s.6).

PAYG yapısındaki yılı yılına finansman ilkesinden farklılık göstermesi nedeniyle ABD’de uygulanmakta olan sistem değiştirilmiş (modified) PAYG sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bu sisteme göre, sosyal güvenlik gelir ve giderlerin her yıl değil, yetmiş beş yıllık bir planda dengelenmesi beklenmektedir (Stiglitz, 2000, s.356). Değiştirilmiş PAYG sisteminde sosyal güvenlik sisteminin karşı karşıya olduğu temel mali sorun, sistemin finansal sürdürülebilirliğinin çalışan sayısının emekli sayısına oranına (aktif /pasif oranına)⁷ bağlı olmasıdır. ABD için bu oranın 1950 yılında 16 çalışana 1 emekli iken, 2040 yılında 2 çalışana 1 emekli olacak şekilde düşmesi beklenmektedir. Çalışan ve emekli sayılarının oranındaki bu düşüşe emeklilik yaşının erkene çekilmesi, uzun ömürlülüğün artması ve nüfus artışının yavaşlaması neden olmaktadır. İlk iki neden daha büyük bir emekli nüfusu, daha yavaş bir nüfus artış hızı da gençlerin yaşlılara oranının eskisinden daha düşük olduğu anlamına gelmektedir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.484).

Dengede bir PAYG sisteminin Eşitlik (1)’i sağlaması gerekmektedir:

$$(1) s*W*E=P*R$$

Eşitlikte s = PAYG sosyal güvenlik prim oranı, W = ortalama ücret, E = çalışan sayısı, P = ortalama emekli aylığı ve R = emekli sayısına işaret etmektedir.

Eşitlik (1)’de, işgücünün sosyal güvenlik sistemine katkısı, mevcut emeklilik ödemelerini tam olarak karşılamaktadır (Barr, 2000, s.8).

Dengeli bir PAYG sisteminde brüt varlıkların brüt yükümlülüklerle eşit olması dolayısıyla programın net bugünkü değerinin kamu hesaplarında sıfır olması beklenmektedir. Bir PAYG sistemindeki varlıkların yükümlülüklerin altında kalması durumunda, devlet vaat edilen emekli maaşlarını ödemek için yeterli katkıyı toplayamadığında, net bugünkü

⁷ Aktif / pasif oranına ilişkin detaylı açıklamalar için bakınız bölüm 3.1.1.

değer negatif olmaktadır. PAYG sisteminin açık vermesi kamu mali hesaplarında da negatif bir kalem olarak yer alması sonucunu doğurmaktadır. Dengeyi sağlayamayan bir PAYG sistemi, devletin başarısız politikalar yürütmesi (örneğin sorumsuzca vaatlerde bulunması) veya etkili politikalar yürütmesine rağmen olumsuz demografik değişimlerle karşı karşıya kalması nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. Bir PAYG sisteminin dengeyi sağlayamadığı ve sürdürülemez olduğu durumlarda, çözüm olarak ya yükümlülüklerin azaltılması (çok cömert emeklilik vaatleri söz konusu ise) ya varlıkların artırılması (primlerin etkin bir şekilde toplanmasında sorun olduğu durumlarda) ya da iki yolun karışımını içeren bir çözümün tercih edilmesi gerekmektedir (Barr, 2000, s.16).

Buna göre PAYG sisteminin dengede kalması için uygulanabilecek seçeneklerden biri, demografik şokun tüm maliyetinin emeklilere yüklenerek ortalama emekli maaşının (P) düşürülmesidir. Bu politikanın uygulanması, emeklilere verilen sözün tutulmaması ve emekli yoksulluğuna neden olma ihtimali gibi eşitliği bozan sonuçları nedeniyle oldukça tartışmalıdır. Diğer bir seçenek de prim oranının (s) artırılması, böylece tüm maliyetin çalışanlara yüklenmesidir. Çalışma gayreti üzerindeki potansiyel olumsuz etkileri nedeniyle bu politikanın uygulanması da problemlidir (Barr, 2000, s.8).

Dengede olmayan bir PAYG sistemindeki sorunun (P)'nin azaltılması, (s)'nin artırılması ya da ikisinin bir kombinasyonu ile çözümlenmesine alternatif bir öneri, (P)'nin sabit kaldığı ancak çıktının ve dolayısıyla ortalama ücretin (W) iki katına çıkarılmasıdır. İkame oranında, P/W , bir düşüş anlamına gelen bu durumun en önemli sonucu, emeklilerin kendilerine vaat edilen gerçek emekli maaşını almalarıdır. Bu durumda, Eşitlik (1) sağlanmakta ve PAYG programı, emekli maaşlarında bir azalma ya da katkı paylarında bir artışa gerek kalmadan dengede kalmaktadır (Barr, 2000, s.9).

Eşitlik (1)'in değişkenleri daha detaylı incelenecek olursa, prim oranlarının (s) sonsuza kadar sabit olduğu, belirli bir istihdam düzeyi (E) ve reel ücret (W) varsayımları altında sosyal güvenlik geliri sabit olmakta ve emekli nüfus (R) arasında paylaşılmaktadır. Bu durumda içsel değişken ortalama emekli maaşı (P) olur ve demografik değişimin maliyetinin tamamen emekliler tarafından yüklenilmesi gerekir. Daha gerçekçi bir senaryoda, emekli maaşının gerçek değeri olan (P)'nin sonsuza kadar sabit kabul edildiği durumda, toplam emeklilik harcamaları ve prim oranı (s) içsel değişkenler olmakta ve

demografik değişimin maliyetinin çalışan nesil tarafından karşılanması gerekmektedir (Barr, 2000, s.16-17).

Barr'a göre (2000, s.17) PAYG dengesini veren eşitliği etkileyebilecek dört farklı durumun göz önünde bulundurulmasında fayda bulunmaktadır. İlk durumda nüfusun yaşlanmadığı varsayımı altında, (s)'nin sonsuza kadar sabit olduğu durumla aynı şekilde, PAYG sisteminin net bugünkü değeri sıfır olmaktadır. Nüfustaki yaşlanmanın verimlilik artışıyla eşit olarak gerekleşitiği ikinci senaryoda, (W) ve (R) artıları birbirlerine paralel olacağından; (s) yine sabit kalmakta ve planın net bugünkü değeri sıfır olmaktadır. Bu senaryoda PAYG sisteminin özel piyasa tarafından da yürütülmesi mümkündür. nc bir ihtimal nüfusun yaşlanmasının verimlilik artışının üstünde ancak mali toleranslar dahilinde gerçekleşmesidir. Bu durumda (s)'nin artması gerekmektedir. Yaşlanmanın etkisi küçük ve mali boşluk varsa, varlıklar yükümlülükleri karşılamaya devam etmekte ve tartışmalı da olsa programın sürdürülebilir olduğu ve kamu bilançosunda sıfır verdiği kabul edilmektedir. Son senaryoda mali boşluğun olmadığı bir ortamda nüfusun önemli ölçüde yaşlandığı varsayılmaktadır. Matematiksel olarak değerlendirildiğinde, emekli sayısına paralel olarak katkı oranının artırılması yöntemiyle varlıkların yükümlülüklerle uyumlu bir şekilde artması sağlanabilmektedir. Ancak ekonomik açıdan bu programın sürdürülmesi mümkün bulunmamaktadır. Böyle bir PAYG sisteminde bugünkü değerin negatif olması da kaçınılmaz olmaktadır.

Türkiye'de emeklilik yasasında gerçekleştirilen değişiklik ile 2023 yılında emekli sayısı (R) bir önceki yıla göre yaklaşık 2 milyon kişi artmıştır. Eşitlik (1)'de denklemin sağ tarafında yaşanan bu önemli değişikliğin sosyal güvenlik sisteminin mali dengesi açısından telafi edilebilmesi için yeni politikalar geliştirilmesi gerekmektedir. PAYG dengesinde yaşanan bu değişikliğin etkilerine tezin 3'üncü bölümünün ikinci kısmında ayrıntılı olarak yer verildiğinden bu kısımda daha fazla açıklama yapılmamaktadır.

1.7.4. Karma Yöntem

Sosyal güvenliğin finansmanında kapitalizasyon ya da dağıtım yönteminden biri tercih edilebileceği gibi karma bir yöntemin uygulanması yöntemine de başvurulabilecektir (Güzel vd., 2012, s. 80). Sosyal güvenlik sistemlerinde mali yükümlülüklerin

karşılanması için esas olan devamlılıktır ve bu nedenle sistemlere ait fon kaynaklarının istikrarlı ve verimli bir şekilde kullanılması elzemdir. Sürdürülebilir ve sağlam sistemler için sosyal güvenlik risklerini güvence altına alacak doğru finansman yönteminin seçilmesi de bu anlamda önem kazanmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s.150).

Karma yöntem, sosyal güvenlik sistemlerinde güvence altına alınması hedeflenen sosyal riskler bakımından kapitalizasyon metodu ile dağıtım yönteminin aynı sistemde uygulandığı bir üçüncü sosyal güvenlik finansman sistemidir. Bu sistemde matematik karşılıklar ayrılırken ödenmiş primlerin karşılıklarının ayrılmadığı görülmektedir. Karma yöntemde, enflasyonist ortamlarda etkin kullanılmayan ve aşınan fonlar, sigortalıların prim ödemesinin düzenli yapılamadığı durumlarda ise kapitalizasyon yönteminin işleyişi farklılık arz etmektedir (Yurdadoğ, 2000, s. 91).

Fon yönteminin uygulandığı bir programda, emekli aylıkları çalışanların katkılarıyla yıllar içinde oluşturulan bir fondan ödenmekte, bunun aksine, PAYG programlarında emekli aylıkları mevcut gelirden ödenmektedir. Bu iki kutuplu durumu tanımlarken, kısmi finansman bu iki yöntem arasındaki geçişkenliği ifade etmektedir (Barr ve Diamond, 2006, s.4).

Fon yönetimli planlar finansal varlık birikimine, PAYG sistemleri ise vaatlere dayanmaktadır. Emekli aylığının amacı, insanların çalışmayı bıraktıktan sonra tüketim yapmaya devam etmelerini sağlamaktır. Emekliler parayla değil, gıda, giyim, ısınma, sağlık gibi ihtiyaçlar için tüketimle ilgilenmektedirler. Tüketim ise o sırada üretilen mallardan ve dolayısıyla daha genç çalışanlardan gelmektedir. Buna göre, merkezi öneme sahip olan gelecekteki üretimdir ve PAYG ile fon yöntemleri aslında sadece gelecekteki çıktılar üzerindeki hak taleplerini düzenlemeye yönelik oluşturulmuş mali mekanizmalardır. Makroekonomik açıdan, iki yaklaşım arasında farklılıklar olmakla birlikte bu farklılıkların abartılmaması gerekmektedir. Demografik değişim genellikle gelecekteki çıktıları etkilemekte ve sosyal güvenlik hangi finansman yöntemiyle düzenlenirse düzenlensin emeklilik planları için genellikle sorunlara neden olmaktadır (Barr ve Diamond, 2006, s.8).

Türkiye’de her ne kadar sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için primlerle elde edilen gelirler yani sosyal sigorta tekniği kullanılmakta olsa da merkezi bütçeden yapılan transferler göz önünde bulundurulduğunda karma bir sistemin uygulandığı söylenebilmektedir (Bulut, 2023, s. 51).

Çalışmanın bu bölümünde son olarak çeşitli ülkelerde konuya bakışın sunulması amacıyla emekli aylıklarının finansmanında AB ülkelerinin tercih ettiği yöntemlere değinilmektedir.

Tablo 1’de EC verilerine göre ülkelerin sosyal sigorta sistemlerindeki emekli aylığı finansman programlarının yüzde olarak dağılımı verilmektedir. Özel emeklilik sigortasının en yüksek paya sahip olduğu ülke %73 ile Danimarka’dır. İzlanda, Hollanda, İsviçre ve İsveç’te de özel sigortanın önemli bir paya ulaştığı Tablo 1’den gözlenmektedir.

Ayrıca, Slovenya’nın %1’lik payı dışında hiçbir Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkede kamu emeklilik programı içerisinde DC yönteminin kullanılmadığı; fon yönetimi finansmanı ile uygulanan DB yönteminin ise Danimarka Portekiz (%25) ve İrlanda’da (%23) önemli bir paya sahip iken birçok ülkede payının %20’nin altında kaldığı görülmektedir. Tablo 1’e göre AB ülkelerinin kamu emeklilik programları içerisinde genel olarak kullanılan esas finansman yönteminin dağıtım esasına göre uygulanan DB yöntemi olduğu görülmektedir.

Tablo 1. AB Ülkelerinin Sosyal Sigorta Sistemlerindeki Toplam Emekli Aylığı Programlarının Dağılımı, %, 2021 yılı

Ülkeler	Özel Emeklilik Programları	DC Programları, Genel Devlet	DB Programları, Fon Yönetimi, Genel Devlet	DB Programları, PAYG, Genel Devlet
Belçika	8%	N/A	17%	75%
Bulgaristan	7%	N/A	N/A	93%
Çekya	3%	N/A	N/A	97%
Danimarka	73%	N/A	25%	2%
Almanya	7%	N/A	14%	79%
Estonya	N/A	N/A	3%	97%
İrlanda	16%	N/A	23%	61%
İspanya	1%	N/A	9%	90%
Fransa	N/A	N/A	13%	87%

Hırvatistan	9%	N/A	N/A	91%
İtalya	2%	N/A	N/A	98%
Kıbrıs	4%	N/A	13%	83%
Letonya	8%	N/A	3%	90%
Litvanya	4%	0%	2%	95%
Lüksemburg	2%	N/A	17%	81%
Macaristan	N/A	N/A	N/A	100%
Malta	N/A	N/A	7%	93%
Hollanda	36%	N/A	14%	51%
Avusturya	3%	N/A	15%	83%
Portekiz	3%	N/A	25%	72%
Slovenya	1%	1%	N/A	98%
Slovakya	5%	N/A	14%	81%
Finlandiya	1%	N/A	N/A	99%
İsveç	33%	0%	5%	62%
İzlanda	54%	N/A	14%	33%
Norveç	8%	N/A	11%	81%
İsviçre	34%	N/A	5%	62%

Kaynak: Avrupa Komisyonu: <https://ec.europa.eu>

1.8. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Yirminci yüzyılın sonlarında sadece birkaç ülkeyle sınırlı başlangıç aşamasında bir kurum olan sosyal güvenlik, günümüz sanayi toplumlarının olduğu kadar sanayi sonrası toplumlarının da temel sosyal kurumlarından biri haline gelmiş olup dünyadaki tüm insanlar tarafından paylaşılan belirsizlik, hastalık ve yoksulluktan daha fazla korunmaya yönelik arayışta kilit bir rol oynamıştır. Daha sonra sosyal güvenlik sistemleri, zor durumdaki insanlara asgari standartlarda refah sağlayan bir sosyal kontrol aracından, ekonomik kalkınmayı, sosyal uyumu ve demokrasiyi teşvik eden bir araca evrilmiştir. Sosyal güvenliğin devletin temel fonksiyonları ile birleştirilmesi ve sosyal kalkınmanın farklı bir modeli olarak refah devletinin oluşturulmasıyla herkes için erişilebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurulmasına ilişkin genel inanç devam ettirilmiştir. Sosyal koruma hakkı ise bir insanın kendini gerçekleştirme için gerekli olan güvenli, sağlıklı ve insana yakışır bir yaşam standardını garanti eden temel bir insan hakkı olarak evrensel düzeyde kabul edilmiştir (ILO, 2016, s. XV.).

Günümüzde her ülke kendi siyasal ve iktisadi yapısı ile kendi sosyal politikalarına göre şekillendirdiği sosyal güvenlik sistemini uygulamaktadır. Ancak birçok ülkede sosyal güvenlik sistemi, sosyal sigorta kurumları şeklinde uygulama alanı bulmaktadır. Sosyal

sigortaların ilk başlangıcı olarak Almanya Başbakanı Bismarck'ın dönemine işaret edilmektedir. Bu dönemde, hastalık sigortasının (1883); iş kazası sigortasının (1884); emeklilik ve maluliyet sigortasının (1889) dağıtım yöntemi ile katkı/fayda ilişkisi doğrultusunda uygulanmaya başlandığı görülmektedir (Güneş ve Yakar, 2004, s.133). Hemen hemen tüm ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin finansmanı, farklı oranlarda da olsa, işveren ve / veya sigortalılardan tahsil edilen primler, Devlet katkısı ya da vergiler kanalıyla sağlanmaktadır. Sigorta maliyetlerinin vergi yoluyla ya da hazine desteği ile finansmanı bazı ülkeler için önemli olsa da sosyal sigortaların asıl finansman kaynağını primler oluşturmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.164).

Sosyal güvenlik harcamasının bütçe içindeki payına göre dünyada birçok ülkenin mali programları içerisinde en büyük pay kamunun prim programlarına ait olmaktadır. Ayrıca özellikle gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerde devlet tarafından yürütülen sosyal güvenlik sistemlerinin ağırlıklı olarak uygulanan finansman yöntemi dağıtım yöntemidir. Danimarka, her iki yöntemi de uygulayarak farklı bir örnek oluşturmaktadır. Kapitalizasyon sistemi ise daha çok sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirildiği ülkelerde uygulanmaktadır (Güneş ve Yakar, 2004, 133).

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin tartışmalar, bu sistemlerde özelleştirme uygulamalarının hayata geçirilmesi çabalarına sebep olmuştur. Ancak sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi tartışması gelişmiş ülkelerde ve sosyal refah devleti anlayışına ilişkin güçlü bir geleneğe sahip ülkelerde fazla rağbet bulmasa da (Alper, 2011, s. 9) bu süreçte sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ülkeler de olmuştur. Şili 1981 yılında özel olarak yönetilen bireysel hesaplar sistemini uygulamaya koymuş ve sosyal güvenlik sistemini özelleştirmiştir. Çalışanların özel, bireysel, fon yönetimli DC finansman planına katılmaları gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemine işveren veya devlet katkısı bulunmazken çalışanların kazançlarının yüzde 10'una ilave olarak bir komisyon ücreti ödemeleri gerekmektedir (Barr, 2000, s.44). 1990 yılından bu yana on Latin Amerika ülkesi daha Şili modelini benimsemiştir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.496).

Şili'nin özelleştirilmiş sistemi, başlangıçta yüksek hisse senedi getirilerinin olduğu bir döneme denk geldiği için başarılı görünmekle birlikte getiriler düştüğünde, yatırımcıların

yüksek işlem maliyetlerini ve yüksek riski daha iyi anlamaya başlamasıyla duyulan isteğin önemli ölçüde azaldığı söylenebilmektedir. Ayrıca, yeni sistemin çok sayıda insanı kapsama almaması nedeniyle ortaya çıkan endişeler sonucunda, Şili, bu sorunları ele almak için yıllar içerisinde çeşitli sistem değişikliklerine gitmiş ve 2008 yılında, başlangıçta nüfusun en yoksul %40'lık kesimindeki emekliler için olan ve tam aşamalı olarak devreye girdiğinde %60'a yükselen primsiz emeklilik maaşını getiren kapsamlı bir reform paketi hayata geçirmiştir. Ayrıca, cinsiyet eşitsizlikleri giderilmiş; emeklilik fonu yönetim şirketleri arasında daha fazla rekabet teşvik edilmiş; bu şirketlerin finansal risk yönetiminin iyileştirilmesi kolaylaştırılmış ve finansal okuryazarlık programları güçlendirilmiştir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.496-497).

Singapur da Şili'ye benzer şekilde emeklilik riskinin büyük bölümünün bireysel olarak çalışan tarafından üstlenildiği ve yeniden dağıtım yapısı içermeyen, DC paylı ikinci sütun emekliliğe dayanan bir sigorta programını yürütmektedir. Program, çalışanlara sadece yaşlılık için değil, aynı zamanda konut ve sağlık harcamaları için de tasarruf dengelemesi sunmakta ve böylece yaşlılık güvencesini garanti altına almaktadır. Çalışanların ve işverenlerin Merkezi Tasarruf Sandığı'na katkıda bulunduğu sistemde, Şili örneğinin aksine fon devlet tarafından yönetilmektedir. Her sigorta hesabı kişiye özel olarak devlet tarafından belirlenen bir faiz oranına tabi olmaktadır ve şeffaf olmaktan uzak bir süreç olduğu için eleştirilmektedir (Barr, 2000, s.45)

Düşük sabit oranlı bir PAYG kamu emeklilik aylığı uygulamasının geçerli olduğu Birleşik Krallık'ta, ortalama kazançların yüzdesi olan emekli aylıkları 1980 yılında gerçekleşen bir reformla ücretlerden ziyade fiyatlara endekslenmiş ve bu nedenle sürekli olarak düşmüştür. Tek geliri en düşük kamu emekli aylığı olanlara, bu aylık yoksulluk sınırının altında ise gelir testine göre sosyal yardım alma hakkı tanınmaktadır. Kamunun temel emekli aylığının üzerine ikinci sütun zorunlu emeklilik eklenmektedir. Bireyler, bu ikinci sütun sigortanın gerekliliklerini yerine getirirken, kamunun gelire bağlı emekliliğine, genellikle DB yöntemine göre uygulanmakta olan mesleki emeklilik programına ya da bireysel DC yöntemiyle uygulanan emekliliğe katılmayı seçebilmektedir (Barr, 2000, s.47).

Şili, Birleşik Krallık ve diğer ülkelerdeki benzer uygulamaları takiben sosyal güvenlik sisteminin önemli bir bölümünün özelleştirilmesi çabasının 2005 yılında ABD’de de ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak, 2008 küresel mali krizinin ardından, sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi durumunda, yaşlıların birçoğunun yaşlılıkları için gerekli fonlardan yoksun kalacağı fark edilmesi ve yoksulluğu uzakta tutan tek şeyin sosyal güvenlik sistemi olduğunun anlaşılması özelleştirme çabalarına verilen desteğin ortadan kalkmasına neden olmuştur (Stiglitz ve Rosengard, 2015).

Demografik yapıdaki değişikliklerin emeklilik sistemleri üzerinde neden olduğu zorluklar nedeniyle sosyal güvenlik sistemlerinin uzun vadede sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla son yıllarda, Fransa, Belçika, Gürcistan, Yunanistan ve Polonya gibi ülkelerde kapsamlı emeklilik reformları gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Fransa, 2023 yılında emeklilik sisteminde önemli bir reform gerçekleştirerek hem emeklilik yaşını hem de tam emeklilik için gerekli olan asgari prim ödeme süresini yükseltmiştir. Buna göre, tam emeklilik için aranan 43 yıllık hizmet süresi şartının hayata geçirilmesi daha önce 2035 yılı olarak planlanmış iken artık 2027 yılında uygulanmaya başlayacaktır. Sosyal güvenlik reformu ile ayrıca asgari emekli aylığı net asgari ücretin yüzde 85'ine yükseltilmiş, hak sahibi ebeveynler için yüzde 5'e varan bir emekli maaşı takviyesi getirilmiş ve kamu sektörü çalışanlarına sağlanan birçok özel sistemin aşamalı olarak kaldırılmasına başlanmıştır (Social Security Administration [SSA], 2023a, s.1).

Belçika, önceki yapısal reform çabalarını da temel alarak 2023 yılında emeklilik sisteminin kapsamlı bir şekilde elden geçirilmesi kararına varmıştır. Reformun belirli bileşenlerinin uygulanmasına yönelik mevzuat çalışmaları halen devam etmekle birlikte, üzerinde mutabık kalınan paketin içerdiği yenilikler şu şekilde sıralanabilmektedir: Asgari emekli aylığında kademeli bir artış; asgari emekli aylığı almak için gereken fiili çalışma süresinin artırılması; uzun süreli çalışanlar için ikramiye uygulaması getirilmesi; prim sürelerinde değişiklikler; dayanışma priminde planlanan bir artış ve belirli ölüm yardımlarının süresi ve miktarında değişiklikler (SSA, 2023b, s.1-2).

Gürcistan, zorunlu bireysel hesap sigorta programının esnekliğini artıran 2018 tarihli yasasını 2023 yılında yürürlüğe koymuştur. Düzenleme ile sigorta kapsamındaki

bireylere yatırımlarının risk portföyünü düşük, orta veya yüksek düzeyde seçebilme veya risk portföyünün yaşa göre ayarlandığı ve emeklilik yaklaştıkça riskin azaldığı bir seçeneği tercih edebilme ayrıca portföylerini her 12 ayda bir değiştirebilme imkânı getirilmektedir. Reform ile daha yüksek riskli ve daha yüksek getirili portföylerin teşvik edilmesi ve yatırım getirilerinin artırılması amaçlanmaktadır (SSA, 2023c, s.1).

2022 yılında Yunanistan, önceki zorunlu itibari DC sigorta programını, 1 Ocak 2022 tarihinde veya sonrasında işgücüne ilk kez katılanlar için yeni bir zorunlu bireysel hesap programı ile değiştirmiştir. Reform, önceki sistemle ilgili sürdürülebilirlik endişelerini gidermeyi ve çalışma çağındaki nüfus arasında emeklilik tasarruflarını artırmayı amaçlanmaktadır (SSA, 2021, s.1).

Dünya genelinde sosyal koruma programları için yapılan kamu harcamalarına bakıldığında, gelir durumlarına göre ülkelerin oldukça farklı düzeylerde harcama yaptığı görülmektedir. ILO'nun 2020-2022 Dünya Sosyal Koruma Raporuna (2021b) göre, sağlık dışındaki sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının dünya ortalaması %12,9 olarak gerçekleşmektedir. Bu oran, yüksek gelir grubunda yer alan ülkelerde %16,4; yüksek-orta gelir grubundaki ülkelere %8; düşük-orta gelir grubundaki ülkelere %2,5 ve düşük gelir grubundaki ülkelere %1,1'dir.

Tablo 2'de, ülkelerin sağlık dışındaki kamu sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı, 2020 yılı veya veriye erişilebilen mevcut en son yıl verileri üzerinden gösterilmektedir. 2011 yılı satınalma gücü paritesine (PPP) göre geliri 3,2 Doların altında kalan yoksul nüfusun toplam nüfusa oranı ile yoksulluk verilerinin ait olduğu yıllar da tabloda yer almaktadır.

Tablo 2. Seçili Ülkelerde Devlet Sosyal Koruma Harcamaları (sağlık hariç), % GSYH ve yoksulluk oranları, 2020 veya mevcut en son yıl

Ülke	Sosyal Koruma Harcamaları, % GSYH (mevcut en son yıl)	Günde 3,2 dolar (2011 PPP) yoksul kişi sayısı oranı (nüfusun %'si)	Günde 3,2 dolar (2011 PPP) yoksul kişi sayısı oranı (nüfusun %'si), Yıl
Arjantin	10,9	3,9	2018
Ermenistan	6,8	9,4	2018
Avustralya	9,4	0,7	2014
Avusturya	20,1	0,4	2017
Belçika	19,7	0,2	2017
Brezilya	15,7	9,1	2018
Kanada	8,3	0,5	2017
Finlandiya	24,4	0,1	2017
Fransa	23,9	0,0	2017
Almanya	19,4	0,2	2016
Yunanistan	19,0	1,6	2017
Macaristan	13,5	1,2	2017
İtalya	20,9	1,8	2017
Japonya	16,1	0,9	2013
Letonya	11,5	1,5	2017
Lüksemburg	18,3	0,4	2017
Hollanda	15,5	0,3	2017
Kuzey Makedonya	11,2	9,0	2017
Norveç	19,1	0,3	2017
Polonya	16,2	0,6	2017
Romanya	11,7	6,3	2017
Rusya	13,4	0,4	2018
İspanya	16,8	1,1	2017
İsveç	19,5	0,3	2017
İsviçre	12,8	0,0	2017
Türkiye	9,9	1,4	2018
Birleşik Krallık	15,1	0,3	2016
ABD	18,9	1,2	2016

Kaynak: ILO, World Social Protection Database; WB World Development Indicators <https://www.social-protection.org/gimi/RessourceDownload.action?id=57295>

Sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranının yüksek olduğu Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Lüksemburg, Norveç, İsveç gibi ülkelerde yoksulluk oranının oldukça düşük olduğu gözlenmektedir. Ermenistan, Brezilya ve Kuzey Makedonya'nın yoksulluk oranları %9 ve üzerinde gerçekleşmekte iken diğer iki ülkenin aksine Brezilya'da sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı dünya ortalamasının üzerindedir (%15,7).

Tablo 2'ye göre, Türkiye'nin sağlık dışındaki sosyal koruma harcamalarının GSYH'ya oranı %9,9 ile ABD ve AB ülkelerine kıyasla düşük kalmaktadır. Yoksulluk oranı ise %1,4 olarak gerçekleşmektedir. Dünyada sosyal güvenliğin finansmanın ardından bölüm 1.9'da Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanı reform öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı başlıkta incelenmektedir.

1.9. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

Sosyal güvenliğin finansmanı, Türkiye'de sosyal güvenlik reformu öncesinde faaliyette bulunan SSK, Bağ-Kur ve ES özelinde incelenmekte; sosyal güvenlik reformu sonrasını içeren bölümde ise SGK'nın faaliyette olduğu dönem için geçerli olan sosyal güvenlik finansmanı uygulamalarına değinilmektedir.

1.9.1. Sosyal Güvenlik Reformu Öncesi

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde elde edilen gelirler için ayrılan karşılık kalemleri uygulanan finansman sisteminin türünü de belirlemektedir. Bu nedenle, hangi finansman yönteminin uygulandığını açıklamak için ayrılan karşılıklara bakmak gerekmektedir. Ayrılan karşılıkların sınıflandırmasının⁸ genel olarak, *matematik karşılık*, *olağanüstü karşılıklar*, *ödenmiş primler karşılığı* ve *diğer karşılıklar* şeklinde yapıldığı görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin finansman yöntemini belirlemek için kullanılan karşılıklar matematik ve ödenmiş primler olmaktadır (Dilik, 1992, s.253; aktaran Yurdadoğ, 2000, s.88).

⁸ “*Matematik Karşılık: Sigortalılar ve hak sahiplerine bağlanmış olan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak amacıyla ayrılmakta olup ödenmekte olan bu sosyal gelirlerin peşin değerlerine karşılık gelmektedir.*”

“*Diğer karşılıklar: Çeşitli küçük harcamalar için ayrılan birçok müteferrik hesabı içermekte olup, bir iç sigorta fonu biriktirmeyi de içeren amaçlarla ayrılmaktadır.*”

“*Olağanüstü karşılıklar: Gelir ve harcamalar arasında beklenmeyen değişiklikleri karşılamak amacıyla, her hesap yılı sonunda o yılın gelirlerinin matematik ve ödenmiş primler karşılıkları, genel giderler ve ayrılan başka karşılıkları aşması durumunda ortaya çıkmaktadır. Olağanüstü karşılıkların amacı herhangi bir hesap yılına ilişkin gelirlerin, o yıl yapılacak giderlerle ayrılacak karşılıklara yetmemesi halinde kullanılmaktadır.*”

“*Ödenmiş primler karşılığı: İleride bağlanacak sosyal gelirlerin herhangi bir bilanço tarihindeki değeri ile ileride ödenecek primlerin bugünkü değerleri arasındaki farktır.*”

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kapsamında faaliyet gösteren üç ana kurumun uyguladığı finansman yöntemi hakkında inceleme yapabilmek için uyguladıkları karşılık ayırma yöntemine bakılması gerekli görülmektedir. SSK, 506 sayılı Kanun hükümlerine göre, her hesap yılının sonunda yukarıda bahsi geçen tüm karşılıkları ayırmak zorundadır.

Buna göre, SSK’da tek bir finansman yöntemi uygulama politikası benimsenmemiş, sigortalılık çeşidine göre farklı finansman modelleri tercih edilmiştir. Yaşlılık-malullük-ölüm sigorta kollarına yönelik kapitalizasyon yöntemi; hastalık ve analık gibi kısa vadeli sigortalara yönelik dağıtım yöntemi; iş kazası ve meslek hastalığı sigortası için ise kapitalizasyon yönteminin ağırlık kazandığı karma finansman sisteminin uygulamada tercih edildiği görülmektedir (Göv, 1999, s. 207-208). Uzun vadeli sigorta kollarında uygulanması gereken kapitalizasyon yöntemi sadece başlangıç yılları için öngörüldüğü şekilde gerçekleşmiş sonrasında uygulanamamıştır (Yurdadoğ, 2000, s.93).

ES’nin kuruluşu sırasında; karşılıkların ayrılması öngörülmüş, finansmanı için kapitalizasyon yöntemi belirlenmiş ve bir fon sistemi oluşturulmuştur. Ancak 1425 sayılı Kanun kapsamında Geçici 146’ncı madde ile 1971 yılında fon sisteminden sapma yaşanmış olup ES’de kapitalizasyon finansman yöntemi için gereken karşılıkların uygulamada ayrılamadığı görülmüştür. Özel olarak çıkarılan kanunlarla ES’ye sağlanan devlet garantisi göz önüne alındığında bu kurum için fiiliyatta dağıtım yönteminin uygulandığı söylenebilecektir (Yurdadoğ, 2000, s.92).

Bağ-Kur Kanununda da her yılın gelirlerinden bahsi geçen dört karşılığın da ayrılacağı 79 uncu madde ile düzenleme bulmuştur. Bağ-Kur kapsamında uzun vadeli sigorta kolları için uygulanması öngörülen finansman yöntemi kapitalizasyon yöntemi olsa da yeterli miktarda karşılık ayrılamaması ve giderek anlamını yitirmesi nedeniyle uygulanması mümkün olmamıştır (Yurdadoğ, 2000, s.93).

Türkiye’de sosyal sigorta kurumlarının kuruluşu sırasında, birçok ülkede terk edilmiş olan kapitalizasyon yöntemine ağırlık verilen karma bir finansman yöntemi uygulandığı görülmektedir (Canbay ve Demir, 2013, s.305). Ancak, sosyal güvenlik sistemini oluşturan bu kurumların zaman içerisinde gelirlerindeki azalma ve giderlerindeki artışlar

sonucu fonları tükenmiş, dolayısıyla bu kurumlar fiili olarak dağıtım yöntemine göre hareket eden kurumlar statüsüne dönüşmüştür (Ulutürk ve Dane, 2009, s.132).

Kuruluş yıllarında emekli sayısının azlığı nedeniyle sosyal güvenlik sisteminden yapılan giderlerin oldukça düşük kalmış olacağı göz önüne alındığında; ES için özellikle 1950 ile 1970 yıllarında; SSK için 1965 ile 1980 döneminde; Bağ – Kur’un 1972 ile 1980 yılları arasında prim ödemelerinin giderlerden yüksek olması gerektiğinden; sürecin aslında sistem gelirlerinin avantajına işlemesi ve hiç olmazsa kısa dönemde finansman yönünden sorunlarla karşılaşılması gerektiği düşünülmektedir (Gümüş, 2010, s.7-8). Kurumların finansman açığı vermeye başlamaları ES için 1987, Bağ-Kur için 1989 yılı olurken SSK için ise 1992 senesi olmuştur (Sofracı, 2005).

1950 yılında sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen kişi sayısı 200 bin iken aylık alanların sayısı 9 bindir. 1980 yılına gelindiğinde prim ödeyenlerin sayısı 4 milyon 631 bine, sistemden aylık alanların sayısı 1 milyon 228 bine yükselmiş; 2005 yılında prim ödeyen sigortalılar 11 milyon 472 bin olurken, aylık alanların sayısı %65’ine karşılık gelmiş ve 7 milyon 504 bin kişi olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminden aylık alan kişi sayısındaki hızlı yükseliş sistemin 1990’lı yıllardan itibaren finansman açıkları ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur (Gümüş, 2010, s.8). Açıklar nedeniyle 1990’lı yıllarda sosyal güvenlik kurumlarına başlayan kaynak aktarımı, 2000’li yıllarda merkezi devlet bütçesi içerisinde önemli bir boyuta ulaşmış ve sosyal güvenlik “*kara delik*” benzetmesiyle anılmaya başlanmıştır (Güzel vd., 2012, s.88).

Türkiye’de 2000’li yıllara doğru sosyal güvenliğin finansmanında yaşanan sıkıntılardan kaynaklı yenilik ihtiyaçlarının ortaya çıkmasının ardından, sosyal güvenlik alanında oluşabilecek açıkların önlenmesi amacıyla 1999 senesinde 4447 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir (Gökbayrak, 2010: 146-147). 4447 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik sisteminde dağıtım yöntemine geçiş sağlanmış (Canbay ve Demir, 2013, s.305); ayrıca sosyal güvenlik açıklarının kapatılması için emeklilik yaşının artırılması, prime esas kazanç ve prim tutarlarının arttırılması gibi uygulamalar hayata geçirilmiştir (Gökbayrak, 2010, s.147).

2008 yılında hayata geçen sosyal güvenlik reformu öncesinde de sosyal sigorta kurumlarının en önemli sorunu olarak gelirleri ile giderlerini karşılayamamaları gösterilmektedir. Bu kurumlara bütçeden yapılan transferlerin GSYH'ya oranının 2000 senesinde %2,6 olup 2005 yılında %4,8'e çıkması bu eleştirilere dayanak teşkil etmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2007, s.44).

Sosyal güvenlik reformu öncesi sistemin diğer sorunları arasında, nüfusun tamamının kapsama alınamaması, sağlanan hak ve yükümlülükler bakımından kurumlar arasında farklılıklar bulunması, yetersiz bilgi işlem altyapısı, kurumların ortak veri tabanına sahip olmaması ve denetim mekanizmalarının etkin işletilememesi sayılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde yer alan ilgili sorunların giderilmesi için hazırlanan *Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları* ile üç farklı sosyal güvenlik kurumu tek çatı altında toplanarak aynı zamanda genel sağlık sigortasının oluşturulması sağlanmıştır (DPT, 2007, s.44).

1.9.2. Sosyal Güvenlik Reformu Sonrası

Sosyal güvenlik sistemleri ile sunulan hizmetler oldukça pahalıdır ve bu sistemlerin beklenen amaçları gerçekleştirebilmesi için oldukça yüksek maliyetler ortaya çıkmaktadır (Alper, 2011, s.8). Bu sistemlerin kapsadığı kişi sayısının büyüklüğü ve çok çeşitli hizmetler sunması, buna karşılık sınırlı bir finansman kaynağının varlığı bu alanı sıkı maliye politikalarının ve sürekli bir reform arayışının konusu haline getirmektedir (Güzel vd., 2012, s.75).

Sosyal güvenlik reformları için temelde iki grup öneri bulunmaktadır. İlk grupta, sistemin mali dengesinin sağlanması için yapısında sadece sınırlı değişikliklere gidilerek giderlerin azaltılmasını ve gelirlerin artırılmasını hedefleyen bir grup ılımlı önerinin hayata geçirilmesi yer almaktadır. İkinci grup ise sosyal güvenliğin özelleştirilmesinin de dahil olduğu ve önemli yapısal değişiklikler gerektiren bir dizi sert reformu içermektedir. İlk grup ılımlı öneriler kapsamında, harcamaların azaltılması için sosyal güvenlik sisteminden sağlanan faydalara ilişkin formüllerin; normal emeklilik yaşının; enflasyon yeniden değerlendirilmesi oranının uyarlanması ile gelir testi uygulaması gibi yöntemler tercih edilebilmektedir. Gelirlerin artırılması için sosyal güvenlik sisteminden sağlanan

yardımlardan vergi alınması gibi bir uygulama da öneriler arasında yer almaktadır (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.492-494). Türkiye’de gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile daha çok ılımlı ve sınırlı değişikliklere gidilerek giderlerin azaltılmasının ve gelirlerin artırılmasının amaçlandığı söylenebilmektedir.

Türkiye’de reform arayışları sonucunda sosyal güvenlik alanında yeniden yapılanmaya gidilerek 16 Mayıs 2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanun ile SGK kurulmuştur⁹. Bu dönemle başlayan sosyal güvenlik reformunun temel hedefleri¹⁰ sosyal güvenlik sisteminin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin gerçekleştirilmesi, emeklilik sisteminde sigortacılık ilkelerine göre hareket edilmesi, maliyet-etkin bir genel sağlık sigortası sisteminin tüm nüfusu kapsamı olarak sayılmaktadır.

Reform ile sosyal güvenlik gelirlerinin artmasını sağlayacak ve giderlerini de azaltacak önlemlerin birlikte hayata geçirilmesine çalışılmıştır. Gelirin artırılması için öngörülen tedbirler arasında kayıt dışılığı önlemek, prim tahsilat oranlarını ve prime esas kazançları yükseltmek yer alırken; giderleri azaltmak için emeklilik yaşı ve aylık bağlama sistemini yeniden düzenlemek tercih edilmiştir (Alper, 2011, s.7).

Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen ve en önemli gerekçesi olarak sistemin finansman açıkları dile getirilen (Alper, 2011, s.15) sosyal güvenlik reformu ile yaşlılık aylığı şartlarında ve aylık hesaplama sisteminde değişikliklere gidilerek mali bakımdan sürdürülmesi mümkün bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır (SGK, 2020, s.41). Sahip olunan sosyal güvenlik sistemi aslında oldukça genç olmasına rağmen karşısındaki en büyük sorunun sistemin finansmanı yönüyle ortaya çıkmış olması (Yenihan, 2017, s.192) reforma ihtiyaç duyulması için oluşan nedenlerin detaylı analizini daha da önemli kılmaktadır.

⁹ Daha sonra 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili, Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin” otuzuncu bölümünde SGK’ya ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

¹⁰ Kanununun 3 üncü maddesine göre SGK’nın temel amacı: “Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.”

Reform sonrası dönemde de SGK'nın temel amaçlarından biri olan ve çalışmanın temel konusunu oluşturan *aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin* yürütülmesi güncel ve önemini koruyan bir konu olarak literatürdeki araştırmalarda yer almaya devam etmektedir. 2019 – 2023 dönemini kapsayan bir önceki Kalkınma Planında da sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin temel amaç, sistemin aktüeryal dengesinin gözetilerek uzun dönemde mali sürdürülebilirliğin sağlanması olarak ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018a, s.50). Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde uygulanmakta olan finansman yapısı incelenirken sistemin verdiği açıklar ve mali sürdürülebilirlik sorunsalı her dönem önemini ve güncelliğini korumaya devam etmektedir.

Sosyal güvenliğin en önemli geliri olan primler, Türkiye için de sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan esas gelir kalemini oluşturmaktadır. 2006 yılı sonrasında, SGK tarafından kullanılan finansman yöntemi, primli katkıya dayalı yöntem olmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanının, işveren ve çalışanlardan alınan sigorta primleri kanalıyla karşılandığı bu sistemin başarısı için istihdam piyasasının özellikleri büyük önem taşımaktadır. Buna göre, kayıt dışı istihdam oranlarının düşük olması, işsizlik sorununun olmaması ve yüksek bir işgücüne katılım oranı bulunması gerekmektedir (Güzel vd., 2012, s.65-66).

SGK finansman kaynağının prim gelirleri dışında en büyük ikinci kalemi Devlet katkısından oluşmaktadır. Bunun dışında SGK'ya aktarılan bütçe transferleri kapsamında yer alan açık finansmanı kalemi altında da sosyal güvenlik gelirlerinin giderlerini karşılayamaması hallerinde, merkezi yönetim bütçesinden aktarılan tutarlar bulunmaktadır.

Tezin birinci bölümünde sosyal güvenliğe ilişkin genel bilgilere yer verilmekte ve finansmanı ağırlıklı olmak üzere teorik altyapısı oluşturulmaktadır. Tezin ikinci bölümünde ise Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısına ışık tutması adına gelir ve gider kalemleri ile genel bütçeden sosyal güvenliğe yapılan transferlere değinilmektedir.

2. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK GELİR VE GİDER DENGESİ İLE BÜTÇE TRANSFERLERİ

Toplumun refahı için vazgeçilmez bir ihtiyaç olan sosyal güvenlik sisteminin finansal olarak sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bu sistemde sunulan hak ve hizmetlerin sekteye uğramadan ya da kalitesinin düşmeden devam ettirilebilmesi sosyal devlet yapısı için hayati önem taşımaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunu aktüeryal dengenin bozulmasıyla ortaya çıkmaktadır. Aktüeryal denge, bir emeklilik planının belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerinin bugünkü değeri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. ABD sosyal güvenlik sistemi açısından aktüeryal denge, belirli bir dönem boyunca gelir oranı ile maliyet oranının karşılaştırılmasıyla belirlenmektedir. Burada gelir oranı prim gelirlerinin sigortalananabilir kazançlara oranını, maliyet oranı ise toplam harcamaların sigortalananabilir kazançlara oranını ifade etmektedir (Plamondon vd., 2002 s.483).

Sosyal devletin bir özelliği olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının kapatılması için kamu bütçesinden transferler yapılmaktadır. Yapılan bu transferler özellikle az gelişmiş ülkelerin kamu finansmanında bir baskı yaratmaktadır. Söz konusu baskı başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Hatta bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri hâline gelebilmektedir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin bütçe içindeki payı büyüdükçe, sosyal güvenlik kaynaklı enflasyon tehlikesi de büyümektedir (Baylan, 2015, s.41).

Tezin bu bölümünde Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderleri ile bütçe dengesi, sistemin mali yapısının değerlendirilmesi bakımından analiz edilmektedir. Çalışma kapsamında 2009-2023 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminin gelir ve gider kalemleri ile bütçe transferleri SGK resmi internet sitesinde yayımlanan veriler ve faaliyet

raporları üzerinden incelenmektedir. Sosyal güvenlik reformu etkilerinin görülmesi ve ilgili yıllar arasındaki tüm verilere erişme imkânı bulunması nedeniyle tez kapsamında 2009-2023 yıllarının incelenmesi tercih edilmektedir.

2.1. SOSYAL GÜVENLİK GELİRLERİ

SGK gelir ve gider kalemleri 5502 sayılı Kanunda sayılmaktadır (Madde 34). Buna göre SGK'nın gelirleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- a) Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.*
- b) Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı.*
- c) Taşınır ve taşınmaz gelirleri.*
- ç) (Mülga: 3/6/2011-KHK-633/35 md.)*
- d) (Değişik: 10/9/2014-6552/36 md.) Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri, Kurumun ödeme kapsamındaki listelere girmek veya bu listelerde kalmak veya değişiklik yapmak için yapılan başvurulardan ve sözleşmelerden elde edilen gelirler.*
- e) Merkezî yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.*
- f) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar.*
- g) Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.*
- h) (Ek: 10/9/2014-6552/36 md.) Eğitim ve danışmanlık hizmetlerinden elde edilen gelirler.*
- i) Diğer gelirler.”*

SGK gelirlerine ilişkin verilerin incelenmesinde, SGK resmi internet sitesinde yayınlanan aylık istatistik bültenlerinde yer alan başlıklar kullanılmaktadır. Bu bölümde prim, yapılandırma ve diğer gelirlere değinilmekte; Devlet katkısı ve ek ödemeler ile faturalı ödemeler-ek karşılıklar kalemlerine 2.4 Bütçe Transferleri başlığı altında yer verildiğinden bu bölümde ayrıca incelenmemektedir.

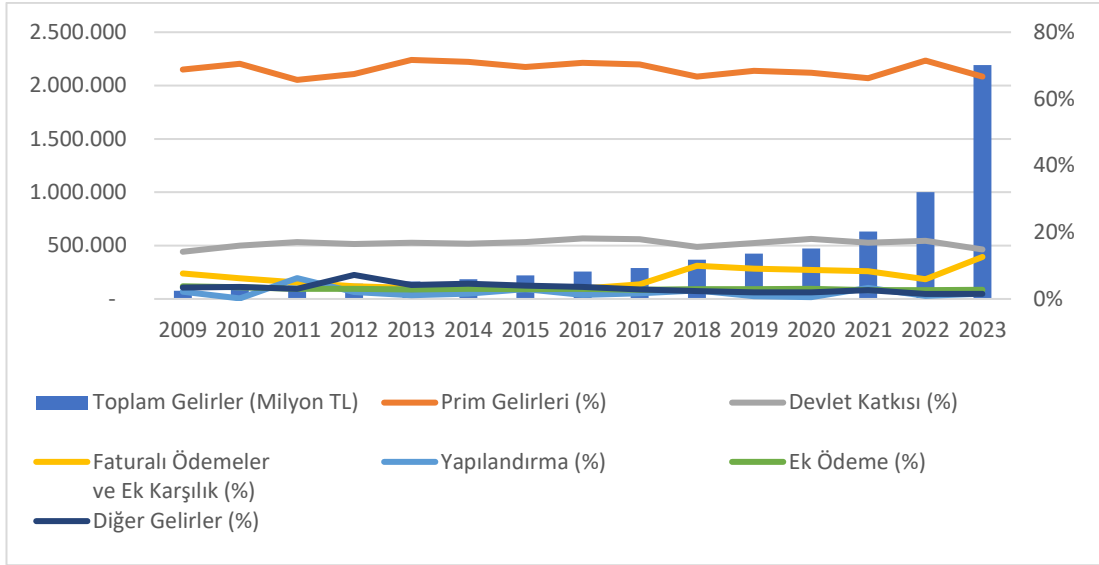
Tablo 3'te sosyal güvenlik gelirleri, toplam tutarlar ve ayrı ayrı gelir kalemleri bazında gösterilmektedir. Sosyal güvenlik gelirleri Türkiye'de 2009 yılında yaklaşık 77 milyar TL iken, 2023 yılında 2 trilyon TL olarak gerçekleşmiş, GSYH'ye oranı ise %8,35 olmuştur.

Tablo 3. SGK Gelirleri (Milyon TL)

Yıl	Toplam Gelirler	Prim Gelirleri	Devlet Katkısı	Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık	Yapılandırma	Ek Ödeme	Diğer Gelirler
2009	76.877	52.881	10.879	5.908	1.698	2.923	2.588
2010	94.679	66.763	15.170	5.871	149	3.314	3.411
2011	124.480	81.789	21.176	6.147	7.772	3.817	3.780
2012	142.929	96.399	23.537	5.374	2.961	4.372	10.286
2013	163.014	116.856	27.471	5.366	1.873	4.639	6.809
2014	184.329	131.057	30.512	5.895	2.942	5.565	8.358
2015	220.102	153.040	37.526	7.833	6.441	6.407	8.857
2016	255.880	181.306	46.457	7.949	3.140	7.698	9.330
2017	288.329	202.914	51.767	12.475	4.920	7.970	8.283
2018	369.211	246.153	57.560	36.594	9.466	10.661	8.776
2019	424.228	290.197	71.222	38.373	3.631	12.295	8.510
2020	472.626	320.524	85.070	40.999	2.657	14.184	9.192
2021	633.207	419.064	106.848	52.758	21.066	16.857	16.614
2022	1.000.079	715.047	174.712	59.515	9.061	26.380	15.363
2023	2.192.955	1.463.294	325.630	276.263	34.632	59.897	33.240

Kaynak: SGK, Aylık İstatistik Bültenleri.

Türkiye’de primlerle finanse edilen sosyal güvenlik sisteminin 2009-2023 yılları arasındaki prim gelirleri, toplam sosyal güvenlik gelirlerinin ortalama %69’unu oluşturmaktadır. Prim gelirlerinden sonra en önemli gelir kalemi Devlet katkısı olup toplam gelirler içindeki payı ortalama %17 civarında seyretmektedir. Tablo 3’te yer alan verilere göre, toplam gelirler bir önceki yıla göre ortalama %20 civarında bir artış göstermekte iken 2011, 2018 ve 2021 yıllarında ortalamanın üzerinde bir artış meydana geldiği görülmektedir. 2022 ve 2023 yıllarında ise sırasıyla %58 ve %120’lik artışlarla toplam gelirler yaklaşık 2 trilyon 193 milyar TL’ye ulaşmıştır.



Şekil 3. Toplam Gelirler ve Gelir Kalemleri (%)

Toplam sosyal güvenlik gelirleri içerisindeki kalemlerin oranları Şekil 3'te gösterilmektedir. Prim gelirleri ve Devlet katkısından sonra en büyük pay faturalı ödemeler ile ek karşılık gelirlerine ait olup özellikle 2018 yılı sonrası görülen artış dikkat çekmektedir. Yapılandırma gelirlerinin ise 2011 yılında önemli bir artış gösterdiği daha sonra ortalama %2 civarında seyrettiği görülmektedir. Sosyal güvenlik gelir kalemlerinin 2009-2023 yılları arasındaki seyri bölüm 2.1.1 – 2.1.3'te gelir türlerine göre açıklanmaktadır.

2.1.1. Prim Gelirleri

SGK'nın en önemli gelir kalemini oluşturan prim gelirleri ile kastedilen, 5510 sayılı Kanun kapsamında uzun / kısa vadeli sigorta kollarına tabi olanlar ve genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerden Kanunda (Madde 81) yer alan prim oranları karşılığında elde edilen gelirdir.

Türkiye'de işçi ve işverenlerden alınan sosyal güvenlik primleri, çalışanların ücretlerinin belirli bir oranı üzerinden alınmakta, bu yönüyle ücretin bir parçası olmaktadır. Ayrıca bu primler belirli sigorta faydaları karşılığında ödendiği için fiyat niteliği taşıdığı veya tahsilatı zorunlu olduğu için vergi olarak nitelendirilebileceği düşünülmektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2013, s.153).

Türkiye’de malullük-yaşlılık-ölüm sigortasında prime esas kazançta göre %20 oranında hesaplanan bir prim ödenmektedir. Bu primlerin %11’lik kısmı işveren, %9’luk kısmı ise sigortalı payıdır. Kısa vadeli sigortalar için ödenen %2’lik primin tamamı işveren tarafından ödenmektedir. Kısa ve uzun vadeli olmak üzere tüm sigorta kollarına tâbi olanların ödeyeceği genel sağlık sigortası primi, %7,5 işveren payı; %5 sigortalı payı olmak üzere toplam %12,5’tir (5510 sayılı Kanun, Madde 81).

Türkiye’de devletin doğrudan prim ödemesi usulü ile sosyal sigorta gelirlerine katılmasına ilişkin ilk örnek olan işsizlik sigortası primi (Alper, 2019, s.314) %4’tür¹¹. Tüm uzun / kısa vadeli sigortalar primleri ve genel sağlık sigortası primleri SGK bütçesinde yer almakta iken, işsizlik sigortası primleri İş-Kur’un bütçesinde yer almaktadır. Türkiye’de işsizlik sigortası ile birlikte toplam prim oranı %38,5’e ulaşmaktadır.

Prim oranlarının yükseltilerek sosyal güvenlik gelirlerinin artırılması, ilk akla gelen yöntemlerden olsa da Türkiye’de halihazırda oldukça yüksek seviyelerde seyreden oranların daha da yükseltilerek prim gelirlerinin artırılması imkânı oldukça sınırlıdır (Alper, 2011, s.32; Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.164).

Tezin 1.7.3 bölümünde bir PAYG sisteminde mali dengenin oluşması için Eşitlik (1)’in $[s*W*E=P*R]$ sağlanması gerektiğinden bahsedilmişti. Emekli sayılarında yaşanan artışın mali dengelyi bozucu etkisinin telafi edilebilmesi için uygulanabilecek politikalardan PAYG sosyal güvenlik prim oranının (s) artırılması, bu oranın zaten yüksek olduğu ülkelerde tercih edilmeyecektir. Tezin üçüncü bölümünde sosyal güvenlik prim ve yapılandırma gelirleri toplamının emekli ve sağlık giderleri toplamını karşılama oranı (gelir-gider karşılama oranı) üzerinde etkisi olduğu düşünülen faktörlerden istihdam piyasasındaki kişi sayısının azalizi bu bakımdan önem taşımaktadır.

¹¹ 4447 sayılı Kanun Madde 49:

“İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, bu Kanunun 46 ncı maddesi kapsamına giren tüm sigortalılar, işverenler ve Devlet, işsizlik sigortası primi öder. İşsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82’nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınır. (Ek cümle: 13/2/2011-6111/70 md.) İsteğe bağlı sigortalılardan işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınır.”

Türkiye’de sosyal sigorta yaklaşımı ilkelerine uygun bir şekilde prime esas kazanç alt / üst sınır uygulamasına gidilmekte, kazançların tamamından prim kesilmemektedir (Alper ve Kalkış, 2017, s.215). 5510 sayılı Kanuna göre (Madde 82) günlük kazanç asgari ücretin otuzda birinden az olamazken, üst sınır bunun 7,5 katı tutarındadır. Öncesinde prime esas kazanç üst sınırında asgari ücretin 6,5 katı uygulanmakta iken 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren 7,5 kata çıkartılmıştır. Tablo 4’te sosyal güvenlik prim gelirleri ile bu gelirlerin toplam gelirler içindeki oranı ve bir önceki yıla göre artış oranı verilmektedir. Karşılaştırma yapmayı kolaylaştırması adına tabloda ilgili yıllardaki sigortalı sayıları da yer almaktadır. Tablo 4 incelendiğinde prime esas kazanç üst sınırının bir puan arttırıldığı 2017 yılında, prim gelirlerini etkileyecek önemli bir artış yaşanmadığı dikkat çekmektedir.

Tablo 4. Sosyal Güvenlik Prim Gelirleri

Yıl	Toplam Gelirler (Milyon TL)	Prim Gelirleri (Milyon TL)	Prim Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Oranı	Prim Gelirlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Toplam Sigortalı Sayısı
2009	76.877	52.881	69%		14.091.527
2010	94.679	66.763	71%	23%	15.245.933
2011	124.480	81.789	66%	31%	16.486.178
2012	142.929	96.399	67%	15%	17.451.302
2013	163.014	116.856	72%	14%	17.946.880
2014	184.329	131.057	71%	13%	18.829.866
2015	220.102	153.040	70%	19%	19.578.731
2016	255.880	181.306	71%	16%	19.099.026
2017	288.329	202.914	70%	13%	20.241.389
2018	369.211	246.153	67%	28%	20.093.780
2019	424.228	290.197	68%	15%	20.172.891
2020	472.626	320.524	68%	11%	21.064.613
2021	633.207	419.064	66%	34%	22.382.418
2022	1.000.079	715.047	71%	58%	23.741.403
2023	2.192.955	1.463.294	67%	119%	23.021.132

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

Prim gelirleri üzerinde asıl etkinin sigortalı sayısı ve prime esas kazanç değişiminden kaynaklandığı düşünülmektedir. 2022 yılında toplam sigortalı sayısında ciddi bir artış yaşanmış bu da prim gelirlerine yansımıştır. Sigortalı sayısındaki artış, 2022 yılında gerçekleşen %5,6’lık büyüme oranı sayesinde işsizlik oranında yaşanan azalma ve

COVID-19 salgınının etkilerinin azalmasının istihdam piyasası üzerinde oluşturduğu olumlu etkiler ile açıklanmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı [SBB], 2023a). Ancak, 2023 yılında sigortalı sayısındaki azalışa rağmen prim gelirlerinin iki kattan fazla arttığı gözlenmektedir.

Asgari ücret artışı ile memur maaş katsayısı değişimlerinin 2022 ve 2023 yılları prim gelirleri üzerinde etkisi olduğu görülmektedir. 2022 yılında asgari ücret artışının ilk altı ay için %39,8 ikinci altı ay için %29,32 olarak (SGK, 2023, s. 53) 2023 yılında ilk altı ay için %54,66 ikinci altı ay için %34,04 olarak gerçekleşmesi; 2023 yılı memur maaş katsayısındaki artışın Ocak döneminde %30, Temmuz döneminde %17,55 olarak uygulanması prim gelirlerindeki yüksek artışı açıklamaktadır (SGK, 2024a, s. 41-43).

2023 yılı Şubat ayında Kahramanmaraş merkezli yaşanan iki büyük deprem felaketi nedeniyle, ilk olarak depremden etkilenen illerde 2023 yılı Ocak-Haziran aylarına ait prim borçları ertelenmiş daha sonra *Kahramanmaraş, Adıyaman, Hatay ve Malatya illeri ile Gaziantep'e bağlı İslahiye ve Nurdağı ilçelerine* ait 2023 senesi ve 2024 Ocak-Mart dönemine ait prim borçları ertelenmiştir. Prim ertelemelerinin yanı sıra, deprem nedeniyle uygulanan kısa çalışma ödenekleri ile nakdi ücret destekleri de 2023 yılı prim gelirlerini negatif yönde etkilemiştir (SGK, 2024a, s. 41).

Prim gelirleri kaleminin içinde sosyal sigortalar ve genel sağlık primlerinden elde edilen gelirlerin yanı sıra borçlanmalar nedeniyle elde edilen gelirler, geçmiş dönem prim tahsilatları (SGK, 2024a, s. 41) ile ödeme gücü olmayanların GSS primleri de (SGK, 2021, s. 47) yer almaktadır. Buna göre, 2023 yılı prim gelirleri üzerinde önemli bir başka etkinin 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren 7438 sayılı Kanun olduğu görülmektedir. 8 Eylül 1999 öncesi sigortalılık başlangıcı olan kişilerden emeklilikte yapılan düzenlemeden yararlanmak isteyenlerin, prim ödenen gün sayısı ile sigortalılığa ilişkin süreler gibi emeklilik şartlarını tamamlamak adına doğum, askerlik veya yurt dışında geçen süreler için borçlanma yapması ve 4/1-b sigortalılarının geçmiş dönem primlerini ödemesi 2023 yılı toplam prim tahsilatını önemli ölçüde artırmaktadır (SGK, 2024a, s. 41).

2.1.2. Yapılandırma Gelirleri

Yapılandırma gelirleri, *sigortalıların prim borçları için çıkarılan yapılandırma kanunları kapsamındaki prim gelirleri* olarak tanımlanmaktadır (SGK, Aylık İstatistik Bülteni Aralık 2023).

Son on iki yılda sekiz adet yeniden yapılandırma kanunu çıkarılarak sosyal güvenlik prim borçlarının yapılandırılmasına imkân getirilmiştir. Bahsi geçen yapılandırma kanunlarının tarih ve sayıları Tablo 5’te verilmektedir. Tablo 5’in Türkiye’de yapılandırma kanunlarına başvurulma sıklığı açısından değerlendirilmesi durumunda ortalama 1,5 yılda bir prim borçlarına af getirildiği anlaşılmaktadır.

Tablo 5. Yapılandırma Kanunları

Kanun Numarası	Tarihi
6111	25.02.2011
6552	11.09.2014
6736	19.08.2016
7020	27.05.2017
7143	18.05.2018
7256	17.11.2020
7326	09.06.2021
7440	12.03.2023

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Sıklıkla çıkarılan af yasalarının ülke ekonomileri için kaçınılmaz olarak değerlendirildiği durumlar olsa da afların mükellef davranışları üzerinde önemli etkileri bulunduğu ve af alışkanlığı oluşturarak vergi ahlakını bozduğu da göz ardı edilmemelidir. Yükümlülüklerini zamanında yerine getiren dürüst vatandaşların da davranışları etkilenebilmekte ve aslında gelirlerin azalmasına neden olabilmektedir (Güler, 2015, s.20).

Tablo 6’da 2009-2023 yılları arasında SGK’nın yapılandırma düzenlemelerinden elde ettiği gelirlere yer verilmektedir. Tabloda, 2011 yılında yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanunun etkisi dikkat çekmektedir. Söz konusu Kanun ile elde edilen gelirler 2011 yılı

toplam sosyal güvenlik gelirlerinin %6'sına ulaşmaktadır. Ancak bu seneden sonra 7 tane daha yapılandırma kanunu çıkarılmasına rağmen, bu kalemden elde edilen gelirin toplam gelir içindeki payı en fazla %3,3 olarak gerçekleşmektedir.

Tablo 6 incelendiğinde, 2015 yılında 6552 sayılı Kanunun etkisi, 2017 ve 2018 yıllarında 7020 ve 7143 sayılı Kanunların etkileri, 2021 yılında 7256 ve 7326 sayılı Kanunların etkileri yapılandırma gelirleri içerisindeki artışlarda fark edilmektedir. 2023 senesinde yapılandırma kapsamında yer alan gelirlerde de önemli artış yaşanmış ve bu gelirler yaklaşık 35 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu artışta, 7326 ve 7440 sayılı Kanunların etkisi olduğu görülmektedir (SGK, 2024a, s.41).

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Yapılandırma Gelirleri

Yıl	Toplam Gelirler (Milyon TL)	Yapılandırma (Milyon TL)	Yapılandırma Gelirlerinin Toplam Gelir İçindeki Oranı	Yapılandırma Gelirlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
2009	76.877	1.698	2,21%	
2010	94.679	149	0,16%	-91%
2011	124.480	7.772	6,24%	5101%
2012	142.929	2.961	2,07%	-62%
2013	163.014	1.873	1,15%	-37%
2014	184.329	2.942	1,60%	57%
2015	220.102	6.441	2,93%	119%
2016	255.880	3.140	1,23%	-51%
2017	288.329	4.920	1,71%	57%
2018	369.211	9.466	2,56%	92%
2019	424.228	3.631	0,86%	-62%
2020	472.626	2.657	0,56%	-27%
2021	633.207	21.066	3,33%	693%
2022	1.000.079	9.061	0,91%	-57%
2023	2.192.955	34.632	1,58%	282%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

SGK 2018 yılı Faaliyet Raporunda, 6111- 6552- 6736- 7020 ve 7143 sayılı Kanunlar kapsamında yapılandırılan ve tahsil edilen borç tutarları ile tahsilat oranları verilmektedir. 6111 sayılı Kanun ile %55,7'lik bir tahsilat oranına ulaşılmışken, 6552 sayılı Kanun ile gerçekleşen tahsilat oranı %29,6'ya; 6736 sayılı Kanun ile gerçekleşen tahsilat oranı ise %18,97'ye gerilemiştir. 2019 yılı Ocak ayı verilerine göre 7020 sayılı Kanunun tahsilat

oranı %16; 7143 sayılı Kanunun tahsilat oranı ise %8,2 olarak gerçekleşmiştir (SGK, 2019b, s.44). 7143 sayılı Kanunun 2019 yılında gerçekleşen tahsilat tutarı 9,8 milyar TL'ye ulaşmış olup (SGK, 2020, s.47) tahsilat oranı %22'ye yükselmiştir. 6111 sayılı Kanun sonrasında çıkan yeniden yapılandırma kanunları bakımından prim tahsilat oranlarında önemli bir düşüş yaşandığı dikkat çekmektedir

2.1.3. Diğer Gelirler

SGK'nın gelir kalemleri içerisinde yer alan *idari para cezaları, faiz gelirleri, katılım payları, taşınır-taşınmaz gelirleri, kira gelirleri ve geçici-kesin teminat, gayrimenkul satış bedeli, kişi borçları* gibi çeşitli diğer tahsilatlar bu gelir kalemi altında izlenmektedir (SGK, 2016, s.32).

Tablo 7. Sosyal Güvenlik Gelirleri-Diğer Gelirler

Yıl	Toplam Gelirler (Milyon TL)	Diğer Gelirler (Milyon TL)	Diğer Gelirlerin Toplam Gelir İçindeki Oranı	Diğer Gelirlerinin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
2009	76.877	2.588	3,37%	
2010	94.679	3.411	3,60%	31,79%
2011	124.480	3.780	3,04%	10,80%
2012	142.929	10.286	7,20%	172,14%
2013	163.014	6.809	4,18%	-33,80%
2014	184.329	8.358	4,53%	22,74%
2015	220.102	8.857	4,02%	5,97%
2016	255.880	9.330	3,65%	5,34%
2017	288.329	8.283	2,87%	-11,22%
2018	369.211	8.776	2,38%	5,95%
2019	424.228	8.510	2,01%	-3,03%
2020	472.626	9.192	1,94%	8,01%
2021	633.207	16.614	2,62%	80,73%
2022	1.000.079	15.363	1,54%	-7,53%
2023	2.192.955	33.240	1,52%	116,36%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

Tablo 7'de 2009-2023 yılları arasında toplam gelirler içerisinde diğer gelirlerin payı verilmektedir. Çoğunlukla %2-4 bandında değiştiği görülen diğer gelirler kaleminde özellikle 2012 yılında önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu artışın, SSK'ya ait hastanelerin 2012 yılında Sağlık Bakanlığı'na devredilmesine bağlı olarak elde edilen yaklaşık 5 milyar TL'den kaynaklandığı düşünülmektedir (Cural, 2016, s. 697).

2014 yılında görülen artış ise Ziraat Bankası aracılığı ile kişilere havale yöntemiyle gerçekleştirilmekte olan geçici iş göremezlik, cenaze ödenekleri, emzirme yardımı, tıbbi malzeme, tedavi ve ilaç bedeli gibi ödemelere ilişkin hususların 17 Aralık 2013 tarihli protokol ile yeniden düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Yeni düzenlemede bu ödemelerin kişilere ayın 8 ve 14'üncü günleri arasında havale edilmesi; 14'üncü günün sonunda ödemesi yapılmamış tutarların geri çekilmesi ve sonraki dönemde yeniden bankaya gönderilmesi uygulamasına geçilmektedir. Bunun sonucunda bankada birikmiş olan yaklaşık 1 milyar 129 milyon TL şahıs ödemesinin iade edilmesi diğer gelirler kalemini yükseltmektedir. Bir başka etken de emekli aylıkları içerisinde kesilmiş olan katılım payları dışında yaklaşık 2 milyar TL katılım payı elde edilmesidir (SGK, 2015, s.128).

Sosyal güvenlik gelirlerinin temel kalemini prim gelirleri oluşturmaktadır. Ancak kapsamda bulunan kişi sayısı ve sosyal güvenlik alanında yer alan işlemlerin çeşitliliği açısından bakıldığında, şahıs ödemeleri sisteminde yapılan bir değişikliğin diğer gelirler kalemindeki etkisi çarpıcı bir örnek olarak verilebilmektedir.

Bu kalemde 2023 yılında yaşanan artışın nedeni ise 2022 yılında kamu üniversite hastanelerine ve dış hekimliklerine götürü bedel bütçesinde belirlenen tutarın altında ödeme yapılması sonucu aradaki farkın terkin edilerek SGK'ya aktarılmasıdır (SGK, 2024a, s.42).

Çalışmanın bir sonraki bölümünde SGK gider kalemlerinin incelenmesinde 2.1 Sosyal Güvenlik Gelirleri bölümünde uygulandığı şekilde, SGK resmi internet sitesinde yayımlanan aylık istatistik bültenlerinde yer alan başlıklar tercih edilmektedir. 2.2 Sosyal Güvenlik Giderleri bölümünde emekli aylıkları, sigorta ödemeleri, sağlık harcamaları ve diğer giderlere değinilmekte; ek ödeme ile faturalı ödemeler ve ek karşılıklar kalemleri tezin 2.4 Bütçe Transferleri başlığı altında yer verildiğinden bu bölümde ayrıca incelenmemektedir.

2.2. SOSYAL GÜVENLİK GİDERLERİ

5502 sayılı Kanuna göre (Madde 34) SGK giderleri aşağıda sıralanmaktadır:

- a) Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler.*
- b) Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler.*
- c) (Mülga: 3/6/2011-KHK-633/35 md.)*
- ç) Genel yönetim giderleri.*
- d) Faiz giderleri.*
- e) Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri.*
- f) Diğer giderler.”*

Mezkûr Kanununun 37'nci maddesinde yer alan çeşitli hükümler SGK'nın giderlerine ilişkin bazı düzenlemeler getirmektedir. Buna göre SGK, yıllık toplam gelirinin %5'inin altında bir oranla genel yönetim harcaması yapmak mecburiyetindedir. Ayrıca primsiz ödemeler kapsamında yapılacak harcamalar merkezi yönetim bütçesinden gerçekleştirilecek, prim ve prime ilişkin gelirler diğer giderlerin karşılanması için kullanılabilir. Şayet SGK'nın giderlerini arttıracak bir kanuni düzenleme sosyal güvenlik kanunları dışında bir yasa ile hayata geçmiş ise bu harcamaların finansmanı yine merkezi yönetim bütçesinden karşılanacaktır. Fonların (sosyal sigortalar – genel sağlık sigortası - primsiz ödemeler) hiçbir surette birleştirilemeyeceği ve bu fonlardan birbirlerine aktarım yapılamayacağı yine aynı maddede düzenlenerek SGK harcamalarına kısıtlama getirilmiştir.

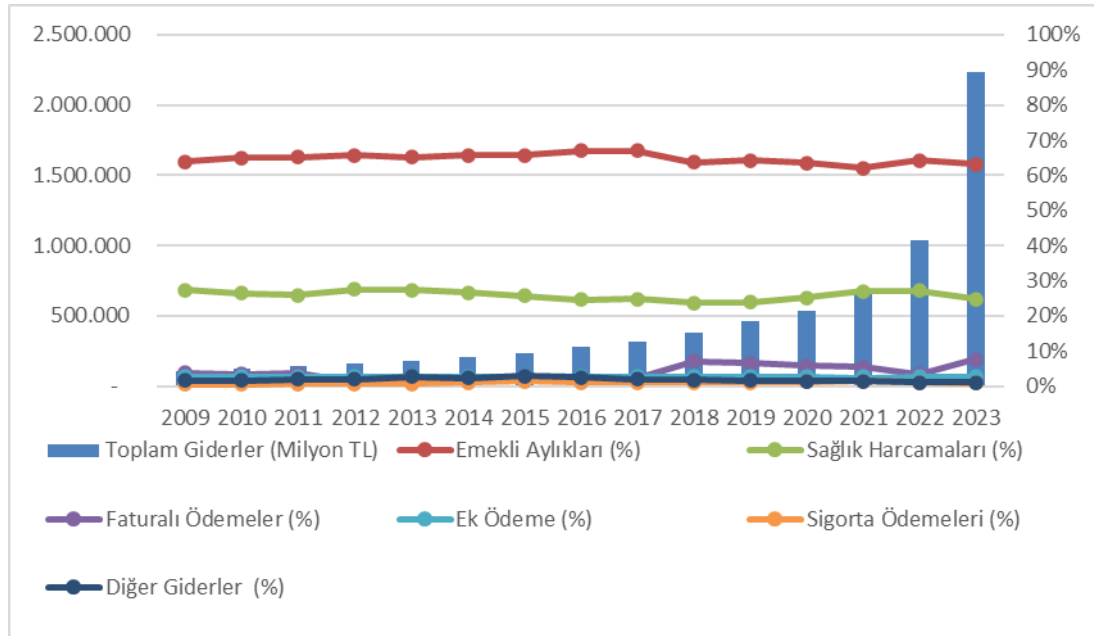
Tablo 8'de 2009-2023 yılları arasındaki sosyal güvenlik giderleri verilmektedir. Sosyal güvenlik giderleri Türkiye'de 2009 yılında 105 milyar 580 milyon TL tutarındayken 2023 yılında 2 trilyon 232 milyar TL olarak gerçekleşmiş; GSYH'ya oranı ise %8,5 olmuştur.

Tablo 8 incelendiğinde en büyük gider kaleminin emekli aylıklarında olduğu ve toplam giderlerin ortalama %65'ini oluşturduğu görülmektedir. Emekli aylıklarının ardından en büyük harcama kalemi %26 ortalama ile sağlık harcamalarına aittir. Gider kalemleri içerisinde dikkat çeken başka bir harcama türü de toplam giderlerin ortalama %4 üne karşılık gelmekte iken 2023 yılında %8'ine ulaşan faturalı ödemelerdir.

Tablo 8. Toplam Giderler ve Gider Kalemleri (Milyon TL)

Yıl	Toplam Giderler	Emekli Aylıkları	Sağlık Harcamaları	Faturalı Ödemeler	Ek Ödeme	Sigorta Ödemeleri	Diğer Giderler
2009	105.580	67.408	28.863	4.044	2.957	599	1.709
2010	121.403	78.957	32.080	4.258	3.347	692	2.070
2011	140.715	91.615	36.542	5.116	3.863	914	2.664
2012	160.223	105.294	44.151	2.030	4.432	1.124	3.193
2013	182.689	119.162	49.938	2.372	5.004	1.235	4.979
2014	204.400	134.392	54.603	2.829	5.675	2.162	4.740
2015	231.546	152.063	59.411	3.980	6.435	3.142	6.515
2016	276.536	185.158	68.048	5.450	7.726	3.068	7.086
2017	312.735	209.546	77.687	7.536	8.697	3.276	5.994
2018	384.962	245.106	91.566	27.168	10.208	3.924	6.990
2019	464.173	298.615	110.749	30.124	12.648	4.717	7.320
2020	540.095	343.046	135.704	31.678	14.527	7.228	7.913
2021	654.820	406.024	177.241	35.643	17.290	8.779	9.843
2022	1.039.811	668.795	283.224	35.951	28.634	11.642	11.566
2023	2.232.339	1.408.624	553.143	169.672	58.969	18.197	23.734

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri.

**Şekil 4.** Toplam Giderler ve Gider Kalemleri (%)

Toplam giderlerin yıllara göre yüzde dağılımı Şekil 4'te sunulmakta olup önceki yıllara kıyasla 2018 yılı sonrasında faturalı ödemelere ilişkin artış burada da dikkat çekmektedir.

SGK'nın toplam gideri 2009-2021 yılları arasında ortalama %16,5 artarken 2022 ve 2023 yıllarında ciddi bir artış yaşanmış, 2022 yılında %59 ve 2023 yılında %115 artarak 2

trilyon 232 milyar 339 milyon TL'ye ulaşmıştır. Bu artışın nedenlerine sosyal güvenlik gider kalemlerine ilişkin ayrıntılı açıklamaların yer aldığı bölüm 2.2.1 – 2.2.4'te değinilmektedir.

2.2.1. Emekli Aylıkları

Sosyal güvenlik giderleri içerisinde en önemli kalemi emekli aylıkları oluşturmaktadır. Tablo 9'da 2009-2023 döneminde emekli aylıkları ile bu giderlerin sosyal güvenlik giderleri içindeki oranı ve bir önceki yıla göre artış oranı verilmektedir. Karşılaştırma yapmayı kolaylaştırması adına tabloda ilgili yıllardaki emekli sayıları da yer almaktadır. 2022 yılına kadar emekli aylıklarının toplam giderlere benzer şekilde %16 ortalama ile arttığı, 2022 yılında ise %65 artışla ortalamanın oldukça üzerine çıktığı görülmektedir. 2023 yılında emekli sayısında yaşanan artışa paralel olarak emekli aylıkları bir önceki yıla göre %111 artmaktadır.

Tablo 9. Toplam Giderler ve Emekli Aylıkları

Yıl	Toplam Giderler (Milyon TL)	Emekli Aylıkları (Milyon TL)	Toplam Giderlerin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Emekli Aylıkları Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Emekli Sayısı (Yaşlılık Aylığı Alanlar)
2009	105.580	67.408			6.228.816
2010	121.403	78.957	14,99%	17,13%	6.473.492
2011	140.715	91.615	15,91%	16,03%	6.816.806
2012	160.223	105.294	13,86%	14,93%	7.065.881
2013	182.689	119.162	14,02%	13,17%	7.284.036
2014	204.400	134.392	11,88%	12,78%	7.504.323
2015	231.546	152.063	13,28%	13,15%	7.854.890
2016	276.536	185.158	19,43%	21,76%	8.121.461
2017	312.735	209.546	13,09%	13,17%	8.402.314
2018	384.962	245.106	23,10%	16,97%	8.729.758
2019	464.173	298.615	20,58%	21,83%	8.968.462
2020	540.095	343.046	16,36%	14,88%	9.133.884
2021	654.820	406.024	21,24%	18,36%	9.340.111
2022	1.039.811	668.795	58,79%	64,72%	9.499.096
2023	2.232.339	1.408.624	114,69%	110,62%	11.508.619

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

Emekli sayılarındaki artışın yanı sıra, en düşük emekli aylıklarında yapılan düzenlemeler ve aylık artış tutarlarının yüksek oranlarda gerçekleşmesi emekli aylıklarında yıllar itibarıyla yaşanan artışın nedenleri arasında yer almaktadır. 2022 yılı emekli aylığı artışlarında, asgari emekli aylıklarının önce 2.500 TL sonra 3.500 TL'ye çıkarılması ile 4/1-a ve 4/1-b kapsamında yer alan sigortalıların Ocak ayı artışının %25,47 ve Temmuz ayı artışının %42,35; kamu emeklileri için ise Ocak ayı artışının %30,95, Temmuz ayı artışının %41,69 oranında gerçekleşmesi etkili olmuştur (SGK, 2023, s. 53-54).

5510 sayılı Kanun ile (Ek Madde 19) yaşlılık ve malullük aylıkları için alt sınır düzenlemesi getirilmektedir. Daha önce 1.000 TL olan en düşük yaşlılık aylığı, 2020 yılı Mart ayı için 1.500 TL, 2022 yılı Ocak ayı için 2.500 TL, 2022 yılı Temmuz ayı için 3.500 TL, 2023 yılı Ocak ayı için 5.500 TL, 2023 yılı Nisan ayı için 7.500 TL ve 2024 yılı Ocak ayında 10.000 TL olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. 5510 sayılı kanuna göre hesaplanan aylıkların en düşük emekli aylıklarının altında kalması durumunda aradaki fark Hazine'den tahsil edilmektedir.

Türkiye'de, son iki yılda karşı karşıya kalınan yüksek enflasyona yanıt olarak düşük gelirli emeklilerin satın alma gücünü korumak amacıyla (OECD, 2023b, s.51-52) asgari emekli aylığı dört katına çıkarılmıştır. 2023 yılında ücretli, kendi hesabına çalışan ve memur emeklilerinin emekli aylıkları Ocak ayında %30 oranında, Temmuz ayında ise %25 oranında artırılmıştır (SGK, 2024a, s. 42).

Emekli aylıklarındaki yüksek artış üzerinde enflasyonun etkisini değerlendirirken bir hususu daha göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerini etkileyen makroekonomik şoklardan bahsedilirken iki durumun birbirinden ayrılması gerekmektedir. Çıktı şokları nedeniyle dağıtım yönteminde prim tabanının daralması, kapitalizasyon yönteminde finansal varlıkların değerinin azalması sonucunda emeklilik programları etkilenmektedir. Ancak enflasyon şoklarının dağıtım yöntemine etkisi bulunmamaktadır ya da çok düşüktür. Fiyatların artması Eşitlik 1'deki ücretlerin (W) artmasına neden olurken; eşitliğin sol tarafında yaşanan artış (sWE); emekli aylıklarının (P) da aynı oranda artırılmasına imkân tanımaktadır. Aslında, satın alma gücüne ilişkin tartışmalar dışarda bırakılarak gerçek anlamda bir değişiklik yaşanmadığı söylenebilmektedir (Barr, 2000, s.21).

2023 yılı Nisan ayında asgari emekli aylığında yapılan son düzenleme ile birlikte bayram ikramiyesi %82 oranında artırılmış, bayram ikramiyesi tutarı her iki bayram için de 1.100 Türk Lirasından 2.000 Türk Lirasına yükseltilmiştir. 2023 yılı Kasım ayında çalışmayan tüm emeklilere (12,2 milyon kişi) satın alma güçlerini artırmak için bir kereye mahsus 5.000 TL ikramiye ödemesi¹² yapılmıştır (OECD, 2023b). Daha sonra 27 Aralık 2023 tarihli ve 7491 sayılı Kanun ile 5.000 TL tutarındaki bu ödemenin çalışan emeklilere de yapılması için düzenleme yapılmıştır. Emekli ikramiyeleri, aylık oranlarındaki artış ve emeklilik yaşına ilişkin 2023 yılından yapılan düzenlemeler neticesinde 2023 yılında SGK'nın toplam giderleri bir önceki yıla göre %115, emekli aylıklarına ilişkin giderler ise %111 oranında artış göstermiştir.

Asgari emekli aylıkları brüt asgari ücret rakamları üzerinden değerlendirildiğinde; en düşük karşılama oranının (%39,09) asgari emekli aylığı 1.000 TL iken brüt asgari ücretin 2.558 TL olduğu Ocak 2019 döneminde gerçekleştiği; en yüksek karşılama oranının ise (%74,94) asgari emekli aylığı 7.500 TL iken brüt asgari ücretin 10.008 TL olduğu Nisan 2023 döneminde gerçekleştiği görülmektedir. Ocak 2024 döneminde asgari emekli aylığının (10.000 TL) brüt asgari ücreti (20.002 TL) karşılama oranı %50'ye gerilemiştir (Bardakçı, 2024). İlerleyen süreçte, asgari emekli aylıkları ve emekli aylığı artışları belirlenirken, 7438 sayılı Kanunla 2023 yılı için emekli sayılarına ilave olan yaklaşık 2 milyon yeni emeklinin de hesaplamalarda göz önünde bulundurulacağı düşünülmektedir¹³.

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, 2022 yılında OECD genelinde, ortalama ücretle 22 yaşından itibaren normal emeklilik yaşına kadar tam bir şekilde çalışan işçinin, halihazırda uygulanan yasalarla belirlenmiş kriterlere göre, zorunlu sigortadan alacağı net emekli maaşı net ücretinin ortalama %61'i oranında olmaktadır. Gelecekteki net ikame oranları Avustralya, Estonya, İrlanda, Japonya, Kore, Litvanya ve Polonya gibi ülkelerde %40 veya altında olacaktır. Türkiye, Yunanistan, Hollanda ve Portekiz'de ise bu oran %90 veya üzerinde gerçekleşmektedir. Türkiye'de düşük gelirli gruplar için net ikame

¹² 25/10/2023 tarihli ve 7464 sayılı Kanun ile 5110 sayılı Kanuna eklenen Geçici 98. Madde uyarınca: "2023 yılı Ekim döneminde gelir veya aylık ödemesi yapılanlara dosya bazında 5.000 TL tutarında bir defaya mahsus olmak üzere ödeme" yapılması kararlaştırılmıştır.

¹³ Bölüm 3.1.3

oranları, net ücretleri artıran istihdamdan elde edilen vergi gelirindeki düşüşler nedeniyle azalma göstermiştir (OECD, 2023b, s.53-54).

2.2.2. Sigorta Ödemeleri

Sosyal güvenlik giderleri içerisindeki evlenme, emzirme, cenaze ödemeleri ile geçici iş göremezlik ödenekleri gibi giderler sigorta ödemeleri altında izlenmektedir. Emzirme ödeneği ve cenaze ödeneğinde tutar belirlenirken bir önceki yılın Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) değişim oranı kullanılmaktadır. Emzirme ödeneği 2022 yılında 316,00 TL iken 2023 yılı için 520,00 TL olarak uygulanmış; 2024 yılı için 857,00 TL'ye çıkarılmıştır. Cenaze ödeneği tutarları ise 2022 yılında 1.250,00 TL 2023 yılında 2.054,00 TL ve 2024 yılı için 3.385,00 TL olarak belirlenmiştir¹⁴.

Tablo 10. Toplam Giderler ve Sigorta Ödemeleri

Yıllar	Toplam Gider (Milyon TL)	Sigorta Ödemeleri (Milyon TL)	Sigorta Ödemelerinin Toplam Gidere Oranı	Sigorta Ödemeleri Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
2009	105.580	599	0,57%	
2010	121.403	692	0,57%	15,53%
2011	140.715	914	0,65%	32,08%
2012	160.223	1.124	0,70%	22,98%
2013	182.689	1.235	0,68%	9,88%
2014	204.400	2.162	1,06%	75,06%
2015	231.546	3.142	1,36%	45,33%
2016	276.536	3.068	1,11%	-2,36%
2017	312.735	3.276	1,05%	6,78%
2018	384.962	3.924	1,02%	19,78%
2019	464.173	4.717	1,02%	20,21%
2020	540.095	7.228	1,34%	53,23%
2021	654.820	8.779	1,34%	21,46%
2022	1.039.811	11.642	1,12%	32,61%
2023	2.232.339	18.197	0,82%	56,30%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

İş kazası-meslek hastalığı, analık veya hastalık durumlarında ödenen geçici iş göremezlik ödeneği ise 5510 sayılı Kanun (Madde 17) sigortalının prime esas kazancı esas alınarak

¹⁴ SGK Genelge 2024/2 ve SGK Genelge 2023/3

belirlenmektedir. Tablo 10'da 2009-2023 yılları arasındaki sosyal güvenlik sigorta ödemelerine yer verilmektedir. Sigorta ödemelerinin toplam giderler içerisinde ortalama %1'lik bir yere sahip olduğu ve toplam giderleri önemli ölçüde etkilemediği gözlenmektedir.

Tezin 2.1.3. Diğer Gelirler başlığı altında söz edilen 17 Aralık 2013 tarihli protokol kapsamındaki açıklamalar bu bölümde 2014 yılında gerçekleşen artışta da geçerli olmaktadır. Protokol ile yapılan yeniden düzenleme sonucunda birikmiş geçici iş göremezlik, cenaze, emzirme vb. tutarlarının ödenmesi 2014 yılında bu kalemden yaşanan artışa neden olmaktadır. 2016 yılının Temmuz ayından itibaren, ayın 14 ünde ödenmemiş olan tutarların bir sonraki ödeme döneminde yeniden bankaya gönderilmesi uygulamasına son verilmiş ve şahısların başvurusuna bağlı olarak ödeme yapılması koşulu getirilmiştir (SGK, 2017, s.37). Bu düzenlemenin etkisi ile 2016 yılı sigorta ödemeleri kalemi bir önceki yıla göre azalmıştır.

2020, 2021 yıllarında ve 2022 yılı Şubat-Mart aylarında COVID-19 salgını nedeniyle geçici iş göremezlik ve cenaze ödeneklerinde yaşanan artışın etkisinin sigorta ödeme giderlerine yansıdığı görülmektedir (SGK, 2021, s.47; 2022, s.42; 2023, s.54). 2023 yılında sigorta ödemelerinde yaşanan artış ise asgari ücret oranındaki artıştan kaynaklanmaktadır (SGK, 2024a, s.43).

2.2.3. Sağlık Harcamaları

Sosyal güvenlik harcamaları içerisinde emekli aylıklarından sonra en önemli kalemi sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Sağlık harcamalarında yaşanan artışın nedenleri arasında, sosyal güvenlik reformu sonrası genel sağlık uygulamasının hayata geçmesi ile sağlık hizmetlerinin kapsamının ve bu hizmetlere erişimin artması yer almaktadır. Ülkemizde 2012 yılı itibarıyla zorunlu olarak yürürlüğe konulan genel sağlık sigortası uygulaması sonucunda bütün nüfus sağlık güvencesine sahip olmuştur. Ayrıca kamu görevlilerinin sağlık harcamaları ve yeşil kartlıların giderleri daha önce merkezi yönetim bütçesinden karşılanmakta iken SGK'ya devredilmiş, bu da harcamalarda artışa neden olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s.6).

Genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin ilaç, tıbbi cihaz ve sağlık hizmetlerinin finansmanı SGK tarafından karşılanmaktadır. Tablo 11’de 2009-2023 yılları arasında sağlık harcamalarına ilişkin veriler ile bu harcamaların toplam giderler ve bir önceki yıla göre artış oranları yer almaktadır. Tablo 11’e göre, SGK giderleri içerisinde sağlık hizmetlerine ilişkin harcamaların oranının ilgili yıllarda %23-28 arasında değiştiği görölmektedir.

Tablo 11. Toplam Giderler ve Sağlık Harcamaları

Yıllar	Toplam Gider (Milyon TL)	Sağlık Harcamaları (Milyon TL)	Sağlık Harcamalarının Toplam Gidere Oranı	Sağlık Harcamaları Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
2009	105.580	28.863	27,34%	
2010	121.403	32.080	26,42%	11,15%
2011	140.715	36.542	25,97%	13,91%
2012	160.223	44.151	27,56%	20,82%
2013	182.689	49.938	27,33%	13,11%
2014	204.400	54.603	26,71%	9,34%
2015	231.546	59.411	25,66%	8,81%
2016	276.536	68.048	24,61%	14,54%
2017	312.735	77.687	24,84%	14,17%
2018	384.962	91.566	23,79%	17,87%
2019	464.173	110.749	23,86%	20,95%
2020	540.095	135.704	25,13%	22,53%
2021	654.820	177.241	27,07%	30,61%
2022	1.039.811	283.224	27,24%	59,80%
2023	2.232.339	553.143	24,78%	95,30%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

2020 ve 2021 yılları sağlık giderlerinde COVID-19 salgınının etkisi bulunmaktadır (SGK, 2021, s.47; 2022, s.42). 2022 yılı şubat ayı kur artışının %37,43 olarak gerçekleşmesi ile aynı yıl Temmuz ayında ilave %25 artış yapılması ve Global Bütçe Protokolünde yapılan revize neticesinde gerçekleşen ilave ödemeler 2022 yılında sağlık harcamalarını artırmaktadır (SGK, 2023, s.54).

2023 yılında sağlık harcamalarında görölen artışın nedenleri arasında, kur artışlarının 2022 Aralık döneminde %36,77 ve 2023 Temmuz döneminde %30,5 oranında gerçekleşmesiyle global bütçe protokolünde yapılan ilave ödemeler sayılmaktadır (SGK, 2024a, s.42). Özetle SGK faaliyet raporlarına göre sağlık harcamalarını artıran temel faktörün döviz kurundaki artışlar olduğu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.4. Diğer Giderler

SGK aylık istatistik bültenlerinde ayrı olarak takip edilmekte olan yönetim ve yatırım giderleri de diğer giderler altında incelenmektedir. 2009-2023 yılları arasında yönetim giderlerinin toplam giderler içerisinde ortalaması %0,44; yatırım giderlerinin ortalaması ise %0,05 oranında gerçekleşmiştir. Yönetim giderleri için 5502 sayılı Kanun ile SGK'ya sınırlama getirilmiş ve 37'nci maddesinde SGK'nın genel yönetim harcamalarının yıllık gelirlerin toplamının %5 ini aşamayacağı düzenlemiştir. Yatırım giderleri kaleminde, SGK için yapılmış olan yatırımların ödemeleri yer almaktadır. Bunların dışında komisyon giderleri gibi harcama kalemleri de diğer giderler içerisinde sayılmaktadır (SGK, 2015, s.128).

Tablo 12. Toplam Giderler ve Diğer Giderler (Milyon TL)

Yıllar	Toplam Gider	Diğer Giderler*	Diğer Giderlerin Toplam Gidere Oranı	Diğer Giderler Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı
2009	105.580	1.709	1,62%	
2010	121.403	2.070	1,70%	21,14%
2011	140.715	2.664	1,89%	28,74%
2012	160.223	3.193	1,99%	19,82%
2013	182.689	4.979	2,73%	55,96%
2014	204.400	4.740	2,32%	-4,80%
2015	231.546	6.515	2,81%	37,45%
2016	276.536	7.086	2,56%	8,77%
2017	312.735	5.994	1,92%	-15,41%
2018	384.962	6.990	1,82%	16,61%
2019	464.173	7.320	1,58%	4,73%
2020	540.095	7.913	1,47%	8,10%
2021	654.820	9.843	1,50%	24,39%
2022	1.039.811	11.566	1,11%	17,51%
2023	2.232.339	23.734	1,06%	105,21%

*Diğer Giderler = Yönetim+Yatırım+Diğer Giderler

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

Tablo 12'de, toplam sosyal güvenlik giderleri içerisinde diğer giderlerin payına yer verilmektedir. Diğer giderler kalemi, toplam giderler içerisinde ortalama %2'lik bir paya sahiptir. Tablonun incelenmesinden diğer giderlerin yıllara göre değişim oranının belirli

bir eğilim göstermediği görülmektedir. 2014 ve 2017 yıllarında bir önceki yıla göre azalan diğer giderler kalemi, 2023 yılında bir önceki yıla göre %105 oranında artmaktadır. Yatırım kalemindeki azalışa rağmen yönetim ve diğer giderlerde yaşanan iki kat artış 2023 yılında harcamaların yükselmesine neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin gelir ve gider kalemlerinin ayrıntılı şekilde gösterilmesinden sonra çalışmanın 2.3. ve 2.4. başlıkları altında Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemindeki gelir ve gider dengesi ile bütçe transferlerine ilişkin kalemler analiz edilmektedir.

2.3. SOSYAL GÜVENLİK GELİR GİDER DENGESİ (2009-2023)

Sosyal güvenlik hizmetlerinde yeterli finansmanın sağlanamaması durumunda bu hizmetlerin aksaması ve sosyal refah devleti kapsamında sağlanan faydaların kaybedilmesi problemi ile karşılaşılması mümkündür. Sosyal güvenlik sisteminden sağlanan hizmetlerin sürdürülememesi oldukça büyük bir sosyal risk oluşturmaktadır. Sisteme yeterli finansal katkının sağlanamaması durumunda oluşacak sosyal güvenlik açıkları nedeniyle hizmet kalitesinin düşmesi hatta bu hizmetlerin kesilmesi bile söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, ülkelerin sosyal güvenlik açıklarını kalıcı olarak bir an önce kapatmaları gerekmektedir (Yereli vd., 2023, s. 27).

SGK toplam gelirleri ile toplam giderleri arasındaki fark gelir-gider dengesini ifade etmektedir. Tablo 11'de 2009-2023 yılları arasında sosyal güvenlik toplam gelirleri ve toplam giderleri ile bu kalemler arasındaki fark yani sosyal güvenlik açıkları yer almaktadır. 2009 yılında sosyal güvenlik gelirlerinin giderlerini karşılama oranı %73 seviyesindeyken, bu oranın yıllar itibarıyla giderek arttığı ve 2023 yılında %98 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir.

SGK gelir ve gider dengesinin yer aldığı Tablo 13'te, toplam gelirin toplam gideri karşılama oranının 2014 yılından itibaren 2020 yılı dışında her sene %90'ın üzerinde seyrettiği görülmektedir. COVID-19 salgınının etkilerinin görüldüğü 2020 yılında sosyal güvenlik gelirlerinin sosyal güvenlik giderlerini karşılama oranı %87,5 seviyesine gerilemiş ve sosyal güvenlik açıkları 67 milyar 469 milyon TL'ye ulaşmıştır. 2021

yılından itibaren gelir gider dengesinde yaşanan iyileşme göze çarpmakta ve 2023 yılı sosyal güvenlik gelirlerinin giderlerini karşılama oranının %98'i geçtiği görülmektedir.

Tablo 13. SGK Gelir – Gider Dengesi (Milyon TL)

Yıl	Toplam Gelirler	Toplam Giderler	Gelir-Gider Dengesi	Karşılama Oranı (%)	Toplam Gelir / GSYH	Toplam Gider / GSYH
2009	76.877	105.580	28.703	72,81	0,0764	0,1049
2010	94.679	121.403	26.724	77,99	0,0811	0,1040
2011	124.480	140.715	16.235	88,46	0,0886	0,1002
2012	142.929	160.223	17.295	89,21	0,0904	0,1013
2013	163.014	182.689	19.675	89,23	0,0894	0,1002
2014	184.329	204.400	20.072	90,18	0,0897	0,0995
2015	220.102	231.546	11.444	95,06	0,0936	0,0985
2016	255.880	276.536	20.656	92,53	0,0974	0,1053
2017	288.329	312.735	24.406	92,20	0,0920	0,0998
2018	369.211	384.962	15.751	95,91	0,0982	0,1024
2019	424.228	464.173	39.944	91,39	0,0983	0,1075
2020	472.626	540.095	67.469	87,51	0,0936	0,1070
2021	633.207	654.820	21.613	96,70	0,0873	0,0902
2022	1.000.079	1.039.811	39.732	96,18	0,0666	0,0693
2023	2.192.955	2.232.339	39.385	98,24	0,0835	0,0850

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri. Oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

7438 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2023 yılında, SGK tarafından yayınlanan verilere göre, toplam sigortalı sayısı azalırken toplam emekli sayısında ciddi bir artış yaşanmaktadır. Bu yılda emekli aylıklarında yaşanan artışa rağmen, toplam gelirlerde de yaşanan yüksek artış sonucunda sosyal güvenlik dengesinde önceki yıllara göre ciddi bir fark ortaya çıkmadığı, hatta gelirlerin giderleri karşılama oranının %98 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Emekli sayılarındaki artışa paralel olarak ilerleyen dönemlerde SGK giderlerinin artması kaçınılmaz olacaktır. Bu noktada, SGK gelirlerinde 2023 yılında görülen artışın hangi oranda devam edeceği önem kazanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programına göre (SBB, 2023b), sosyal güvenlik sistemi 2024 yılında da açık vermeye devam etmektedir. 2024 yılı için SGK gelirlerinin 3 trilyon 300 milyar TL, giderlerinin 3 trilyon 686 milyar TL; 385,7 milyar TL'ye ulaşan gelir-gider açığının GSYH'ye oranının ise yüzde 0,9 olması öngörülmektedir. 2024 yılında SGK'ya yapılması planlanan bütçe transferinin 1 trilyon 512 milyar TL'ye yükselmesi; toplam sosyal güvenlik gelirlerinin toplam giderleri karşılama oranının da %89 seviyesine gerilemesi beklenmektedir.

Aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir politikalar ile kendi gelirlerinin giderlerini karşılayabildiği finansal bir denge kurulmadan SGK'nın asli görevlerini yerine getirmesi mümkün olamayacağından (SGK, 2021, s. 46) toplam gelir ve toplam giderlerin karşılaştırılması yerine merkezi bütçeden yapılan transferler dışarda tutularak sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin karşılaştırılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 14'te prim gelirlerinin (yapılandırma gelirleri dahil) emekli aylıkları ve sağlık harcamalarını karşılama oranları verilmektedir. SGK'nın en önemli finansman kaynağını primlerden elde edilen gelirler, en önemli harcama kalemlerini de emekli ödemeleri ile sağlık giderleri oluşturmaktadır.

Tablo 14. Prim ve Yapılandırma Gelirlerinin Emekli Aylığı ve Sağlık Harcamalarını Karşılama Oranı (Milyon TL)

Yıl	Prim + Yapılandırma Gelirleri	Emekli Aylığı ve Sağlık Harcamaları	Karşılama Oranı %
2009	54.579	96.271	56,69
2010	66.913	111.038	60,26
2011	89.561	128.157	69,88
2012	99.359	149.444	66,49
2013	118.729	169.099	70,21
2014	133.999	188.994	70,90
2015	159.480	211.474	75,41
2016	184.446	253.206	72,84
2017	207.833	287.232	72,36
2018	255.619	336.672	75,93
2019	293.828	409.364	71,78
2020	323.181	478.750	67,51
2021	440.130	583.265	75,46
2022	724.108	952.019	76,06
2023	1.497.925	1.961.767	76,36

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenlerinden Yazar Tarafından derlenmiştir.

Tablo 14 incelendiğinde, bütçe transferlerinin dışarda bırakılması durumunda, sosyal güvenlik primlerinin emekli aylıkları ile sağlık giderlerini karşılama oranının 2009-2023 yılları için ortalama %70 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir.

Toplam gelirlerin giderleri karşılama oranının verildiği Tablo 13'te olduğu gibi yıllar itibarıyla yaşanan iyileşme Tablo 14'te de göze çarpmaktadır. 2009 yılında %57 düzeyinde olan prim ve yapılandırma gelirlerinin emekli aylıkları ve sağlık giderlerini karşılama oranı, 2013 yılından itibaren, 2020 yılı hariç, her sene %70'in üzerinde gerçekleşmiştir. 2022 ve 2023 yıllarında prim gelirlerinde yaşanan artış karşılama oranını %76 seviyesine çıkarmıştır. Ancak yine de %24 düzeyinde oluşan finansman açığının devam ettiği görülmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik mali dengesini olumsuz etkileyen düzenlemeler sonucunda 2024 yılında prim tahsilatının sigorta ödemeleri ile sağlık harcamalarını karşılama oranının %71,5'e gerileyeceği öngörülmektedir (SBB, 2023b).

Prim gelirleri içerisinde; doğum, askerlik, yurt dışında geçen süreler gibi çeşitli nedenlerle yapılan borçlanmalar sonucu elde edilen gelirler ile önceki dönemlere ait primlerin ödenmesi sonucunda elde edilen gelirler de yer almaktadır. 2023 yılında 7438 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile sigortalıların yaş şartı olmadan emeklilikten yararlanmak için sisteme yaptıkları katkılar bu yılda yaşanan gelir artışının esas nedenlerinden biridir.

2.4. SOSYAL GÜVENLİK BÜTÇE TRANSFERLERİ

Devletin toplumdaki tüm bireylerin, özellikle en çok ihtiyacı olan yaşlı, engelli ve hastalar gibi dışlananların, sosyal güvenliğini sağlama görevi finansmanını da etkilemiş, giderleri sürekli artan sistemin açık vermesi durumunda bu açıkların merkezi bütçeden kaynak aktarımıyla karşılanması yöntemi benimsenmiştir (Boluçcu, 2019). Ancak, evrensel ve vazgeçilemez bir insan hakkı olan sosyal güvenliğin sadece bu özelliklerini değerlendirmeye alarak kaynakların etkin kullanımı sağlanmadan toplumlardan bu sisteme sürekli daha fazla kaynak aktarmasını beklemek sağlıklı ve gerçekçi bir yöntem olmamaktadır (Bulut, 2019, s.86).

Bir bütçe döneminde sosyal güvenlik gelirlerinin giderlerin altında kalması durumunda, bu farkın genel bütçeden sosyal güvenlik görevini üstlenen kurumlara yapılan aktarmalar yoluyla kapatılması bütçe transferi olarak nitelendirilmektedir. Niteliği itibarıyla bütçe transferleri tutarının önceden tam olarak tespiti mümkün olmamakta, bütçe dönemi sonunda doğacak açık tutarına göre belirlenmektedir. Merkezi yönetim bütçe giderleri

içerisinde en hızlı artan kalem sosyal güvenliğe ilişkin harcamalar olduğundan, yüksek tutardaki bu harcamalar bütçe transferlerinin sürekli sorgulanmasına neden olmaktadır (Altunöz, 2017, s.74).

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki bütçe transferleri, açık finansmanı da içerecek şekilde daha geniş bir anlamda kullanılmaktadır. Merkezi bütçeden SGK’ya aktarılan tutarların tümü bu kalem altında yer almaktadır (Altunöz, 2017, s.62). Buna göre, açık finansmanı, Devlet katkısı, ek ödemeler, faturalı ödemeler, çeşitli kanun hükümlerine göre uygulanan teşvikler kapsamında aktarılan tutarlar ile ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primi için SGK’nın tahsil ettiği tutarlar bütçe transferleri kalemini oluşturmaktadır.

Tablo 15. SGK Bütçe Transferleri, GSYH Oranı %

Yıl	Bütçe Transferleri (Bin TL)	Değişim Oranı (%)	GSYH'ye Oranı (%)
2008	35.016.403	5,90	3,49
2009	52.599.691	50,21	5,23
2010	55.244.258	5,03	4,73
2011	52.772.218	-4,47	3,76
2012	58.728.293	11,29	3,71
2013	71.263.763	21,34	3,91
2014	77.335.890	8,52	3,76
2015	79.038.817	2,20	3,36
2016	108.073.487	36,73	4,11
2017	128.182.906	18,61	4,09
2018	150.530.375	17,43	4,00
2019	196.797.506	30,74	4,56
2020	248.846.194	26,45	4,93
2021	252.083.979	1,30	3,48
2022	389.030.604	54,33	2,59
2023	849.844.962	118,45	3,23

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri.

Tablo 15’te 2008-2023 yılları arasında bütçe transferlerinin bir önceki yıla göre değişimi ve GSYH’ya oranı verilmektedir. Bütçe transferlerinde yıllar içinde görülen değişimde belirli bir artış trendi olmadığı görülmektedir. İlgili yıllarda bütçe transferlerinin GSYH’ya oranı yaklaşık ortalama %4 seviyesindedir. 2022 yılında bu oran %2,7’ye kadar gerilemiş, bütçe transferlerinin yaklaşık 850 milyar TL’ye yükseldiği 2023 yılında ise %3,2 olarak gerçekleştiği gözlenmiştir.

2021 yılı SGK gelir gider dengesindeki iyileşme, aktif sigortalı sayısının artması, asgari ücret artışı ile prim yapılandırma gelirleri ile tahsilatlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Ayrıca, üniversitelerin geçmiş yıllara ait birikmiş ek karşılık, makam-görev tazminatı gibi borçlarının tahsilatı ile üniversite hastanelerinin fazla ödemelerinin terkinde de bütçe transferlerindeki iyileşmeyi açıklamaktadır (SGK, 2022, s. 42).

Tablo 16’da ise bütçe transferleri içerisinde yer alan kalemler verilmektedir. Devlet katkısı, ek karşılık dahil faturalı ödemeler ile ek ödemeler kalemi SGK’nın aracılık ettiği ödemeler, asgari ücret desteğini de içinde barındıran teşvikler kalemi ile ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primi ise devletin ödemeyi üstlendiği ödemeler olarak bütçe transferleri arasında yer almaktadır. (SGK, 2018, s. 35). Buna göre SGK’nın aracılık ettiği veya devletin ödemeyi taahhüt ettiği tutarlar, 2023 yılı için toplam bütçe transferlerinin %94’üne karşılık gelmektedir.

2007 yılında sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferinin GSYH’ya oranı %4 olarak gerçekleşmekte, sosyal güvenlik açıklarını kapatmak için gerçekleştirilen transferler ise bu oranın ¾’üne karşılık gelmekteydi (Yılmaz ve Yentürk, 2015, s.5). SGK’ya aktarılan bütçe transferlerinin önemli bir bölümünün, sosyal güvenliğin kendi idaresinden veya politikalarından ziyade merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen politikalardan kaynaklandığı görülmektedir. Esasında merkezi yönetimin faaliyet alanına giren bu ödemeler, ilk etapta SGK bütçesinden karşılanmakta, daha sonra bu tutarlar SGK’ya aktarılmaktadır. SGK faaliyet alanı dışındaki bu ödemelerin bütçe transferi altında değerlendirilmesi tartışmalı bir konu olmaktadır (Bulut, 2023, s.58).

Tablo 16. SGK Bütçe Transferleri Kalemleri

Yıllar	Açık Finansmanı	Devlet Katkısı	Ek Ödeme	Faturalı Ödemeler	Teşvikler	Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi	Toplam Bütçe Transferi
2009	29.369	10.879	2.923	5.908	3.521		52.600
2010	27.069	15.170	3.314	5.871	3.820		55.244
2011	16.509	21.176	3.817	6.147	4.720	403	52.772
2012	17.250	23.537	4.372	4.609	5.492	3.469	58.728
2013	20.348	27.471	4.639	4.432	7.445	6.929	71.264

2014	21.269	30.512	5.565	4.974	8.770	6.246	77.336
2015	11.947	37.526	6.407	6.958	9.781	6.406	79.025
2016	20.244	46.457	7.698	6.860	19.811	7.003	108.073
2017	25.251	51.767	7.970	11.233	24.225	7.737	128.183
2018	16.261	57.560	10.661	34.616	23.264	8.168	150.530
2019	41.481	71.222	12.295	36.258	22.635	12.907	196.798
2020	71.980	85.070	14.184	38.730	24.427	14.455	248.846
2021	19.670	106.848	16.857	43.541	30.694	34.474	252.084
2022	46.644	174.712	26.380	54.693	53.049	33.552	389.031
2023	52.807	325.630	59.897	265.350	84.992	61.169	849.845

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 16'ya göre, 2023 yılında SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin SGK finansman açığının yaklaşık 16 katına ulaştığı görülmektedir. Sosyal sigortaların mali sürdürülebilirliğinin sağlanması adına giderek artan bütçe transferleri kalemi, esasında sistemin finansmanına ilişkin temel sorunların ortaya çıkmamasına ve sorunun çözümüne yönelik alınabilecek tedbirlerin ertelenmesine neden olmaktadır (Cural ve Memişoğlu, 2022, s.11).

Çalışmanın 2.4.1. – 2.4.6. başlıkları altında bütçe transferleri kalem bazında ve 2009-2023 yılları arasındaki dönemleri kapsayacak şekilde incelenmektedir. Sosyal güvenlik reformunun ardından merkezi bütçeden SGK'ya yapılan transferlerin niteliğinin ve değişiminin gösterilmesi amacıyla 2009-2023 yıllarının incelenmesi tercih edilmektedir.

2.4.1. Açık Finansmanı

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı esas olarak prim gelirleri ile karşılanmakla birlikte, gelirlerin giderleri karşılamadığı ve sistemin açık verdiği durumlarda merkezi bütçeden yapılan transferler ile finansman sağlanması yoluna gidilmektedir. Uygulanan bu yöntemle açık finansmanı denilmektedir.

Bütçe transferleri içerisinde açık finansmanı dışındaki tüm kalemler kanuni düzenlemelerle getirilen birtakım taahhütlere dayanmakta iken açık transferi bütün bu taahhütlerin yerine getirilmesinin ardından sene sonunda oluşan gelir-gider farkının kapatılması için Hazine tarafından gerçekleştirilen nakit transferleridir (Bulut, 2023, s. 56-57).

Tablo 17. Açık Finansmanı (Milyon TL)

Yıllar	Açık Finansmanı	Toplam Bütçe Transferi	Açık Finansmanın Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oranı	Açık Finansmanı / GSYH
2009	29.369	52.600	55,84%	2,92%
2010	27.069	55.244	49,00%	2,32%
2011	16.509	52.772	31,28%	1,18%
2012	17.250	58.728	29,37%	1,09%
2013	20.348	71.264	28,55%	1,12%
2014	21.269	77.336	27,50%	1,04%
2015	11.947	79.025	15,12%	0,51%
2016	20.244	108.073	18,73%	0,77%
2017	25.251	128.183	19,70%	0,81%
2018	16.261	150.530	10,80%	0,43%
2019	41.481	196.798	21,08%	0,96%
2020	71.980	248.846	28,93%	1,43%
2021	19.670	252.084	7,80%	0,27%
2022	46.644	389.031	11,99%	0,31%
2023	52.807	849.845	6,21%	0,20%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenlerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 17’de sosyal güvenlik sisteminin açık finansmanı için Hazineden aktarılan tutarlar ile açık finansmanının toplam bütçe transferleri içerisindeki oranı verilmektedir. 2009 yılında sosyal güvenlik açıkları için aktarılan tutarların oranı toplam bütçe transferlerinin yarısından fazlasına karşılık gelmekte iken ilerleyen yıllarda bu oranlar giderek azalmış ve 2023 yılında 850 milyar TL’ye ulaşan açıkların sadece %6’sı açık finansmanından kaynaklanmıştır.

Sosyal güvenlik açıklarının GSYH’ya oranları açısından geçmiş yıllar verileri incelendiğinde; 2000 yılında %1,45 olan Açık/GSYH oranının, 2002 yılında %2,27 olarak gerçekleştiği (Egeli ve Özen, 2009), 2023 yılında %0,2’ye kadar gerileyen bu oranın 2024 yılında %0,9 seviyesine çıkacağı tahmin edilmektedir (SBB, 2023b).

Sosyal güvenlik sistemindeki toplam gelir ve giderler (gelir-gider dengesi) ¹⁵ incelendiğinde, burada ortaya çıkan açık miktarlarının, açık finansmanı kaleminde yer alan tutarlardan farklı olduğu gözlenmektedir. Gelir-gider dengesi ile açık finansmanı arasında oluşan farklılığın sebebi, 4/1-c emekli aylığı ödemelerindeki ay sarkmaları ile sonraki aya devrederek SGK cari hesabında kalan miktarlardan kaynaklanmaktadır (SGK, 2021, s. 47).

2.4.2. Devlet Katkısı

5510 sayılı Kanunda yer alan prim oranları ile Devlet katkısı düzenlemesine göre (Madde 81): *SGK'nın her ay malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortasından tahsil ettiği priminin dörtte biri oranında Devlet, SGK'ya katkı yapmaktadır.* Hesaplanan Devlet katkısı tutarı talep edilen tarihi izleyen 15 gün içerisinde Hazine tarafından ödenmektedir.

Her ne kadar Devlet katkısı rakamları bütçe transferleri içerisinde yer alsada aslında yapıları gereği bu kalemlerin birbirlerinden ayrı değerlendirilmeleri gerektiği görüşleri de bulunmaktadır. Devlet katkısı uygulaması, prim gelirleri ile finansman yönteminin geçerli olduğu sosyal güvenlik sisteminin, sosyal sigorta tekniği bakımından bir istisnası niteliği taşımaktadır. Bu uygulama, tüm toplumun sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütümüne katılımını sağlamak suretiyle, Türkiye'de yürütülmekte olan sosyal güvenlik sisteminin Bismarck Modelinden karma modele kaymasına sebep olmaktadır (Bulut, 2023, s.55).

Tablo 18'de yıllar itibarıyla Devlet katkısı tutarları ve toplam bütçe transferleri içerisindeki oranları verilmektedir. Bütçe transferleri içerisinde en büyük pay ortalama %38 ile Devlet katkısına aittir.

¹⁵ Bölüm 2.3 Sosyal Güvenlik Gelir-Gider Dengesi

Tablo 18. Devlet Katkısı (Milyon TL)

Yıllar	Toplam Bütçe Transferi	Devlet Katkısı	Devlet Katkısının Artış Oranı	Devlet Katkısının Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oranı
2009	52.600	10.879		20,68%
2010	55.244	15.170	39,44%	27,46%
2011	52.772	21.176	39,59%	40,13%
2012	58.728	23.537	11,15%	40,08%
2013	71.264	27.471	16,71%	38,55%
2014	77.336	30.512	11,07%	39,45%
2015	79.025	37.526	22,99%	47,49%
2016	108.073	46.457	23,80%	42,99%
2017	128.183	51.767	11,43%	40,39%
2018	150.530	57.560	11,19%	38,24%
2019	196.798	71.222	23,73%	36,19%
2020	248.846	85.070	19,44%	34,19%
2021	252.084	106.848	25,60%	42,39%
2022	389.031	174.712	63,51%	44,91%
2023	849.845	325.630	86,38%	38,32%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Devlet katkısı tutarı prim gelirlerine bağlı olarak değişim gösterdiğinden, 2022 ve 2023 yılları arasında prim gelirlerinde yaşanan yükselişe paralel olarak önemli ölçüde arttığı görülmektedir. 2022 yılında 7326 sayılı Kanun kapsamında ve 2023 yılında 7440 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilen prim yapılandırma gelirleri bu yıllarda Devlet katkısında görülen artışı açıklamaktadır (SGK, 2023).

2023 yılında, yapılandırma gelirlerinin yanı sıra asgari ücret ve memur maaş katsayısındaki artışın da Devlet katkısı tutarındaki artışta etkisi bulunmaktadır (SGK, 2024a, s. 43). 2023 yılı itibarıyla SGK toplam gelirinin yaklaşık %15'ini Devlet katkısı oluşturmaktadır.

2.4.3. Ek Ödeme

Sosyal güvenlik gelirleri ve giderleri içerisinde yer alan ek ödeme kalemi, aynı zamanda bütçe transferlerinin de bir kalemi olmaktadır. 5454 sayılı Kanun (Madde 1); sosyal güvenlik kurumlarınca aylık veya gelir bağlanmış olan emeklilere ya da hak sahiplerine

tazminatlar dahil aylık ya da gelir adı altında her ay ödenmekte olan rakamlara göre ayrıca ek ödeme yapılacağına hükmetmekte ve bu giderler (vergi iadesi) ek ödeme kalemini oluşturmaktadır. SGK 2015 yılı Faaliyet Raporunda (SGK, 2016, s.33) ek ödeme gelir ve gider kalemleri tanımlanmaktadır. Buna göre:

“5454 sayılı Kanununun 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 Bakanlığında alınan tutarlar ise ek ödeme geliri kalemini oluşturmaktadır.”

Ek ödeme kaleminin toplam giderler ve toplam bütçe transferleri içindeki oranları ile bir önceki yıla göre artış oranı Tablo 19’da yer almaktadır. Tablo 19’a göre, sosyal güvenlik giderleri içerisinde ek ödeme giderleri ortalama %2,7 oranında gerçekleşmektedir ve toplam giderler içerisindeki oranında önemli bir sapma yaşanmamaktadır. Ancak 2022 ve 2023 yıllarında, bu gider kaleminde de bir önceki yıla göre önemli bir artış meydana gelmekte ve 2023 yılı ek ödemeleri 58 milyar 969 milyon TL’ye ulaşmaktadır.

Emekli ve hak sahiplerinin sayıları ile bu kişilerin aylık / gelir tutarlarının artışı SGK’ya transfer edilecek ek ödeme tutarını etkilemektedir. 2023 yılında ek ödeme kaleminde görülen artışta 7438 sayılı Kanun ile eklenen 2 milyon emeklinin etkisi olduğu görülmektedir.

Tablo 19’a göre, ek ödeme kaleminin toplam bütçe transferleri içerisindeki oranı ortalama %7 civarında gerçekleşmekte ve yıllara göre önemli bir sapma meydana gelmemektedir. 2023 yılında ek ödeme kaleminde bir önceki yıla göre yaklaşık %106 oranında yaşanan artışın bütçe transferleri içerisindeki oranını etkilemediği görülmektedir. Söz konusu yılda bütçe transferleri içerisindeki tüm kalemlerde önemli ölçüde artış yaşandığından, yaklaşık 59 milyara yaklaşan ek ödemeler bütçe transferleri içerisinde %7 civarında seyretmeye devam etmektedir.

Tablo 19. Ek Ödemeler (Milyon TL)

Yıllar	Gider Kalemi Olarak Ek Ödeme	Ek Ödemenin Toplam Gidere Oranı	Ek Ödemenin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Bütçe Transferi Olarak Ek Ödeme	Toplam Bütçe Transferi	Ek Ödemenin Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oranı
2009	2.957	2,80%		2.923	52.600	5,56%
2010	3.347	2,76%	13,16%	3.314	55.244	6,00%
2011	3.863	2,75%	15,43%	3.817	52.772	7,23%
2012	4.432	2,77%	14,73%	4.372	58.728	7,44%
2013	5.004	2,74%	12,90%	4.639	71.264	6,51%
2014	5.675	2,78%	13,42%	5.565	77.336	7,20%
2015	6.435	2,78%	13,38%	6.407	79.025	8,11%
2016	7.726	2,79%	20,06%	7.698	108.073	7,12%
2017	8.697	2,78%	12,57%	7.970	128.183	6,22%
2018	10.208	2,65%	17,38%	10.661	150.530	7,08%
2019	12.648	2,72%	23,90%	12.295	196.798	6,25%
2020	14.527	2,69%	14,86%	14.184	248.846	5,70%
2021	17.290	2,64%	19,02%	16.857	252.084	6,69%
2022	28.634	2,75%	65,61%	26.380	389.031	6,78%
2023	58.969	2,64%	105,94%	59.897	849.845	7,05%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

2.4.4. Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık

Faturalı ödemeler kalemi içerisinde¹⁶ 2022, 3292, 5434, 2913, 2330 ve 1005 sayılı Kanun hükümlerine göre bağlanan aylıklar; makam/görev/temsil tazminatı, harp malullüğü

¹⁶ Faturalı Ödemeler kapsamındaki ödemeler:

“5774 SK kapsamında başarılı sporculara Kurum tarafından yapılan ödemeler, faturası karşılığında iki ay içerisinde Hazineden tahsil edilir.

926 SK kapsamındaki kadrosuzluk tazminatı ödemeleri 3 aylık devreler halinde Hazineden tahsil edilir.

2330 SK nakdi tazminat ve aylık bağlanması hakkındaki kanuna göre bağlanan aylıkların tamamı Kurumca ödenir ve faturası karşılığında hazineden tahsil edilir.

zammı, terör emsal tazminatları; emekli ve bayram ikramiyesi ödemeleri yer almaktadır. SGK'nın Hazine ve Maliye Bakanlığı adına yaptığı söz konusu ödemeler, daha sonra ilgili bakanlık tarafından bütçe transferi kapsamında aktarılmaktadır (SGK, 2016, s.34).

Ek karşılık priminin dayanağını 5434 sayılı ES Kanunu (Madde 14) oluşturmaktadır. Bahsi geçen Kanuna göre vazife malullerine veya bu kişilerin dul ve yetimlerine bağlanacak aylıklar için, kamu idarelerinin bütçelerindeki ücret ödenekleri üzerinden %4 oranında ek karşılık ayrılması gerekmektedir (Yaşar, 2014, s.169).

Ek karşılık uygulamasında, 5434 sayılı Kanun kapsamında emeklilik keseneğine esas aylık üzerinden alınan toplam %36 oranındaki prime ek olarak vazife malullüğü riskine karşı ayrıca prim alınması söz konusudur. Bu primin tamamının kamu kurum ve kuruluşlarından ayrıca tahsil edilmesi yöntemi tercih edilmiştir (Yaşar, 2014, s.169).

Ek karşılık uygulaması, 5510 sayılı Kanunda (Madde 81) benzer biçimde düzenlenmektedir. Ek karşılık primi; 4/1-c kapsamındaki sigortalıların vazife malullük aylıkları ve bu sigortalıların hak sahiplerine bağlanacak olan ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu sigortalıların kamu idarelerinin bütçelerinden ayrılan devlet primi ödeneklerinin %20'si oranına karşılık gelen tutardır.

3292 sayılı vatani hizmet tertibi aylıkları hiçbir karşılık ve menfaat gözetmeksizin Türk Vatanına hizmet etmiş Türk vatandaşlarından bu hizmetleri ilgili kamu kurumları tarafından kayıt altına alınmış kişilere ödenen aylıklardır.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununa göre kamu görevlilerinden yurtiçinde ve yurtdışında görevlerini ifa ederlerken bu görevlerini yapmalarından dolayı terör eylemlerine muhatap olarak yaralanan, engelli hâle gelen, ölen veya öldürülenler hakkında 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

1005 sayılı kanuna göre Milli mücadeleye iştirak eden ve bu sebeple kendilerine İstiklal Madalyası verilmiş bulunan Türk vatandaşları ile Kore Savaşı ile Kobris Barış Harekatına katılmış olan Türk Vatandaşlarına, hayatta buldukları sürece, vatani hizmet tertibinden aylık bağlanır.

2913 sayılı kanun kapsamına giren sporculara, kırk yaşını doldurdukları tarihte başlamak üzere; bunların ölümleri halinde, aile fertlerine, Vatani Hizmet Tertibinden Aylık Alanların Aylıklarının Yükseltilmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık bağlanır.

5434 Sayılı kanun Ek 79. maddesine göre şehit ve malullerin çocuklarına; ilköğretim öğrencileri için (1250), lise öğrencileri için (1875) ve yüksek öğrenim öğrencileri için (2500) gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar her ay eğitim ve öğretim yardımı yapılır.

5510 sayılı kanunun ek 18. maddesi gereğince bu kanun kapsamında gelir ve aylık ödemesi yapılanlara ödemenin yapılacağı tarihte gelir ve aylık alma şartıyla, Ramazan Bayramı ve Kurban Bayramında 1.100'er TL tutarında bayram ikramiyesi ödenir.” (SGK, Aylık İstatistik Bülteni, Mali 2023/12)

Tablo 20. Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık (Milyon TL)

Yıllar	Gider Kalemi Olarak Faturalı Ödemeler	Faturalı Ödemelerin Toplam Gidere Oranı	Faturalı Ödemelerin Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Bütçe Transferi Olarak Faturalı Ödemeler ve Ek Karşılık	Toplam Bütçe Transferi	Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oranı
2009	4.044	3,83%		5.908	52.600	11,23%
2010	4.258	3,51%	5,30%	5.871	55.244	10,63%
2011	5.116	3,64%	20,15%	6.147	52.772	11,65%
2012	2.030	1,27%	-60,32%	4.609	58.728	7,85%
2013	2.372	1,30%	16,82%	4.432	71.264	6,22%
2014	2.829	1,38%	19,30%	4.974	77.336	6,43%
2015	3.980	1,72%	40,68%	6.958	79.025	8,80%
2016	5.450	1,97%	36,92%	6.860	108.073	6,35%
2017	7.536	2,41%	38,26%	11.233	128.183	8,76%
2018	27.168	7,06%	260,53%	34.616	150.530	23,00%
2019	30.124	6,49%	10,88%	36.258	196.798	18,42%
2020	31.678	5,87%	5,16%	38.730	248.846	15,56%
2021	35.643	5,44%	12,51%	43.541	252.084	17,27%
2022	35.951	3,46%	0,87%	54.693	389.031	14,06%
2023	169.672	7,60%	371,95%	265.350	849.845	31,22%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 20’de faturalı ödemeler kaleminin sosyal güvenlik giderlerine ve bir önceki yıla göre artış oranı ile faturalı ödemeler ve ek karşılık kalemlerinin bütçe transferi içerisindeki payına yer verilmektedir. Faturalı ödemelere ilişkin harcamalar özellikle 2018 yılı sonrasında önemli artış göstermiş ve toplam giderler içerisindeki oranı 2023 yılında %7,6’ya kadar yükselmiştir.

2018 yılında 5510 sayılı Kanunda (Ek Madde 18) gerçekleştirilen düzenleme ile SGK, sosyal güvenlik mevzuatı uyarınca emekli aylığı alanlara ya da gelir ödemesi yapılanlara, Ramazan ve Kurban bayramlarının içerisinde buldukları ayda gelir / aylığın ödenmesi şartıyla, bayram ikramiyesi ödemesine başlamıştır. 2018 yılından itibaren faturalı ödemeler kaleminde yaşanan artışın arkasında bu düzenlemenin etkisi bulunmaktadır.

2021 yılında gerçekleşen artışta, üniversitelerden SGK'ya aktarılan geçmiş dönem prim, kesenek, ek karşılık ve faturalı alacak borçları ile idari para cezalarına ilişkin tutarların etkisi bulunmaktadır (SGK, 2022, s. 42).

2023 yılında ise faturalı ödemeler kaleminin bir önceki yıla göre yaklaşık %370 artış göstermesinin arkasında bu yılda memur maaş katsayısı ve bayram ikramiyesi tutarlarında yaşanan artış ile emeklilere ve hak sahiplerine verilen 5.000 TL ikramiye ödemesi yer almaktadır. Emeklilikte 7438 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen düzenleme sonucunda emekli aylığı bağlananların emekli / bayram ikramiyeleri de 2023 yılında faturalı ödemeler kalemini artırmaktadır (SGK, 2024a, s.42-43).

Tablo 20'de toplam bütçe transferleri içerisinde faturalı ödemeler kaleminin oranları incelendiğinde, 2012-2017 yılları arasında toplam bütçe transferine oranı %6-8 arasında değişen bu kalemin 2018 ve 2023 yıllarında ciddi oranda yükseldiği görülmektedir. 2023 yılında toplam bütçe transferleri arasında faturalı ödemeler %31,2'lik bir oranla Devlet katkısından sonra en büyük ikinci kalem olmaktadır.

SGK gelirleri içerisinde faturalı ödemeler ve ek karşılık geliri 2023 yılında 276 milyar 282 milyon TL olarak gerçekleşmektedir. Memur maaş katsayısı artışı¹⁷ ile en düşük yaşlılık aylığı olarak Ocak'ta 5.500 TL, Nisan'da 7.500 TL şeklinde düzenleme yapılması, bayram ikramiyelerinin 2.000 TL'ye çıkarılması ve bir defa olmak üzere emeklilere veya hak sahiplerine verilen 5.000 TL ödenmesi 2023 yılında faturalı ödemeler kalemini yükselten unsurlar olmaktadır. Yine 7438 sayılı Kanun kapsamında getirilen imkân ile emekli sayısına eklenenlerin emekli aylıkları ve bayram ikramiyeleri de faturalı ödemeler transfer kalemindeki bu yüksek artışı açıklamaktadır (SGK, 2024a,

¹⁷ %17,5 olan memur maaş katsayısı ile kamu emeklileri aylıkları için belirlenen %25 artış arasında oluşan farkın Hazine'den tahsil edilmesi

s.42). 2023 yılı itibarıyla faturalı ödemeler ve ek karşılıklar gelirinin, SGK toplam gelirinin yaklaşık %13'üne ulaştığı ve Devlet katkısına yaklaştığı gözlenmektedir.

2.4.5. Teşvikler

Aktif istihdam politikalarından biri olan sigorta primlerinde teşvik uygulamaları önemli bir işsizlikle mücadele aracı olarak kabul görmektedir. Sigorta primlerine ilişkin devletin uyguladığı teşvikler ile çalışanların veya işverenlerin prim yükü azaltılmaktadır. Bu politika ile mevcut istihdamı korumak, işsizliği ve kayıt dışı istihdamı azaltmak amaçlanmaktadır. Ayrıca, istihdam piyasasına ilişkin sorunların giderilmesi adına belirli bölge, sektör veya meslek gruplarına avantaj sağlanması için de teşvik uygulamaları hayata geçirilebilmektedir (Bulut, 2022, s. 67).

SGK 2023 yılı Aralık ayı Mali İstatistik Bülteninde bütçe transferleri içerisinde yer alan teşvikler sıralanmaktadır:

“İlgili kanunlarca; 5510 sayılı kanunun 81inci maddesi uyarınca 4(a) ve 4(b) sigortalıları için 5 puan teşviği, 5510 sayılı kanunun 81/1/k maddesi uyarınca 4(b) sigortalıları için uygulanan genç girişimci teşviği, 5510 sayılı kanunun 81/2 maddesi uyarınca 4(a) sigortalıları için 6 puanlık bölgesel istihdam teşviği, 5510 sayılı kanunun Ek 2 maddesi uyarınca yatırımlarda devlet yardımı teşviği, 4857 1sayılı kanunun 30 maddesi uyarınca engelli teşviği, 5225 sayılı kanunun 5 maddesi uyarınca kültür ve turizm yatırımları teşviği, 5746 sayılı kanunun 3 maddesi uyarınca Ar-Ge yatırımları teşviği, 2828 sayılı kanunun Ek 1 maddesi uyarınca sosyal hizmetler kapsamındaki sigortalılar için uygulanan teşvik, 5510 sayılı kanunun Geçici 68, Geçici 71 inci maddeleri uyarınca işveren desteği, kapsamaktadır.”

Teşvik kalemlerindeki değişimin temel belirleyicisi prim gelirleri olmaktadır (SGK, 2017, s.36). 2024 yılında uygulamasına devam eden sigorta prim teşvik sayısı 16'dır. Bu teşviklerin 2 tanesi kendi nam ve hesabına çalışan 4/1-b maddesinde sayılan sigortalılara yönelik iken, 4/1-a'lı sigortalıları çalıştıran işyerleri için 14 adet sigorta primi teşviki bulunmaktadır (www.sgk.gov.tr).

Tablo 21. Teşvikler (Milyon TL)

Yıllar	Teşvikler	Toplam Bütçe Transferi	Teşviklerin Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oran
2009	3.521	52.600	6,69%
2010	3.820	55.244	6,91%
2011	4.720	52.772	8,94%
2012	5.492	58.728	9,35%
2013	7.445	71.264	10,45%
2014	8.770	77.336	11,34%
2015	9.781	79.025	12,38%
2016	19.811	108.073	18,33%
2017	24.225	128.183	18,90%
2018	23.264	150.530	15,45%
2019	22.635	196.798	11,50%
2020	24.427	248.846	9,82%
2021	30.694	252.084	12,18%
2022	53.049	389.031	13,64%
2023	84.992	849.845	10,00%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Uygulanmakta olan teşvik politikalarına ilişkin olarak 2009-2023 döneminde SGK'ya aktarılan tutarlar Tablo 21'de yer almaktadır. 2016 ve 2017 yıllarında bütçe transferleri içerisinde teşviklerin payı önemli ölçüde artmakta ve %19'a yaklaşmaktadır. Sonraki yıllarda teşviklerin bütçe transferleri içerisindeki payı bakımından bu kadar yüksek bir oran görülmemektedir. 2023 yılında teşvik kanunları gereği SGK'ya aktarılan tutarlar toplam bütçe transferlerinin %10'unu oluşturmaktadır.

2.4.6. Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi

Sosyal güvenlik sisteminin gelir kaynaklarından bir diğeri *ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası* primidir. Bütçe transferleri kalemi içerisinde takip edilen, ayrıca prim gelirleri altında da yer alan bu primler mevcut durumda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından SGK'ya aktarılmaktadır.

Türkiye'de ödeme gücü olmayanların bir diğere ifadeyle yoksulların sağlık hizmetlerinden faydalanabilmesi için 1992 yılında yeşil kart uygulaması getirilmiştir¹⁸ (Fedai, 2019).

¹⁸ *Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelik*

2012 yılı itibarıyla nüfusun tamamının sağlık sigortası kapsamında yer alması sonrasında yeşil kart uygulaması kaldırılmıştır. Daha önceki yıllarda yeşil kartlıların sağlık harcamaları için Sağlık Bakanlığı bütçesine ödenek konulmakta iken 2012 sonrası bu ödenek Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına aktarılmıştır (Yentürk, 2013).

Gelir tespiti uygulamasıyla aile içindeki kişi başı aylık ortalama gelir seviyesi asgari ücretin 1/3'ünün altında olan kişilerin sağlık primlerini devlet ödemektedir. 2017 tarihli 6824 sayılı Kanuna göre 01 Nisan 2017 tarihi öncesinde dört farklı kategori altında (G0-G1-G2-G3) uygulanmakta olan sağlık sigortası primleri bu tarihten itibaren iki kategori (G0-G1) olarak uygulanmaktadır. Bu tarihten itibaren, aile içi kişi başı geliri asgari ücretin 1/3'ünün altında olanlar G0, üçte birine eşit ve üstünde olanlar G1 olarak değerlendirilmektedir (www.aile.gov.tr).

Tablo 22. Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi (Milyon TL)

Yıllar	Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primi	Toplam Bütçe Transferi	Ödeme Gücü Olmayanların GSS Primlerinin Toplam Bütçe Transferi İçindeki Oranı
2011	403	52.772	0,76%
2012	3.469	58.728	5,91%
2013	6.929	71.264	9,72%
2014	6.246	77.336	8,08%
2015	6.406	79.025	8,11%
2016	7.003	108.073	6,48%
2017	7.737	128.183	6,04%
2018	8.168	150.530	5,43%
2019	12.907	196.798	6,56%
2020	14.455	248.846	5,81%
2021	34.474	252.084	13,68%
2022	33.552	389.031	8,62%
2023	61.169	849.845	7,20%

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri ve Faaliyet Raporlarından yazar tarafından derlenmiştir

Tablo 22’de ödeme gücüne sahip olmayanların genel sağlık prim gelirleri ve toplam bütçe transferi değerleri sunulmaktadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primi kapsamında her ay aktarılan tutarlardan yaptığı

geçmiş dönemlere ait kesintileri 2021 yılında SGK'ya aktarması ilgili yıldaki gelir kalemindeki artışı açıklamaktadır (SGK, 2022, s.43).

Tezin ikinci bölümünde Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin mali yapısı hakkında 2009-2023 yılları arasında sosyal güvenlik gelir ve giderleri ile bu kalemler arasındaki farka yani Türkiye örneğinde sosyal güvenlik açıklarına değinilmektedir. Söz konusu yıllarda sosyal güvenlik gelirleri ile giderlerini karşılama oranları bölüm 2.3 altında, tüm bütçe transferleri ise bölüm 2.4 altında yer almaktadır. 2009 yılında %73 seviyesindeyken yıllar itibarıyla giderek artan ve 2023 yılında %98 seviyesinde gerçekleşen sosyal güvenlik gelirlerinin giderlerini karşılama oranının 2024 yılında gerileyerek %89 seviyesine düşmesi beklenmektedir.

Tezin bir sonraki bölümünde 3.1 başlığı altında Türkiye'de sosyal güvenlik açıklarının nedenlerine değinilmektedir. Bölüm 3.2 ve devamında ise sosyal güvenlik finansman dengesini etkileyen faktörler analiz edilmektedir. Verilerin analizinde, ilk olarak gelir-gider karşılama oranı, prim gelirleri, sigortalı sayısı, istihdam sayısı, işsiz sayısı, kayıt dışı istihdam oranı arasındaki ikili ilişki incelenmektedir. Ardından açıklayıcı değişkenlerin gelir-gider karşılama oranı üzerindeki etkilerine bakılmaktadır.

3. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Sağlıklı işleyen, etkin ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için güçlü bir finansman yapısı kurulması gerekmektedir (Fırat, 2016, s.331). Emekli aylığı gibi büyük ölçekli sosyal güvenlik ödemelerinin organizasyonu gelecekteki üretimin PAYG veya fon yöntemi ile planlanması üzerine kuruludur. Gelecekteki üretimin belirsiz olması, tüm sosyal güvenlik sistemlerini belirsizlik riski ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu nedenle, sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin benimsenen politikalar esasında üretimde artışa yönelik geliştirilen, işgücü verimliliğini ve sayısını arttırmaya yönelik politikalar ile beraber ilerlemektedir (Barr, 2000, s.33).

Diğer taraftan, sosyal güvenlik sisteminin mali durumunu iyileştirmek için ortalama emekli maaşının, emekli sayısının ya da her ikisinin birden azaltılarak gelecekteki harcamaların azaltılması politikası da uygulanabilecek politikalar arasında yer almaktadır. Ancak, ortalama emekli maaşının düşürülmesi hem emekli yoksulluğunu artırma riski hem de neden olabileceği siyasi baskılar nedeniyle arzu edilen bir politika olmamaktadır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi yoluyla emekli sayısının azaltılması ise genel olarak hem mali hem de sosyal politika açısından daha uygulanabilir bir politika olsa da (Barr, 2000, s.33) Türkiye özelinde emeklilik yasalarında yapılan değişiklikler ile tam tersi düzenlemelerin getirildiği de görülmektedir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi kapsamında 1990’lı yıllardan itibaren verilen açıklar birçok çalışmaya konu edilmiş ve sistem bu açıklar nedeniyle eleştirilmiştir; 1990’lı yıllardan bu yana gelir-gider dengesi açık veren sosyal güvenlik sisteminde 2000’li yıllara gelindiğinde, bu açıkların kronik hale geldiği ve artık sürdürülemez olduğu belirtilmeye başlanmıştır (Bolukçu 2019; Altunöz, 2017; Fırat 2016; Cural, 2016; Yılmaz ve Yentürk, 2015; Canbay ve Demir, 2013; Alper, 2011; Sofracı, 2005).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansal açıkları, yıllardır merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler yoluyla sisteme katkıda bulunulmasını zorunlu hale getirmektedir. 1990’lı yıllardan itibaren açık veren sosyal güvenlik sistemi 2024 yılında da açık vermeye devam edecektir (SBB, 2023b).

Yüksek oranlı prim gelirleri, Devlet katkısı, açık finansmanı için sisteme aktarılan tutarlar ve bütçe transferleri SGK’nın, Türkiye’de en büyük bütçe kaleminin sahibi olan devlet kurumu olmasını sağlamaktadır (Öçal ve Boyacıoğlu, 2018, s. 919). Sosyal güvenlik gelir ve giderlerinin toplamı, 2023 yılında merkezi yönetim bütçesinin %37,5’ine karşılık gelmektedir. SGK bütçesinin boyutu, gelir – gider dengesinin sağlanması açısından kamu maliyesi için önemli ve öncelikli bir konumdadır.

Bu kapsamda, tezin üçüncü bölümünde ilk olarak Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarına neden olduğu düşünülen faktörlerden literatür taraması sonucu ön plana çıkanlar değerlendirilmekte, ikinci kısımda ise sosyal güvenliğin finansmanını etkileyen değişkenler arasındaki ilişki istatistiksel testler aracılığıyla analiz edilmektedir.

3.1. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısına ilişkin literatür incelendiğinde, bu sistem için merkezi bütçeden aktarılan transferlerin sebepleri ve sonuçları üzerine pek çok çalışma yapıldığı ancak konuya ilişkin ampirik çalışmaların daha az sayıda olduğu görülmektedir (Altunöz, 2017, s.59). Ayrıca, Alper’e göre (2011, s.11), 21 inci yüzyılda sosyal güvenlik finansmanı alanındaki çalışma ve tartışmalar, sosyal güvenlik harcamaları artmaya devam edeceğinden, yoğunluğu artarak devam edecektir.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansmanını konu eden çalışmalarda, sistemin açık vermesinin nedenleri arasında birçok faktör sayılmaktadır. Bu nedenler içerisinde en önemli olduğu düşünülenler; aktif/pasif oranının düşüklüğü, prim tabanı ve istihdam oranı, emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler, kayıt dışı istihdam, yeniden yapılandırma için çıkarılan kanunlar, prim tahsilatında yaşanan sorunlar ve demografik sorunlar şeklinde sıralanabilecektir (Kalkınma Bakanlığı, 2023; Yereli vd., 2023; Cural ve Memişoğlu, 2022; Bolukçu, 2019; Dağ, 2019; Organ ve Yavuz, 2017; Kolçak ve Arpa,

2017; Tatlı ve Göçer, 2015; Canbay ve Demir, 2013; Bayri, 2013; Alper, 2011; Gümüş, 2010; Egeli ve Özen, 2009).

3.1.1. Aktif / Pasif Sigortalı Oranı

Sosyal güvenliğin finansmanı bakımından sistemin dengesi üzerinde en fazla etkisi olan faktörlerin başında aktif/ pasif sigortalı sayıları yer almaktadır. Halihazırda çalışarak sosyal güvenlik sistemine prim ödemek suretiyle katkıda bulunan sigortalılar aktif nüfus olarak nitelendirilmektedir. Pasif nüfus içerisinde, emekli oldukları için veya benzer nedenlerle sosyal güvenlik sisteminden aylık/gelir alanlar yer almaktadır (Kolçak ve Arpa, 2017, s.660).

Dağıtım esasını uygulamakta olan sosyal güvenlik sistemlerinde ideal aktif/ pasif oranının 7 olduğu kabul edilmekle birlikte sistemin işleyebilmesi bakımından bu oranın en az 4 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir (Tatlı ve Göçer, 2015 s. 89). Aktif sigortalı çalışan 4 kişinin sisteme yatırdığı sigorta primleri ile emekli aylığı alan bir kişinin finanse edilmesi gerektiğini gösteren bu oran, AB ülkelerinde 4, OECD ülkelerinin ortalaması bakımından ise 6 olarak karşımıza çıkmaktadır (Kolçak ve Arpa, 2017, s.660). Türkiye’de bu oran OECD ve AB ortalamalarının oldukça gerisindedir.

Tablo 23. Aktif Pasif Oranı

Yıllar	4/a Aktif/Pasif	4/b Aktif/Pasif	4/c Aktif/Pasif	Toplam Aktif/Pasif
2009	1,96	1,66	1,37	1,78
2010	2,06	1,67	1,36	1,84
2011	2,15	1,50	1,49	1,87
2012	2,22	1,40	1,53	1,90
2013	2,24	1,30	1,59	1,91
2014	2,29	1,28	1,60	1,94
2015	2,30	1,17	1,63	1,92
2016	2,28	1,11	1,56	1,89
2017	2,33	1,21	1,52	1,95
2018	2,19	1,20	1,48	1,86
2019	2,11	1,15	1,47	1,80
2020	2,22	1,13	1,46	1,87
2021	2,27	1,24	1,45	1,93
2022	2,37	1,27	1,48	2,01
2023	1,82	1,15	1,59	1,67

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri

Sosyal güvenlik sisteminde 4/1-a, 4/1-b ve 4/1-c sigortalılarına ilişkin yıllar itibarıyla aktif/pasif oranları Tablo 23'te verilmektedir.

Türkiye'de aktif/pasif sigortalı dengesinin azalması aslında oldukça geriye 1950'li yıllara kadar uzanmaktadır (Cural ve Memişoğlu, 2022, s.4). Tablo 23 incelendiğinde bugün ortalama 1,67 çalışan başına 1 emeklinin düştüğü görülmektedir. AB ve OECD ortalamaları ile kıyaslandığında Türkiye'deki dengenin durumu ve içinde bulunduğu finansman sorununun boyutu daha iyi anlaşılmaktadır.

Tablo 23'te yer alan verilere göre, aktif/pasif sigortalı oranında 4/1-b sigortalıları için oldukça olumsuz bir seyir yaşandığı ve 2023 yılında bu oranın 1,15'e kadar gerilediği görülmektedir. Sosyal sigortacılık açısından değerlendirildiğinde, bu oranlar tartışılabilir olmaktan oldukça uzaktır (Alper, 2017, 14). 2024 yılında da *Dosya Bazında Aktif-Pasif Oranının* 1,6 olarak devam etmesi öngörülmektedir (SBB, 2023b, s. 116).

Alper'e göre (2017, s.14), sosyal sigorta sisteminin mali dengesine yönelik en belirleyici göstergelerden aktif/pasif oranı, dağıtım yöntemini uygulamakta olan Türkiye'nin, reform gerekçeleri arasında sayılan "*aktüeryal dengesi sağlanmış, mali açıdan sürdürülebilir bir sistem*" hedefini gerçekleştirecek temel gösterge olmaktadır.

Ancak reform sonrası 2009-2022 döneminde 2,37'ye kadar artış gösterse de 2023 yılında tekrar 1,82'ye gerileyen aktif/ pasif oranı, hala ideal dengenin çok gerisinde seyretmektedir. Sosyal sigorta sisteminin finansmanını bozan en önemli faktörlerden birisi de aktif/ pasif oranının bu kadar düşük gerçekleşmesidir (Egeli ve Özen, 2009).

Türkiye'de aktif/ pasif sigortalı oranındaki bu bozulmanın asıl nedeni, sosyal güvenlik sisteminde sıklıkla değişen emeklilik yaşına ilişkin kanuni düzenlemeler sonucu sigortalılara tanınan erken yaşta emekli olma imkanıdır. Bu düzenlemeler sonucunda, çalışma hayatı ve emeklilikte geçen süreler arasındaki denge bozulmuş, pasif sigortalılık süresi oldukça uzamıştır (Bolukçu, 2019, s.26).

Dünyadaki emeklilik yaşına ilişkin OECD raporunda (2023b, s. 42), OECD ülkeleri arasında şu anki normal emeklilik yaş aralığının 62 ile 67 arasında olduğu, Türkiye'de ise

emeklilik yaşının çok daha düşük olmasından dolayı bu yaş aralığından hariç tutulduğu vurgulanmaktadır. OECD ülkelerinde, mevcut duruma göre, 2022'de emekli olacak kişiler için normal emeklilik yaşı¹⁹ ortalaması erkekler için 64,4 yaştır. Danimarka, İzlanda, İsrail ve Norveç'te 67 yaş, Kolombiya, Kosta Rika, Kore, Lüksemburg ve Slovenya'da 62 yaş normal emeklilik yaşı olarak uygulanmaktadır. Türkiye, 52 olan mevcut normal emeklilik yaşı ile bu konuda tam bir aykırılık göstermektedir (OECD, 2023b, s.42) ve bu durum Tablo 23'te yer alan aktif/pasif oranlarında karşılığını bulmaktadır.

Emekli nüfus ve emeklilikte geçen sürelerin uzunluğunun yanı sıra, istihdam imkanlarının nüfus artışını yakalayamaması, yüksek işsizlik rakamları ve kayıt dışı çalışmalar da aktif/pasif oranını negatif yönde etkilemektedir (Egeli ve Özen, 2009). 2023 yılı son çeyrek verilerine göre, Türkiye'de 15 yaş üstü nüfus için işsizlik oranı %8,6 olarak gerçekleşmektedir. Kadınlarda işsizlik oranı ise %11,7 düzeyindedir (TÜİK, 2024). Özellikle kadınların ve gençlerin istihdamda yer bulamamaları aktif sigortalı sayısını olumsuz etkilemektedir. İstihdam piyasasına ilişkin açıklamalara bir sonraki kısımda daha ayrıntılı şekilde yer verilmektedir.

Aktif/ pasif oranının düşük seyretmesi ile artan sosyal güvenlik harcamaları karşısında prim gelirlerinin de azalması sonucu ortaya çıkmakta ve sosyal güvenliğin finansman dengesi daha da bozulmaktadır (Kolçak ve Arpa, 2017, s.660). Aktüeryal dengeyi sağlamayı hedefleyen ülkelerde, aktif/ pasif oranının yükseltilmesi için önlem alınması isteniyorsa, sosyal sigorta kurumlarının kaynak yapısının sağlamaştırılması hedeflenmelidir (Canbay ve Demir, 2013, s. 306-307).

Aktif/ pasif oranının yükseltilmesi için aktif çalışma hayatında ve emeklilik sonrası dönemde geçen sürelerin dengelenmesi, ayrıca yüksek işsizlik ve düşük istihdama katılım oranı gibi istihdam piyasasından kaynaklanan sorunlara çözüm bulunması gerekmektedir.

¹⁹ Normal emeklilik yaşı, 22 yaşından itibaren tam çalışma varsayımı altında, bireylerin hiçbir kesinti olmaksızın tüm emeklilik bileşenlerinden emeklilik yardımı almaya hak kazandıkları yaş olarak tanımlanmaktadır.

3.1.2. Sigortalı Sayısı ve İstihdam Oranı

Sosyal güvenlik sisteminde, prim gelirlerinin harcamaları karşılayabilmesi ve mali açıdan sürdürülebilirliği destekleyen bir aktif/ pasif oranına sahip olunması, güçlü bir istihdam piyasasının varlığını zorunlu kılmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamında uygulanan politikalar, pasif sigortalı sayısındaki yükselişi etkilese de aktif sigortalı sayısının düşük kalması veya istendiği kadar artmamasının arkasında istihdam piyasasının yapısının daha büyük bir etkisi bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018b, s. 15-16).

Dağıtım yönteminde mali dengeyi sağlayan eşitlikte²⁰ ortalama ücretin (W) artışı işgücünün verimliliğinin artışına bağlı olmaktadır. İşgücü verimliliğinin artışı için eğitim yoluyla beşerî sermayeye yatırım yapılması ya da daha fazla ve daha iyi sermaye yatırımı gibi politikaların hayata geçirilmesi tercih edilebilecektir. İşgücü arzının artırılması ise (E)'nin artmasını sağlayacağından yine ortalama ücret artışı gibi sosyal güvenliğin mali dengesini iyileştirecektir. Çalışan sayısı; daha iyi çocuk bakım olanakları, yarı zamanlı istihdamı engellemeyen vergi politikaları, emeklilik yaşının yükseltilmesi ya da göç yasalarının gevşetilerek doğrudan işgücü ithal edilmesi gibi farklı politikalar ile artırılabilir. Ancak son yöntemin 30-40 yıllık bir süre içerisinde başka bir demografik krize neden olmaması için dikkatli bir şekilde aşamalandırılması gerekmektedir (Barr, 2000).

Genç nüfusun eğitilmesi, yetiştirilmesi ve onlara üretken meslekler sağlanması, Beveridge ya da Bismarckçı olması fark etmeden tüm sosyal güvenlik sistemleri açısından çözülmesi gereken en acil sorunlardan biridir. Beveridge bakış açısını benimseyen sistemler vergilendirme için çalışan gençlerin kazançlarına ihtiyaç duyarken, Bismarckçı sistemlerde daha sonraki bir tarihte sosyal güvenlik yardımlarını ödeyebilmek için gençlerin sisteme katkıda bulunmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Genç işgücünün vergi payını sağlamaktan dışlanması, Beveridge sisteminin herkesi kapsayan sosyal güvenlik yardımlarının yetersiz ve sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Prim ödeme

²⁰ Bakınız bölüm 1.7.3.

sürelerinin çok kısa olması durumunda da Bismarckçı emeklilik maaşları yine yetersiz kalma riski taşımaktadır (Scholz, 2016, s.20-21).

Tüm çalışan grupları için geniş ve etkili bir sosyal güvenlik koruması sağlanması açısından, tüm zorluklarına ve maliyetine rağmen, sosyal güvenlik primlerinin toplanması için uygun mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle ülkeler prime dayalı sistemlerini, ev hizmetlerinde çalışanlardan tarımda çalışanlara, düşük gelirli kendi hesabına çalışanlardan platform çalışanlarına kadar sosyal güvenlik kapsamına alması kolay olmayan ve genellikle kayıt dışı çalışan çok farklı istihdam gruplarını da kapsayacak şekilde genişletmeye çalışmaktadır. Düzenli prim toplama sistemleri sayesinde oluşan kapasitelerini, sosyal güvenlik kapsamına alınması zor çalışan gruplarına özel sistemler geliştirmek için kullananlar arasında Arjantin, Fransa, Endonezya ve İspanya gibi ülkeler yer almaktadır. Sosyal güvenlik finansmanının ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için kapsamının genişletilmesi ve çalışanların prim ödedikleri programlar aracılığıyla kayıt altına alınması büyük önem taşımaktadır (ILO vd., 2023, s.16).

İstihdam piyasasına ilişkin veriler incelendiğinde, diğer ülkelere nazaran, Türkiye’de istihdam oranının oldukça düşük kaldığı görülmektedir. 2023 yılı 3. çeyrek verilerine göre Türkiye’de çalışma çağındaki nüfusa oranla toplam istihdam %53,9 seviyesi ile %70,4 olan AB (27) ortalamasının oldukça altında seyretmektedir. Cinsiyete dayalı verilere bakıldığında, erkeklerin istihdam oranları açısından Türkiye (%71,9) ve AB (27) ülkelerinin (%75,14) verileri birbirine daha yakın bir seyir izlerken kadınlarda istihdam oranları açısından oldukça farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. 27 AB ülkesinde kadınların istihdam oranı %65,69 iken Türkiye’de kadınların istihdam oranı %35,59’dur (OECD, 2023c).

Aktif sigortalı sayısını artırmak için istihdama katılım oranlarını, özellikle kadın istihdamını, artırmaya yönelik politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, On Birinci Kalkınma Planında (Kalkınma Bakanlığı, 2018a) sosyal güvenlik sistemi için sıralanan politika ve tedbirler arasında sosyal sigorta kapsamında prim tabanının genişletilmesi ve sigorta sistemine girişlerin kolaylaştırılması finansman sorununa yönelik çözümler arasında yer almaktadır.

On İkinci Kalkınma Planında da (2024-2028) sosyal güvenlik ve finansmanına yönelik temel hedef, sosyal güvenliğin kapsam bakımından genişletilmesi, daha etkin, adil bir yapının kurulması ve uzun dönem mali sürdürülebilirliğin güçlendirilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s. 75).

On İkinci Kalkınma Planında sosyal güvenliğin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması için gerçekleştirilmesi hedeflenen politikalardan biri prim tabanının güçlendirilmesidir. Plan döneminde 2023 yılı itibarıyla %89 olan sosyal sigorta kapsamının 2028 yılında %92'ye çıkarılması hedeflenmektedir. Farklı iş ve gelir grupları için yeni uygulamalar geliştirilmesi ve kolay işverenlik uygulamasının yaygın hale getirilmesi ile sosyal sigorta sistemine girişlerin kolaylaştırılması planlanmaktadır. Esnaf, sanatkâr, çiftçi ve mevsimlik işçi gibi bazı düşük gelirli gruplara özel sosyal sigorta programları oluşturularak sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi amaçlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.75-77).

Orta Vadeli Program (2024-2026) dahilinde aktif sigortalı sayısını artırmaya yönelik politikalara yer verilmektedir. Programın Kamu Maliyesi bölümünde değerlendirilen sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için öncelikle, sosyal sigorta kapsamının yani aktif sigortalı sayısının artırılması hedefi doğrultusunda kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalmalarının sağlanmasına vurgu yapılmaktadır. Genç ve kadın nüfus oranının istihdam içerisinde artışının sağlanmasını temin etmek amacıyla esnek çalışma gibi farklı çalışma şekillerinin uyumlaştırılması ve işgücü kapasitesini artırmayı hedefleyen istihdam alanında verilen teşviklerden mevcut durumda efektif olarak kullanılmayanların da sonlandırılması gibi tedbirler ve politikalar ile en geniş kapsamda sistemin mali açıdan devam ettirilebilmesinin sağlanması hedeflenmektedir (SBB, 2023c, s.28-29).

Sosyal güvenliğin finansmanında zorlaşan koşullar nedeniyle, sosyal güvenlik gelirlerini artırmak adına sunulabilecek başka bir çözüm de prim oranlarını yükseltmek olarak öne sürülebilecektir. Ancak, kayıt dışı istihdamın artması riski, istihdam piyasası ve üretim koşullarının olumsuz etkilenmesi gibi sonuçları nedeniyle prim maliyetini yükseltmek oldukça sınırlı bir yöntem olmaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2017, s.164).

Bu noktada, sosyal sigorta prim oranlarının yüksek olması da sistemin mali sürdürülebilirliği adına önemli bir sorun oluşturmaktadır. Yüksek prim oranları, primlerin ödenmesini zorlaştıracığından bu ödemelerden vazgeçilme riskini beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman ihtiyacını karşılamak adına prim oranlarını artırmak yerine prim tabanının genişletilmesini sağlamak, getirisi daha yüksek ve daha çok tercih edilmesi gereken bir yöntem olmaktadır (Gümü, 2010, s. 17).

2023 yılı Aralık ayı itibarıyla Türkiye’de sigortalı nüfus oranı %89’dur. Genel sağlık sigortası kapsamında yer alanlar da dahil edildiğinde nüfusun %99’u sosyal güvenlik sistemi kapsamı altında yer almaktadır. Ancak, 2023 yılı dördüncü çeyrek istatistikleri bakımından, işgücüne katılma oranı %53,4, istihdam oranı %48,8, işsizlik oranı %8,6 ve kayıt dışı istihdam oranı %25,42 iken neredeyse tüm nüfusun sosyal sigortalar kapsamında olması sağlıklı bir durum olarak kabul edilmemektedir (Alper, 2017, s.18).

SGK sigortalı istatistikleri (SGK, 2024c) incelendiğinde, sosyal sigortalar kanalıyla güvence altına alınan (75.878.808) nüfus içerisinde aktif sigortalı sayısının (25.358.022) %33 olduğu görülmektedir. Sigortalı nüfus içerisinde pasif sigortalıların sayısı 16.030.256 (%21) kişi, bağımlı nüfus kapsamındakilerin sayısı ise 34.033.308 (%45) kişidir. Özetle sosyal güvenlik sistemine prim ödeyerek finansmanına katılım sağlayan 25 milyon kişiye karşılık, bu sistemden sosyal güvence kapsamında fayda sağlayan 75 milyon kişi bulunmaktadır (Alper, 2017, s.18).

Prim tabanının genişletilmesi hususunda üzerinde durulması gereken bir başka konu da istihdamda yer almalarına rağmen sigortalılık kapsamı dışında tutulanlardır. 5510 sayılı Kanun sigortalı sayılmayacak kişileri (Madde 6) düzenlemektedir. Buna göre sigortalı sayılmayanlar şu şekildedir:

“İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi; Aynı konutta birlikte yaşayan ... hısımlar arasında ... yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar; ev hizmetlerinde 10 günden az çalışanlar; sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller; ... tarım işlerinde veya orman işlerinde çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler ile 65 yaşını dolduranlardan talepte bulunanlar; Kendi adına ve

hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaflık olup, esnaf ve sanatkâr sicilinde kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler...”

Söz konusu düzenleme ile esasında bir iş ilişkisi bulunmasına rağmen kanunda yer alan bazı çalışmalar dolayısıyla kısmen veya tamamen prim ödenmesi söz konusu olmamaktadır. Kanunda sigortalı sayılmayanlar olarak sıralanan bu kişilerin prim ödeme bakımından sorumlulukları da bulunmamaktadır. Özellikle gelirleri asgari ücretin altında kaldığı için sosyal sigorta kapsamı dışında tutulan bu kişilerin, sosyal güvenliğin güvenceye alınması ilkesi gereğince de sistem içerisine dahil edilebilecekleri bir çözümün bulunması gerekmektedir.

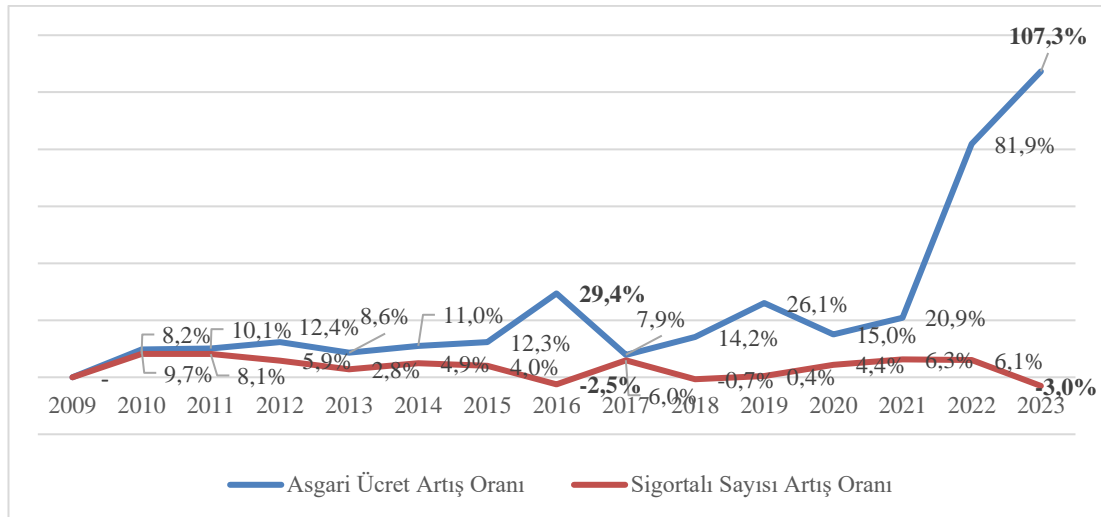
3.1.2.1. Asgari Ücret ve Sigortalı Sayısı Arasındaki İlişki

Sosyal güvenlik sisteminin gelir gider dengesini etkileyen önemli faktörlerden biri asgari ücrettir. Asgari ücretin prim gelirleri üzerinde önemli bir etkisi olduğu 2022 ve 2023 yıllarında sosyal güvenlik prim gelirlerinde bir önceki yıla göre yaşanan artış üzerinden anlaşılmaktadır.²¹

Asgari ücret artışı prim gelirlerinin yanı sıra; Devlet katkısı, teşvikler, ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası primi gibi diğer gelir kalemlerinde meydana gelen artışların etkisiyle de toplam sosyal güvenlik gelirlerini önemli ölçüde artırmaktadır.

Asgari ücretin zorunlu sigortalı sayısı üzerindeki etkisi ise Şekil 5’te verilmektedir. Bir önceki yıla göre asgari ücret artışı oranı ile sigortalı sayısı artışı oranı arasındaki ilişki incelendiğinde; özellikle 2016 yılında asgari ücrete bir önceki yıla göre %29,4 oranında artış yapıldığında aynı yıl zorunlu sigortalı sayısının bir önceki yıla göre %2,5 oranında azalış gösterdiği dikkat çekmektedir.

²¹ Bakınız bölüm 2.1.1 Tablo 2.



Şekil 5. Yıllara Göre Asgari Ücret Artış Oranı ile Sigortalı Sayısı Artış Oranı

2023 yılı verileri incelendiğinde asgari ücrete %107,3'lük bir artış yapıldığında zorunlu sigortalı sayısının bir önceki yıla göre %3 (yaklaşık 720 bin kişi) azaldığı görülmektedir. Ancak bu yıl içinde 7438 sayılı Kanun sonucunda emekli sayısında yaşanan artışın da zorunlu sigortalı sayısının azalmasında etkisi bulunmaktadır.

İstihdam piyasası üzerinde önemli etkileri bulunan asgari ücret politikaları bir sosyal politika aracıdır. İktisatçılar, bu politikaların yoksulluk seviyesi, ücret, enflasyon, büyüme ve gelir dağılımı üzerindeki çok yönlü etkilerinin sonuçları bakımından bir uzlaşmaya varamamış olsa da çalışanların emeğinin karşılığını alması (Dağlıoğlu ve Bakır, 2015) ve insana yakışır bir yaşam standardının sağlanması bakımından bu politikaların önemi giderek artmaktadır.

Şekil 5, asgari ücret politikaları belirlenirken sigortalı sayılarına etkisinin de dikkate alınması gerektiğine işaret etmesi bakımından önemli bir gösterge olmaktadır. Asgari ücretin sosyal güvenlik gelirlerini artırmasının yanı sıra istihdamı azaltan bir etkisinin de olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Sosyal güvenlik primlerinin veya bordro vergilerinin önemi artarken, işgücü maliyetleri ve istihdam üzerindeki ekonomik etkileri nedeniyle ciddi endişeler de oluşmaktadır. İşgücü üzerinden alınan vergiler, işverenin işgücü maliyetleri ile çalışanın reel ücret geliri arasında bir makas oluşturmakta, dolayısıyla hem işgücü talebini hem de işgücü arzını

etkilemektedir. İşgücü üzerindeki yüksek oranlı vergilerin istihdamı azaltma ve işsizliği artırma ihtimali, Avrupa'daki nispeten yüksek işsizlik rakamlarının nedenlerinden biri olarak sıklıkla dile getirilirken, vergilendirmenin işgücünden büyümeye daha az zarar veren vergi tabanlarına doğru kaydırılması tartışmasını da tetiklemektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015, s. 37).

Sosyal güvenlik primleri genellikle işverenler ve çalışanlar tarafından paylaşılarak ödenmektedir. İlk etapta, çalışanların prim oranlarındaki bir artışın reel ücretleri azalttığı ve işgücü arzını etkilediği; işveren prim oranlarının ise işgücü maliyetlerini artırarak işgücü talebini azalttığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik primlerinin ve bordro vergilerinin gerçek etkileri bunların yansımalarına bağlı olmaktadır. Ekonomistler vergi veya primlerin kime yüklendiğinden ziyade gerçekte bu yükü kimin taşıdığıyla ilgilenmektedir. Gerçek etki, hedeflenen etkiden büyük ölçüde farklı olabilmektedir. Ancak devletin vergilerin yer değiştirmesi üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır. Nihayetinde bu durum piyasa güçleri tarafından yönetilmekte ve işgücü vergilerinin yükünü gerçekte kimin taşıyacağı, işgücü arz ve talep esnekliklerine bağlı olmaktadır (Stiglitz, 2000). Ücret oranındaki değişikliklere en az duyarlı olan piyasa tarafının vergi yükünün en büyük kısmını taşıması beklenmektedir (Goudswaard ve Caminada, 2015, s. 37-38).

Özellikle ekonomik kriz ve yüksek işsizlik dönemlerinde, aşırı işgücü maliyetlerinin olumsuz etkisi, hem çalışma ve işe alma teşvikleri hem de adalet açısından bilhassa sorun oluşturmaktadır (EC, 2013, s.20).

3.1.3. Emeklilik Yaşı

Emekli aylıklarının tasarlanması aşamasında işgücü arzını teşvik eden unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Emeklilik ödemelerinin tasarruf ve büyüme üzerindeki etkileri konusundaki tartışmaların aksine, işgücü piyasasındaki etkilerine ilişkin güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Kamu veya özel, fon yönetimi veya PAYG olsun, kötü tasarlanmış sigorta planları hem çalışma hayatında hem de emeklilik yaşının belirlenmesi konusunda güçlü olumsuz teşvikler meydana getirebilmektedir. Bu bakımdan emekli aylıklarının tasarımının iyi yapılması önem taşımaktadır. Primler ve

aylıklar arasındaki aktüeryal ilişki gibi sigorta algularının gerçeklikle uyumlu olmasını sağlayacak politikalar aracılığıyla, sistemin istihdam piyasasını olumsuz etkileyecek teşviklerden kaçınacak şekilde tasarlanması gerekmektedir. Demografik beklentiler göz önüne alındığında, emeklilik aylıklarının daha geç emekliliğe teşvik etmesi beklenmektedir (Barr, 2000, s.34). Buna göre, prim ödenen süreler ile emekli aylıklarının ödenme süreleri sistemin sürdürülebilirliğini sağlayacak bir denge gözetilerek belirlenmelidir.

Genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen Türkiye örneğinde, gelişmiş ülkelerde var olan durum ile mukayese edildiğinde, sosyal güvenlik sistemine yatırılan prim katkısı ve sistemde kalınan süreler göre aylık bağlama oranının ve ödenen yaşlılık aylığı tutarının yüksek kaldığı görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s.1). Gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ile Türkiye’de uygulanmakta olan sistemin en önemli farkı, emeklilik yaşı konusunda ortaya çıkmaktadır (Canbay ve Demir, 2013, s.306). Farklı politik gerekçeler ile sosyal güvenlik hak ve hizmetlerinden yararlanma koşullarının kolaylaştırılması, giderlerin artışıyla birlikte finansman yükünün ağırlaşmasına neden olmaktadır (Egeli ve Özen, 2009).

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de sosyal güvenlik giderlerindeki yüksek artışların en önemli nedenlerinden emeklilik yaşına ilişkin düzenlemelere yer verilmektedir. Emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler iki başlıkta incelenmektedir. 5510 sayılı Kanundan önceki dönemde sosyal güvenlik yasalarına göre uygulanmakta olan emeklilik kriterleri 2008 öncesi emeklilik yaşı başlığı altında; 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra getirilen düzenlemeler 2008 sonrası emeklilik yaşı başlığı altında yer almaktadır.

3.1.3.1. 2008 Öncesi Emeklilik Yaşı

Emeklilik hakkının elde edilmesindeki yaş kriterinin politik nedenlerle sık sık değiştirilmesi, emeklilik yaşına ilişkin düzenlemelerin erken yaşlarda emekliliğe neden olması ve bu süreç içinde emekli sayısının çoğalması, 1990’lardan itibaren Türkiye’de sigorta sisteminin finansal anlamda krize girmesine neden olan faktörler olarak sıralanmaktadır (Gümüş, 2010, s.16).

Türkiye’de 1954-1999 seneleri arasında emeklilik yaşına ilişkin düzenleme yapan kanun sayısı 9’dur (Acar ve Kitapçı, 2008, s.89). 1950 yılında kadın ve erkek sigortalıların emeklilik yaşı 60 iken, 1965 yılında kadınlar için emeklilik yaşı 55’e indirilmekte, erkeklerin yaşı ise değişmemektedir. 1969 yılında kadın sigortalıların 39, erkek sigortalıların 43 yaşında emekli olmalarına imkân sağlayan emeklilik yasalarındaki düzenleme ilk defa hayata geçmektedir. 1986 yılında bu emeklilik yaşına ilişkin tekrar bir asgari yaş şartı getirilmekte ve kadın sigortalılarda 55, erkek sigortalılarda 60 yaş şartı uygulamasına dönülmektedir.

1992 yılında yasalaşan 3774 sayılı Kanun kapsamında emeklilik için yaş şartı tekrar kaldırılmaktadır. Söz konusu Kanunla emeklilikte asgari yaş kriterinin kaldırılması sonucu kadın sigortalılara 20, erkek sigortalılara 25 tam yıl prim ödeyerek emeklilik hakkı tanınmaktadır. Özellikle söz konusu kanun ile getirilen düzenlemeler sonucunda genç emekli yığınları ile karşı karşıya kalan sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısının bozulduğu görülmektedir (Gümüş, 2010, s. 12).

Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminde, bugün bile gündemde kalmayı başaran erken emeklilik uygulaması ve bu uygulamanın finansal yapı üzerine getirdiği yüke ilişkin eleştiriler uzun süredir dile getirilmektedir. Göv’e (1999, s. 208) göre, gelişmiş ülkelerde son verilmiş olan erken emeklilik uygulamasının o dönemde Türkiye’de devam etmesi SSK’yı olumsuz yönde etkileyen uygulamalardan biri olmaktadır.

Aktüeryal denge üzerindeki endişelerin sonucunda, Resmi Gazetede 8 Eylül 1999 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeyle sosyal sigortalar sistemine yeniden müdahale edilmiş, erken emeklilik uygulaması kaldırılmıştır. Bu kanuna göre, emeklilik yaşı kadınlar için 58 erkekler için 60 olarak düzenlenmiş; 2002 yılında yapılan düzenleme sonucu ise emeklilik yaşı kademelendirilmiştir (Durmaz, 2022, s.83).

3.1.3.2. 2008 Sonrası Emeklilik Yaşı

Resmî Gazetede 16 Haziran 2006 tarihinde yayımlanan ve Ekim 2008 itibarıyla yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanuna göre (Madde 28) kadınlarda 58, erkek sigortalılarda 60 olan

emeklilik yaşına kademeli artış getirilmiştir. Bu hükme göre 2035 yılından itibaren emeklilik yaşları kadın ve erkek sigortalılar için artmaya başlayacak ve 2048 yılında cinsiyet ayrımı olmadan tüm sigortalılar 65 yaşında emekli olabileceklerdir.

Erken emeklilik tartışmaları toplumun farklı kesimlerini karşı karşıya getirmektedir. Sosyal sigorta sisteminin finansmanını ve aktif/pasif oranını bozduğu için (Egeli ve Özen, 2009) bazıları tarafından eleştirilen bu uygulama, bazen de politik kararları etkileyecek kadar yoğun bir çoğunluk tarafından istenebilmektedir.

Bu tartışmalar sosyal güvenlik sisteminde emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeleri bir kez daha etkilemiş ve 4447 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce (8 Eylül 1999) işe başlayan sigortalılar için asgari emeklilik yaşı kriteri kaldırılmıştır. Buna göre, 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe giren 7438 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 95'inci madde düzenlemesi şu şekildedir:

“Bu maddenin yürürlük tarihinden sonra aylık bağlanması için talepte bulunanlardan 506 sayılı Kanunun geçici 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendi, 1479 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesinin ikinci fıkrası, 2925 sayılı Kanunun geçici 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendi ve 5434 sayılı Kanunun geçici 205 inci maddesi hükümlerine göre yaşlılık veya emekli aylığı bağlanacak olanlar, söz konusu hükümlerde yaş dışındaki diğer şartları taşımaları halinde yaşlılık veya emekli aylığından yararlanırlar. Bu fıkra esas alınarak geriye dönük herhangi bir ödeme yapılmaz ve geriye dönük hak talep edilemez.”

Halihazırda, dünya genelinde artan emeklilik yaşlarının aksine Türkiye’de, seçimler öncesi 2023 yılı Mart ayında, emekliliğe erişim koşullarının gevşetildiği görülmektedir. 2023 yılındaki düzenlemeden önce 8 Eylül 1999 tarihinde yasal emeklilik yaşı olarak 52 yaş şartı getirildiğinde, bu yaş, halihazırda çalışmakta olan ve emeklilik haklarını kazanmış kişilere de uygulanmıştır. Bazıları tarafından sözleşmenin ihlali olarak değerlendirilen ve yasal emeklilik yaşına yapılan itirazlar sonucunda 8 Eylül 1999 tarihli düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce işe girmiş kişilere uygulanan yaş koşulu tekrar kaldırılmıştır. Bu kişiler için emekliliğe hak kazanma artık yalnızca hizmet yılı şartının yerine getirilmesine bağlıdır ve kadınlar 20 sene, erkekler ise en az 25 sene prim ödedikten sonra emekli maaşına erişebilmektedir. Yasal emeklilik yaşının, en geç 1999 yılında yasanın yürürlüğe girmesinden bir gün önce işe girmiş olanlar için geçerli olacak şekilde kaldırılması sonucunda ortaya çıkan durumun Türkiye’de emekliliğe ilişkin

düzenlemeleri yirmi yıl daha etkileyeceği tahmin edilmektedir. Tüm dünyada artan normal emeklilik yaşı uluslararası literatürde artık Türkiye için erkeklerde 47, kadınlarda 46 olmaktadır (OECD, 2023b, s.45 vd.).

Söz konusu Kanun ile Türkiye’de belirli bir grubun emeklilik için yaş şartı kaldırılırken, dünyadaki durumu görmek adına OECD ülkelerine bakılabilecektir. 2022 yılında uygulanmakta olan yasalara göre, OECD ülkelerindeki ortalama normal emeklilik yaşının, 2022 yılında işgücü piyasasına giren bir erkek için gelecek dönemde iki yıl artarak 66,3'e yükselmesi beklenmektedir. 38 OECD ülkesinin 20'sinde normal emeklilik yaşının artacak olması (ilaveten 3 ülkede sadece kadınlar için artış olacak) ülkeler arasındaki farklılıkların keskinleşmesine neden olacaktır. Kolombiya, Lüksemburg ve Slovenya'da normal emeklilik yaşı 62 olarak kalırken, emeklilik yaşının Hollanda ve İsveç'te 70'e, Estonya ve İtalya'da 71'e ve hatta emeklilik yaşı ile ortalama yaşam süresi arasında kurulan bağlantıya dayanarak Danimarka'da 74'e yükselmesi beklenmektedir (OECD, 2023b, s.42-43). ABD’de 1983 yılında hayata geçirilen emeklilik reformları sonucunda normal emeklilik yaşı kademeli bir şekilde artırılarak 2022 yılında 67 yaş olacak şekilde yükseltmiştir (Stiglitz ve Rosengard, 2015, s.493).

Türkiye, emeklilik yaşı düzenlemesinde mevcut durumda emekli olan kişiler için önemli bir aykırılık göstermektedir. Ancak 2022 yılında işgücü piyasasına giren erkekler için normal emeklilik yaşı 65 olacak şekilde hızlı bir artış gösterecektir (OECD, 2023b, s.91). Emeklilik yaşını yükselten düzenlemelerin değiştirilmeden kalacağı varsayılsa bile sosyal güvenlik sistemindeki etkilerinin görülmesi için uzun süre beklenilmesi kaçınılmazdır.

Bir sosyal sigorta programının, finansal yapısı üzerindeki olumsuz etkilerine rağmen, emeklilik yaşını geriye çeken uygulamaları hayata geçirmesinin arkasında, genç nüfusa iş olanakları yaratılması ve işsizlik probleminin çözüm bulunması gibi bir amaç taşıması olası görünmektedir. Ancak genç yaşta emekli olanların belirli bir kısmının çalışma hayatında kalmaya devam etmesi muhtemel olduğundan (Canbay ve Demir, 2013, s.306) bu düzenlemelerin istenilen sonucu elde etme ihtimali düşük kalmaktadır.

Türkiye’de Mart 2023 yılında hayata geçen düzenlemenin ise genç nüfusa ilave istihdam yaratılarak işsizlik probleminin çözümüne yönelik bir hedefi zaten bulunmamaktadır. Aksine, 5510 sayılı Kanunda yer alan düzenleme (Geçici Madde 95)²² emekli aylığı bağlanmış kişilerin 30 gün içerisinde tekrar aynı yerde işe girmesi sonucunda ödenmesi gerekecek sosyal güvenlik destek priminin 5 puanının Hazine tarafında karşılanacağını düzenlemektedir. Dolayısıyla aslında asgari bir emeklilik yaşı şartına bağlı olmadan emekli edilen bu kişilerin aynı zamanda çalışmaya devam etmeleri de devlet tarafından teşvik edilmektedir.

Türkiye’de nesiller arasında paylaşımı temel alan dağıtım sisteminin (Tatlı ve Göçer, 2015, s.93) uygulandığı sosyal sigorta alanında gerçekleştirilen bu düzenlemelerle gelecek kuşakların yükü adaletsiz ve orantısız biçimde ağırlaştırılmaktadır. Bu durumda toplumsal barışın da olumsuz etkileneceği yadsınamaz bir gerçek olmaktadır.

3.1.4. Kayıt Dışı İstihdam

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde finansman açıkları oluşmasına neden olan bir başka faktör de yüksek kayıt dışı istihdam oranları olmaktadır. SGK resmi internet sitesinde kayıt dışı istihdam: *“sosyal güvenlik açısından niteliği itibariyle yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi”* şeklinde tanımlanmaktadır (www.sgk.gov.tr).

²² 5510 Geçici madde 95: *“Birinci fıkra kapsamında yaşlılık veya emekli aylığı talebinde bulunarak ilk defa yaşlılık veya emekli aylığı bağlananlardan, yaşlılık veya emekli aylığı talebi nedeniyle işten ayrılış bildirgesi verilenlerin işten ayrılış tarihini takip eden 30 gün içerisinde en son çalışılan özel sektör işyerinde sosyal güvenlik destek primine tabi çalışmaya başlamaları halinde, sosyal güvenlik destek primine tabi çalışılmaya başlandığı tarihten itibaren bu Kanunun geçici 14’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sosyal güvenlik destek primi işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanır. Sosyal güvenlik destek primi işveren hissesi indiriminden yararlanan sigortalının işten ayrılması halinde, söz konusu sigortalıdan dolayı bu indirimden tekrar yararlanılamaz. Bu fıkra yer alan indirimden, bu Kanunun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinde yer alan diğer şartlar sağlanmak kaydıyla yararlanır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.”*

Kayıt dışılık, tamamen sosyal güvenlik sistemi dışında bırakılma şeklinde olabileceği gibi, aslında çalışanların sigorta sistemine bildirimlerinin yapılması ancak, çalışmalarının karşılığında elde ettikleri ücretlerin yetkili kamu kurumlarına eksik bildirilmesi şeklinde de oluşabilmektedir. Ücretlerin eksik bildirilmesi dışında gerçekte çalışılan gün sayısının eksik bildirilmesi durumunda da kayıt dışılık ortaya çıkmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004).

Dünyada 15 yaş üzeri istihdamdaki nüfus içerisinde iki milyar insan yani istihdamın yaklaşık %62'si kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı istihdam oranı farklı bölgelerde değişiklik göstermekte, beş ana bölge içerisinde Afrika'daki istihdamın büyük çoğunluğu (%85,8) kayıt dışı çalışmaktadır. Afrika'yı Asya ve Pasifik (yüzde 68,2) ve Arap Devletleri (yüzde 68,6) izlemektedir. Amerika kıtasında kayıt dışı çalışma oranı %40 iken Avrupa ve Orta Asya'da %25'e kadar gerilemektedir. Tarım dışı sektörlerde kayıt dışı istihdam oranı küresel düzeyde %50,5'e düşmektedir. Ancak Afrika, Arap Devletleri ve Asya ve Pasifik bölgesinde tarım dışı kayıt dışı istihdam oranları yüksek kalmaya devam etmektedir (ILO, 2018, s. 13-14)

Prime dayalı sosyal güvenlik sistemlerinde, sistemin finansmanı üzerindeki olumsuz etkileri ve kamu güveni ile itibarını zedeleme riski nedeniyle, sosyal güvenlik primlerinde sahteciliğin önlenmesi ve tespit edilmesine yönelik uygun tedbirlerin alınması hayati önem taşımaktadır. Birçok ülke bu alanda sürekli yeni mekanizmaları hayata geçirmeye çalışmaktadır. Özellikle Arjantin, Fransa, Endonezya, Umman, Suudi Arabistan ve İspanya veri analizi, tahmine dayalı analitik tespitler ve diğer kamu kurumlarıyla veri alışverişi gibi yöntemlerle kayıt dışılığı tespit için yenilikçi sistemler geliştirmektedir (ILO vd., 2023, s.17).

Kayıt dışı istihdam hangi türüyle ortaya çıkarsa çıksın sisteme gelir olarak kaydedilmesi gereken primlerin kaybolmasına ve sosyal sigortaların gelir/gider yapısının bozulması sonucu açıkların oluşmasına yol açmaktadır (Bolukçu, 2019). Türkiye'de kayıt dışı istihdamın bu kadar yüksek gerçekleşmesinin arkasında, diğer faktörlerin yanı sıra, *sosyal güvenlik bilinci ve sosyal güvenlik ahlakının* yeterli düzeyde oluşmaması görüşü de bulunmaktadır (Bulut, 2023, s.53).

Tablo 24'te, Türkiye'de 2009-2023 yılları arası kayıt dışı istihdam rakamları verilmektedir. Buna göre, 2009 yılında %43,8 olarak istatistiklere yansıyan kayıt dışı istihdam oranının, 2023 yılı son çeyreğinde %25,42'ye gerilediği görülmektedir. Önemli bir yol kat edilmiş ve tarım dışı sektörler için kayıt dışı istihdam oranı %16,4'e kadar gerilemiş olsa da hala yüksek seyreden kayıt dışı istihdam oranlarının tarım sektörü için durumu farklı bir boyut taşımaktadır. Tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı aynı dönemde %80,7 olarak istatistiklere yansımaktadır (data.tuik.gov.tr).

Tablo 24. Kayıt Dışı İstihdam Oranı

<i>Yıllar</i>	<i>Kayıt Dışı İstihdam Oranı</i>
2023	25,42%
2022	26,76%
2021	29,00%
2020	30,58%
2019	34,51%
2018	33,41%
2017	33,96%
2016	33,48%
2015	33,57%
2014	34,97%
2013	36,74%
2012	39,02%
2011	42,05%
2010	43,25%
2009	43,84%

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sisteminde neden olduğu gelir kaybının telafi edilmesi maksadıyla sisteme kayıtlı olan sigortalılardan daha fazla prim alınması, hem sigortalı olarak çalışanların refahını azaltmakta hem de toplumdaki gelir adaletini bozmaktadır (Karaaslan, 2010). Sosyal güvenlik sistemleri bakımından önemli bir sorun haline gelen başka bir konu, özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için kayıt dışılığın artık kalıcı bir istihdam biçimine dönüşmesidir.

Ayrıca, 2011 sonrası dönemde Türkiye için hayati öneme sahip olan ve milyonlarca insanın kaçak olarak veya diğer nedenlerle göç etmesi ile sonuçlanan dünyadaki

hareketliliğin, sosyal güvenlik sistemi üzerinde de önemli etkileri bulunmaktadır. Kaçak olarak veya uluslararası koruma statüleri ile göç eden bu kişilerin kayıt dışı çalışmaları, primli sosyal sigorta sistemlerinde hem geliri azaltmakta hem de prim ödeyenlerin üzerindeki yükün artmasına neden olmaktadır (Yenihan, 2017, 190).

Göç İdaresi istatistiklerine göre Türkiye’de 2022 yılı itibarıyla 4.923.238 düzenli göçmen bulunmakta iken bu rakam 2023 yılı için toplam 4.340.829 kişi olarak açıklanmıştır. 9 Mayıs 2024 tarihi itibarıyla Türkiye’de bulunan Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin yarısı 15-49 yaş aralığındadır²³ (goc.gov.tr). ÇSGB istatistiklerine göre 2022 yılında yabancılara verilen toplam çalışma izni sayısı 212.682, Suriye uyruklu kişilere verilen çalışma izni sayısı 113.208’dir (www.cs.gb.gov.tr). Dolayısıyla sadece kayıtlı göçmen rakamları açısından bakıldığında bile Türkiye’de yabancı uyruklular bakımından ciddi anlamda bir kayıt dışılığın varlığından bahsedilebilmektedir.

Ayrıca toplumun tüm kesimlerini kapsamayı hedefleyen sosyal güvenlik sistemlerinde, özellikle pek çoğu gelir ve eğitim bakımından buldukları konum nedeniyle kayıt dışı çalışmak zorunda kalan, dolayısıyla gelecekteki sosyal riskler karşısında zaten daha dezavantajlı olan bu kişilerin sosyal güvenceye alınamaması sosyal adaletin daha da bozulmasına neden olmaktadır (Gümüş, 2010, s.9).

Bugün hala sosyal güvenlik sisteminin önemli bir sorunu olarak varlığını koruyan kayıt dışı istihdam probleminin çözüme kavuşturulması; bunun için de bütün olarak sosyal güvenlik sisteminin sürekli, yaygın, şeffaf ve caydırıcı bir biçimde fonksiyonel denetiminin yapılmasını gerekli kılmaktadır (Gümüş, 2010, s.21). Sosyal güvenlik ahlakının oluşması ve kayıt dışılığın önlenmesi için yasalarda öngörülen cezaların caydırıcı olması (Canbay ve Demir, 2013, s. 313) ve insanların bu cezaların uygulanacağını bilmesi önemli bir faktördür.

²³ 2023 yılı itibarıyla; 3.214.780 Geçici Koruma Altındaki Suriyeli, 1.107.032 İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancılar, 19.017 Uluslararası Koruma başvurusu yapanlar.
2022 yılı itibarıyla; 3.535.898 Geçici Koruma Altındaki Suriyeli, 1.354.094 İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancılar, 33.246 Uluslararası Koruma başvurusu yapanlar.
09.05.2024 tarihi itibarıyla Türkiye’de bulunan Geçici Koruma Altındaki Suriyeli sayısı 3.115.536 olup 15-49 yaş aralığında bulunanların sayısı 1.562.906’dır.

3.1.5. Yapılandırma Kanunları

Kriz zamanları gibi ekonomik olarak gerekli olan ya da afet durumları gibi dönemlerde mükelleflerin üzerindeki yüklerin hafifletilerek onlara ödeme kolaylığı sağlanması amacıyla vergi ya da prim yapılandırması gibi uygulamaların hayata geçirilmesi tercih edebilmektedirler. Ancak af ya da yapılandırma gibi bu uygulamalar doğru zamanda ve sıklıkta yapılmadığında vergi mükellefleri ya da prim ödeme yükümlülerinin davranışlarını olumsuz yönde etkileyebilmekte ve ekonomi üzerinde pozitif yerine tam tersi negatif bir etki yaratabilmektedir (Güler, 2015, s.20).

Her ne kadar durgunluk ya da kriz dönemlerinde işverenleri olumsuz etkilerden korumak ve ekonomik koşulların yıkıcılığını en aza indirmek amacı taşısa ve orta/uzun vadede krizin yükünü azaltarak işverenlerin sistemde tutunmasını sağlayarak prim ödemeye devam etmesini sağlayacak bir etki yaratsa da, yapılandırma uygulamaları sosyal güvenlik açısından prim gelirlerinin bir kısmından ve alınacak faiz ya da gecikme zammı gibi diğer alacaklardan vazgeçmek anlamına geldiği için sonuç olarak sosyal güvenlik açıklarına neden olan bir uygulamadır. Özellikle sıklıkla hayata geçirilen yapılandırma düzenlemeleri uzun vadede ciddi prim kayıplarına ve sosyo-ekonomik olarak bozulmalara neden olmaktadır (Şahin ve Yereli, 2018, s.174).

Türkiye’de uygulamaları sıklıkla görülen yapılandırma düzenlemeleri bu olumsuz etkiye örnek olarak gösterilebilmektedir. 2011 yılından 2023 yılına kadar olan 12 senelik süreçte toplam 8 adet yapılandırma kanunu yürürlüğe girmiştir²⁴. Bu da her 1,5 senede bir gecikme zammı ve cezasının ortadan kaldırılması ve ödenmesi gereken ancak ödenmemiş olan primler için taksitlendirme imkânı getirilmesi anlamına gelmektedir. Bu kadar sık düzenlenen yapılandırma uygulamaları bir sürenin sonunda işverenler için beklenen rutin uygulamalar olarak kabul edilmeye başlanmakta ve prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Oldukça sık çıkarılan prim yapılandırmaları ve afları ile Türkiye’de aynı borcun üst üste birkaç kez, daha uygun koşullarda ve daha düşük faiz oranları ile (Gümüş, 2010, s.10)

²⁴ Bakınız bölüm 2.1.2.

ertelenebilmesine imkân tanınmış ve bu durum sadece finansman sorununun gittikçe derinleşmesine neden olmakla kalmayarak sosyal güvenlik ahlakının ve bilincinin de giderek bozulmasına neden olmuştur.

Bu ahlakın zayıflaması temel olarak iki şekilde kendini göstermektedir. Birincisi prim borcu asıllarının ve cezalarının önemli bir kısmının silineceğini bilen işverenler prim ödemekten kaçınma yoluna gitmekte (Şahin ve Yereli, 2018, s.174) ve bu durum da kimilerinin prim ödemek yerine elindeki parayı farklı şekilde değerlendirmesine neden olarak devletin prim alacaklarının reel olarak enflasyon karşısında gittikçe erimesine (prim erozyonu) sebebiyet vermektedir (Bulut, 2019, s. 96). Özellikle rutine dönüşen sosyal güvenlik yapılandırmaları, yükümlülüklerinden kaçınanlar için bir kurtuluş kapısı olarak görülmekte ve sosyal güvenlik bilincini zedelemektedir (Canbay ve Demir, 2013, s.312).

Sosyal güvenlik ahlakının zayıflamasının ikinci şekli ise dürüst ve primini zamanında ödeyen işverenlerin ödeme alışkanlıklarının değişmesi olgusudur ki bu durum aynı zamanda toplumsal adalet duygusunu da zayıflatmaktadır. Prim yapılandırmaları ile devlet cezalandırma yetkisini bir kenara bırakmakta ve yükümlülüğünü aksatmayan kişilerle bu sorumluluğunu zamanında yerine getirmeyen kişilerin aynı koşullara sahip olmasını sağlamaktadır. Söz konusu durum sorumluluklarının bilincinde olan ve sosyal güvenlik ahlakı yüksek vatandaşların bile tepkisine neden olarak bu kişilerin sosyal güvenlik alışkanlıklarının bozulmasına ve hatta kayıt dışına yönlennemelerine neden olabilmektedir (Bulut, 2019, s. 91; Güler, 2015, s.20).

SGK 2018 yılı Faaliyet Raporundan (SGK, 2019b) prim borçlarının yeniden yapılandırılması için çıkan af kanunlarının etkisinin yıllar itibarıyla azaldığı ve tahsilat oranlarının düştüğü anlaşılmaktadır²⁵. Ancak tekrarlanan bu kanunlar, yükümlülüklerini düzenli yerine getiren dürüst vatandaşların olumsuz etkilenmesine, kayıt dışı ekonominin artmasına neden olmakta ve kanuni cezaların caydırıcı olma özelliği ortadan kalktığından aynı zamanda yasalara duyulan güven de sarsılmaktadır (Yelman, 2017, s.81).

²⁵ Bölüm 2.1.2 Yapılandırma Gelirleri

Yapılandırma kanunlarının etkisiyle artan prim gelirlerinin yanı sıra Devlet katkısı tutarı da artmaktadır. Bu durum SGK toplam gelirlerinde, yapılandırma gelirlerinden daha fazla artış yaşanmasına neden olmaktadır. Borçların yeniden yapılandırılması kısa vadede SGK gelirleri üzerinde artışa neden olsa da sosyal güvenlik ahlakı üzerinde yarattığı olumsuz etkileri nedeniyle mücbir nedenler dışında başvurulması doğru bulunmamaktadır.

3.1.6. Teşvikler

Türkiye'de sigorta prim teşvikleri, geniş bir uygulama alanına sahip önemli bir aktif istihdam politikası aracı olmaktadır. Hâlihazırda yürürlükte olan sigorta primi teşvik sayısı 16 olup bu teşvikler temel olarak işyerlerinin mevcut istihdamını korumayı ve işsizliği önlemeyi, ilave istihdam sağlamayı, girişimciliği özendirmeyi, genç, kadın ve meslek belgesine sahip olanların ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılmasını amaçlamaktadır.

Ancak teşviklerin uygulanmasında başka amaçlar da gözetilebilmektedir. Örneğin işverenlerin sosyal güvenlik yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmelerini sağlamak; kayıt dışı istihdamı ve sahte sigortalılığı önlemek; iş kazalarını engellemek; iş sağlığı - güvenliği hizmetlerini desteklemek; araştırma, geliştirme ya da tasarım gibi belirli girişimleri ve kültürel yatırımları desteklemek şeklinde başka amaçlara da hizmet edebilmektedir. Teşvik politikası hem etkili bir istihdam politikası hem de önemli bir maliye ve sosyal politika aracıdır. Aktif istihdam politikaları içerisinde oldukça güncel bir yeri olan teşvik uygulamalarının, oluşturduğu yükün büyüklüğü bakımından kamu maliyesi açısından da önemi artmaktadır (Bulut, 2022).

Türkiye'de istihdam piyasası kapsamında sigorta primine ilişkin çıkarılan teşvikler, işverenlerin ve işe aldıkları veya çalıştırmaya devam ettikleri sigortalılarının belirli şartları taşımaları durumunda, ödemekle yükümlü oldukları sigorta primlerinin bir kısmının veya tamamının ödenmemesi şeklinde uygulama bulmaktadır (Bulut, 2022, s.73).

Sigorta prim teşviklerinin başarısı için teşvik düzenlemelerinin uygulanabilir ve düzenli olması, ayrıca hedeflenen kesim ve mali kaynak bakımından doğru belirlemelerin

yapılması esastır. Bu nedenle, sigorta primi teşvikinin niteliği doğru bir şekilde belirlenmeli ve uygun çözüm yolları yaratılmalıdır. Bu kapsamda, On İkinci Kalkınma Planında da Türkiye’de daha sade ve daha etkin bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması için istihdam teşviklerinin gözden geçirilmesi gerekliliği vurgulanmakta, etkin olmayan teşvikler sona erdirilirken ağırlığın kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklere verileceği ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.76). Ancak, Türkiye’de farklı kanunlarla düzenlenen bu teşvikleri finanse eden kurumlar ile uygulayan kurumların farklı olması nedeniyle, teşvik uygulamalarının etkinliğini karşılaştırmak veya değerlendirmek mümkün olamamaktadır (Bulut, 2022, s.68).

Teşviklerden yararlanma sürecinde genel uygulama, işverenlerin prim ödemeye ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeleri sırasında, gerekli tüm şartları sağladığı teşvik seçeneğinden hangisini tercih ediyorsa ondan yararlanmak suretiyle prim yükünü azaltması şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak, 27 Mart 2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7103 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanun’da (Ek Madde 17) yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve isteyenlere prim teşvikleri, destek ve indirim olanaklarından geriye dönük olarak yararlanma veya yararlandığı teşviki değiştirme imkânı getirilmiştir.

Prim teşviklerinden yararlanma hakkı olduğu halde yararlanmayan ya da yararlanmış olduğu teşviki değiştirmek isteyen işverenler için yararlanmadığı dönemi takip eden 6 ay içinde müracaat etmeleri şartıyla, başvuru tarihinden önceki en fazla 6 ay için geriye dönük teşviklerini alma veya yararlandığı teşviki değiştirme imkânı sağlanmıştır.

Ayrıca, 5510 sayılı Kanun Ek Madde 17’nin ikinci fıkrasına göre, ilgili maddenin yürürlük tarihi olan 1 Nisan 2018 tarihinden önceki dönemlere ilişkin koşullarını sağladığı halde teşvikten yararlanmayan veya yararlandığı teşviki değiştirmek isteyen işverenlere, 1 Haziran 2018 tarihine kadar SGK’ya başvurması halinde, süre sınırlaması olmadan geriye dönük teşvikten yararlanma veya yararlandığı teşviki değiştirme hakkı tanınmıştır. Kanunda bu şekilde geriye dönük yapılacak teşvik düzenlemesi sonucu hesaplanan fark tutarının kanuni faizi ile birlikte işverenlere 2019 yılından itibaren üç yıl içinde ödenmesi öngörülmektedir. Bu tutarlar işverenin borcu bulunması durumunda önce borcundan mahsup edilecektir.

Üç yıl sonra 2021 yılında yasalaşan 7326 sayılı Kanun ile geçmişe yönelik teşvik, destek ve indirimlerden yararlanılması veya yararlanan teşviklerin değiştirilmesi uygulamasına son verilmiştir.

Sosyal sigortalar sisteminde işverenlere ödemeleri gereken prim tutarları konusunda destek sağlanmasının amacı, mevcut istihdamı korumak, ilave istihdam sağlamak ve işsizliği önlemek ya da desteklenmesi gerektiği düşünülen grupların istihdamının artırılması olabilmektedir. Ancak finansman sıkıntısı yaşayan ve her yıl açık veren bir sosyal güvenlik sisteminde, geçmişte yararlanmadığı teşviklerin işverenlere geriye dönük ödenmesi için çıkarılan bu düzenleme sistemin giderlerini artırmaktadır. Teşvik kanunlarının esas hedefi olan istihdam yapısı üzerinde bir etkisi de bulunmamaktadır. Sınırlı kaynakların bu tür düzenlemeler ile harcanması etkin, verimli ve adil bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına engel teşkil etmektedir.

3.1.7. Prim Tahsilat Oranları

Sosyal güvenlik, ödenen prim miktarı kadar sosyal güvenlik hakkına sahip olunması şeklinde bir yaklaşım ile değerlendirilebilecek bir kamu hizmeti değildir. Ancak, sosyal güvenlik sistemlerinde dağıtım yöntemini uygulayan ülkelerin sistemlerini devam ettirebilmeleri için prim tahsilatı yapmaları gerekmektedir. Ülkelerin prim alacaklarını tahsil edememesi ve prim ödeme yükümlülerinin borçlarının birikmesi durumunda (prim tahakkuk/tahsilat oranı düşük gerçekleşiyorsa) sosyal güvenlik sistemleri önemli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır (Canbay ve Demir, 2013, s.307).

İşgücünden elde edilen geliri artırmak için bazı ülkeler, sosyal güvenlik kapsamına alınması daha zor olan kırsal kesimde çalışanlar, kısa süreli çalışanlar veya kayıt dışı çalışanlar için sosyal koruma kapsamını genişletmiştir. Diğerleri ise sosyal koruma sistemlerine üye olmanın avantajlarına ilişkin farkındalık artırma kampanyalarını yaygınlaştırmıştır. İdari prosedürlerin basitleştirilmesi veya katkı payı tahsilatının güçlendirilmesi ülkelerin prime dayalı yardımlar için mali alanın genişletilmesinde kullandıkları diğer stratejilerdir (ILO vd., 2023, s.3).

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısı, kayıt dışı istihdam ile birlikte prim kayıplarından da önemli ölçüde etkilenmektedir. Sosyal sigortalarda kapsam darlığı, kazançların düşük bildirilmesi, kamu kurumlarının kendi aralarında koordinasyon eksikliği, prim tahsilatı konusunda yaşanan sıkıntılar ve 4/1-b kapsamında sigortalı olarak çalışanların koşullarındaki farklılıklar sosyal güvenlik sisteminde prim kayıplarına neden olmaktadır (Tatlı ve Göçer, 2015, s.95).

Türkiye’de yaklaşık son otuz yıldır sosyal güvenlik kapsamında ciddi bir finansman krizi yaşanmasının sebepleri arasında; çözüm bulunmayan prim tahsilatları problemi ve devam eden prim affi uygulamaları nedeniyle sürekli bu beklentide olan vatandaşların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz etkilemesinin önemli payı bulunmaktadır (Gümüş, 2010, s. 16). SGK tarafından tahsil edilemeyen prim tutarları gelir-gider dengesini önemli ölçüde bozmaktadır.

Sayıştay Başkanlığı 2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda (2023, s. 65-66), SGK’nın belediyeler ile bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerinden süresinde tahsil edemediği prim alacağı tutarının her sene arttığına vurgu yapılmaktadır. Bu kapsamda 2022 yılında SGK tarafından tahsil edilemeyen prim ve prime ilişkin alacaklar toplamı 38 milyar 669 milyon TL’ye ulaşmıştır. Bu tutarın %38’lik bölümü belediyelere ait iken belediye şirketlerinin payı %61’ine karşılık gelmektedir.

Belediyelerin SGK’ya olan prim borçlarının mevcut durumu ve artış yönündeki eğilimi, sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması amacına ulaşmasını engellemektedir. Belediyelerin prim borçlarının tahsil edilememesi prim gelirlerini azaltmanın yanı sıra aylık tahsilat miktarlarını düşürdüğü için Devlet katkısının da azalmasına neden olmaktadır. Sayıştay Raporunda (2023, s. 66) belediye şirketleri tarafından ödenmeyen prim borçlarına karşılık bir kesinti sistemi geliştirilmesi ve SGK alacaklarının garanti altına alınması önerilmektedir. Bu sayede SGK prim tahsilatı artacak ve finansman yapısının iyileşmesi sağlanacaktır.

On İkinci Kalkınma Planında, sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesinin güçlendirilmesi için gerçekleştirilmesi gereken hedefler arasında prim tahsilatlarının artırılması hususu yer almaktadır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için prim borçlarının

takip ve tahsilat süreçlerinin etkinleştirilmesi, denetimler yoluyla sosyal güvenliğin etkinliğinin artırılması, kayıt dışı istihdam ve ücretin önüne geçilebilmesi için veri analizi esaslı risk odaklı denetim faaliyetleri ile prim tabanının genişletilmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.76).

Sosyal güvenliğe ilişkin politikalar arasında, gelecek dönemde hedeflenen prim tahsilat oranlarına bakıldığında: 2022 ve 2023 yılları için %85 olan prim tahsilat oranının 2024 yılında %86 (CB Yıllık Programı, 2024, s. 116); 2028 yılında ise %90 olması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.77).

3.1.8. Demografik Yapı

Sosyal güvenlik, bir toplumdaki herkes için temel ve vazgeçilemez insan haklarından biridir (Alper, 2017, s.4). En genel anlamda, tüm insanlık için geleceğin risklerine ve belirsizliklerine karşı güvence sağlanması amacıyla kurulan (Gökbayrak, 2010, s.142) bu güvencenin maliyeti, giderek artan ve yaşlanan nüfus ile birlikte yükselmektedir.

Ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin de içinde faaliyet gösterdiği sosyo-ekonomik ve demografik çevrenin geçirdiği hızlı değişim, toplumlar ve sosyal transfer sistemleri için bazı zorlukları da beraberinde getirmektedir. (Cichon vd., 2006, s.11). Yaşlılıkta gelir güvencesi sosyal koruma sistemlerine yönelik toplumun en önemli baskı noktalarından birisidir. Yaşlılara yönelik aile desteğindeki azalma, emeklilik süresindeki artışlar ve sosyal güvenliğin uzun vadeli mali zorlukları bu konuda endişelerin artmasına sebep olmaktadır. Bu kaygının temeli mevcut ve geçmiş sosyoekonomik verilerin değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkmaktadır (Kotlikoff ve Smith, 1983, s.1).

Demografik baskının ulusal sosyal transfer sistemleri üzerindeki en temel göstergesi bağımlılık oranlarıdır. Sosyal koruma sistemlerinin demografik yapısı sağlık sistemlerinin görev alanında bulunan nüfusun hastalık oranıyla yakından ilişkili olup bu oranla birlikte nüfus bağımlılık oranını belirleyen unsurlardandır. Diğer bir ifadeyle demografik yapı sosyal koruma sisteminden yararlananların (transfer alıcılarının) sayısının bu transferleri finanse eden/milli geliri kazanan kişilerin sayısına oranını etkilemektedir. Demografinin yanı sıra biyolojik faktörler de sosyal koruma sistemlerinin

yapısını belirlemektedir. Örneğin doğurganlık ve ölüm oranlarındaki düşüşle ifade edilen yaşlanma, hastalık ve ölüm oranları, ulusal sosyal koruma sisteminin potansiyel yararlanıcı ve finansör sayısını belirlemek suretiyle gerçek nüfus bağımlılık oranını etkilemektedir. Sosyal güvenlik sisteminin bağımlılık oranları üzerinde ekonomik ve idari yanının da önemli etkisi bulunmaktadır. Ekonomik yapı işsiz nüfusun sayısını etkilerken, zorunlu eğitim süresi gibi eğitimdekilerin sayısını belirleyen kanunlar ile emeklilik yaşını düzenleyen mevzuat gibi idari faktörler de bağımlılık oranlarını etkilemektedir (Cichon vd., 2006, s.11).

İlerleyen yıllarda sosyal güvenlik sistemlerinin pek çok farklı eğilimden etkileneceği düşünülmektedir. Yaşlanan nüfus, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği üzerinde en güçlü etkiye sahip olacak etmenlerin başında gelmektedir. Bunun yanı sıra sistemlerin başta bireyselleşme, değişen işgücü ve yaşam kalıpları gibi sosyal gelişmelere cevap veremediği her geçen gün daha fazla dikkat çekmektedir. Bu kapsamda sosyal güvenlik sistemlerinin işsizlik, malullük gibi tipik risklerin yanında bakım sorumlulukları ya da eğitim nedeniyle gelir kaybı yaşanması gibi yeni sosyal risklere de cevap verecek şekilde yeniden tasarlanması önem arz etmektedir (Goudswaard vd., 2006, s.8).

Tablo 25’te toplam, yaşlı ve çocuk bağımlılık oranları verilmektedir. BM Türkiye nüfus beklentisi raporunda 2050 yılında yaşlı bağımlılık oranının %29 olacağı tahmin edilmektedir (United Nations, 2015). Tablo 25 incelendiğinde, 2009 yılında %10,5 olan yaşlı bağımlılık oranının²⁶ 2018 yılında %12,9’a, 2023 yılında ise %15’e yükseldiği görülmektedir. Nüfus projeksiyonları, yaşlı bağımlılık oranı bakımından 2030 senesinde %19,6; 2040 senesinde %25,3; 2060 senesinde %37,5 ve 2080 senesinde %43,6 oranlarına ulaşılacağını öngörmektedir (TÜİK, 2023b).

²⁶ Çalışma çağındaki yüz kişiye düşen yaşlı sayısı.

Tablo 25. Nüfus Bağımlılık Oranları

<i>Yıl</i>	<i>Toplam Bağımlılık Oranı</i>	<i>Çocuk Bağımlılık Oranı</i>	<i>Yaşlı Bağımlılık Oranı</i>
2009	49,2	38,8	10,5
2010	48,9	38,1	10,8
2011	48,4	37,5	10,9
2012	48	36,9	11,1
2013	47,6	36,3	11,3
2014	47,6	35,8	11,8
2015	47,6	35,4	12,2
2016	47,2	34,9	12,3
2017	47,2	34,7	12,6
2018	47,4	34,5	12,9
2019	47,5	34,1	13,4
2020	47,7	33,7	14,1
2021	47,4	33	14,3
2022	46,8	32,3	14,5
2023	46,3	31,4	15

Kaynak: TÜİK Veri Portalı

Yaşlanan nüfusla birlikte sosyal güvenlik finansman açıklarının arttığı gözlemlendiğinden mevcut emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğinin tekrar değerlendirilmesi gerekmektedir. Yine mevcut sistemde emeklilik yaşı artışıdaki kademeli geçiş sürecinin tamamlanması 2048 yılında gerçekleşecektir. Emekliliğe ilişkin 65 yaş şartının uygulanması uzun vadede görülecek olup bu durum sistemin kendisini kısa vadede finansal açıdan toparlayabilmesinde bir engel teşkil etmektedir (Güner, 2015, s.80).

Demografik baskıların sosyal güvenlik sisteminin mali dengesi üzerindeki etkisini kontrol altına almak için geniş bir politika yelpazesi bulunmaktadır. Bunlar arasında; üretimi artırmak, ortalama emekli maaşını düşürmek ya da emeklilik yaşını artırmak sayılabilmektedir. Ayrıca, gelecekteki emeklilik dışı harcamaları azaltmak için bugünden adımlar atılarak genel vergi yükünde herhangi bir artış olmadan artan katkılara izin vermek adına bir mali boşluk yaratılması da uygulanabilecek politikalar arasında yer almaktadır. Bunların dışında, gelecekteki ihtiyaçları karşılamak için kaynak ayrılması da tercih edilebilecek yöntemlerden biri olmaktadır (Barr, 2000, s.34).

Demografik baskılar karşısında kamu harcamalarını azaltarak mali yapıyı iyileştirmeye yönelik yaklaşımlardan biri ortalama emekli maaşını düşürerek veya emeklilik yaşını yükselterek gelecekteki harcamaları doğrudan azaltmaktır. Emeklilik yaşının yükseltilmesi hem mali etkisi açısından arzu edilen bir politika olması hem de artan yaşam beklentisine verilebilecek mantıklı bir yanıt olması nedeniyle ön plana çıkmaktadır. Emeklilik harcamalarını emeklilikteki yaşam standartlarını düşürerek değil de emeklilikte geçirilen süreyi kısaltarak azaltan bu yaklaşım, kamu harcamalarını düşürmekte, vergileri mevcut seviyelerde tutmakta ve böylece demografik değişimin maliyetini nispeten daha fazla emeklilere yüklemektedir (Barr, 2000, s.19).

Kamu harcamalarının azaltılmasına alternatif yaklaşımlar benimseyerek gelecekteki ihtiyaçları karşılamak için kaynak ayırma yöntemini tercih eden ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Norveç, petrol gelirlerini en üst vergi dilimine çıkararak elde ettiği gelirin bir bölümünü, demografik değişim karşısında vergi yumuşatmasına imkân tanıyacak bir fon oluşturmak için kullanmaktadır. ABD ve Kanada'da, gelecekteki emeklilik harcamalarını öngören bir güven fonu düzenlemesi bulunmaktadır. Singapur da benzer amaçla bir tasarruf fonu uygulamaktadır. Ancak bu tür politikalar üretimi artırmadığı sürece, emeklilerin ve çalışanların tüketimi söz konusu olduğunda sıfır toplamlı bir oyun olmaktan öteye gidememektedir (Barr, 2000, s.11).

Gökbayrak'a (2010) göre, genç bir nüfusa sahip Türkiye için nüfusun hızla yaşlanması gelecekte karşılaşılabilecek bir sorun olmakta, sosyal güvenlik sisteminin uzun vadede sürdürülebilirliği için bu sorunun ele alınması doğru olmakla birlikte kısa vadede genç nüfusa nitelik ve nicelik olarak yüksek istihdam olanağı sağlanması daha önemli hale gelmektedir. Sosyal güvenlik sistemine katkı yapması beklenen genç nüfus ise işsizlikten en çok etkilenen kesim olmaktadır (Gökbayrak, 2010, s. 152). TÜİK 2024 yılı Ocak istatistikleri bakımından, Türkiye genelinde işsizlik oranı %9,1 iken genç nüfus için işsizlik oranı %16,6'dır. Kadınlarda bu oran daha da yükselmekte ve 15 yaş üstü kadın nüfusun işsizlik oranı %11,7, genç kadın işsizlik oranı ise %21,1 seviyesine çıkmaktadır (TÜİK, 2024).

Doğurganlık hızının azalması ve nüfusun giderek yaşlanmasına bağlı olarak demografik fırsat penceresi avantajının kaybedilmesi, Türkiye'nin kalkınma potansiyeli ve refahı üzerinde önemli bir baskı unsuru oluşturmaktadır. İstihdam piyasasının ihtiyaçlarına uygun eğitim düzenlemeleri ile kadınların ve gençlerin kayıtlı istihdamının artması önem taşımaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.22).

On İkinci Kalkınma Planında yaşanan nüfusun sosyal güvenlik sistemine etkisini azaltmak için yaşlı bakımı hizmetlerinin finansmanına yönelik bakım sigortasının kurulması ve mesleki rehabilitasyon uygulamaları ile maluliyet aylığı bağlananların veya sürekli iş göremezlik geliri alanların istihdama dönmelerinin sağlanması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.76).

3.1.9. Sağlık Harcamaları

Sağlık alanında yaşanan gelişmeler ve sunulan hizmetlerin niteliğinin artması, sosyal güvenlik içerisinde finanse edilen sağlık giderlerinin artmasına, dolayısıyla sosyal güvenlik harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Bulut, 2019, s.92). Gelişen teknoloji ve yenilikçi tedaviler dikkate alındığında sağlık harcamalarındaki artış beklenenin üzerinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla sağlık harcamalarının azaltılarak finansman açıklarının azaltılması ihtimali oldukça düşüktür (TUSİAD, 2012, s. 71).

Genel ekonominin büyüklüğü ile kıyaslandığında, bir ülkenin sağlık hizmetlerine ayırdığı bütçe hem sağlık harcamalarındaki artış hem de genel ekonomik büyümedeki farklılıklar nedeniyle zaman içinde değişiklik göstermektedir. 1999 ve 2000'li yıllarda OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının GSYH içindeki oranı sürekli artış göstermektedir. 2008 ekonomik ve mali krizi sonrası, OECD genelinde sağlık harcamalarındaki büyüme genel ekonomik performansla eşleşmekte ve artış nispeten sabit kalmaktadır. 2020 yılında ekonomik faaliyetlerde yavaşlama ve COVID-19 salgınının ortaya çıkmasıyla birlikte sağlık harcamalarının GSYH'ye oranında hızlı bir artış meydana geldiği görülmektedir. OECD verilerine göre Türkiye, GSYH'sinin %4,5'ini sağlık harcamalarına ayırmakta olup bu oran OECD ortalamasının yaklaşık yarısı kadardır (OECD, 2023a).

Sağlık hizmetlerine erişimin daha etkili bir şekilde ele alınabilmesi için sağlık ve gelir güvencesi mekanizmaları arasında daha güçlü bağlantılara ve daha iyi bir koordinasyona gerek duyulmaktadır. COVID-19 krizi, sosyal güvenlik sisteminin riskleri önlemeye yönelik davranışları şekillendirmedeki rolünün yanı sıra sağlık ve hastalık yardımı sigortalarının tamamlayıcılığını daha da vurgulamıştır. Bu kapsamda, özellikle insan hareketliliği, uzun ve kronik hastalıkların artan yükü ve nüfusun yaşlanması gibi yeni ortaya çıkan ihtiyaçlar konusunda koordineli yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır. COVID-19'un yaşlı nüfus üzerindeki etkisi, sağlık ve sosyal bakım arasındaki koordinasyon ihtiyacına daha fazla ışık tutmuştur (ILO, 2021b, s.23).

Bu bakımdan, COVID 19 krizi, bir kişinin sağlığının herkesin sağlığını etkilediği bir pandemide sosyal sağlık korumasındaki büyük boşlukları ortaya çıkarmış ve kapsam genişliğinin ve sürekliliğinin önemini bir kez daha vurgulamıştır (ILO, 2021b, s.189).

Gelişmiş G-20 ülkelerinde, pandeminin başlangıcında 80 puanın üzerinde olan genel sağlık kapsamı (Universal Health Coverage, UHC) endeks puanları ile temel hizmetlerin kapsamının çok iyi bir şekilde sağladığı görülmektedir. 2015 ve 2019 yılları arasında, gelişmekte olan birçok G-20 ülkesi de sağlık sistemlerini iyileştirme çabalarını artırmıştır ve 4 yıllık dönem boyunca UHC endeksinde gelişim göstermişlerdir. Örneğin, Mısır UHC endeksini 8 puan artırırken, onu Endonezya (8 puan), Hindistan (6 puan) ve Bangladeş (6 puan) takip etmiştir. Sosyal sağlık koruma kapsamını genişleten ve 2019'da 82 puanlık UHC endeks puanına ulaşan Çin'de de ilerleme kaydedildiği görülmektedir (ILO vd., 2023, s.7).

Daha gelişmiş sosyal koruma sistemlerine sahip G-20 ülkelerinin çoğu son kırk yılda sosyal harcamalarını önemli ölçüde yükseltmiş, GSYH oranında %11 ila %12 oranlarında artış ile özellikle Japonya, İtalya ve Fransa'da güçlü ilerlemeler kaydedilmiştir. Japonya ağırlıklı olarak sağlık hizmetlerine yaptığı harcamaları artırmış, emekli aylıklarındaki artış daha kısıtlı kalmıştır. İtalya ve Fransa ise ağırlıklı olarak emekli aylıklarını ve çalışma döneminde yapılan nakdi yardımlara ilişkin harcamalarını artırmıştır. Türkiye ise harcamalarını ağırlıklı olarak emekli aylıkları ve sağlık hizmetleri olmak üzere, %9 oranında artırmıştır. Hollanda, esas olarak 2006 yılında sağlık hizmetlerini özelleştiren

bir reform nedeniyle 1980'den bu yana kamu sosyal harcamalarının azalması bakımından artış sağlayan bu ülkelerden farklılaşmaktadır. (ILO vd., 2023, s.12).

Türkiye’de sürdürülebilir bir *Genel Sağlık Sigortası* sistemi oluşturulması adına sağlık alanında alternatif bir güvence ve sağlık hizmeti kapasite kullanımının etkinliği bakımından tamamlayıcı sağlık sigortasının teşviki, On İkinci Kalkınma Planı politika tedbirleri arasında yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.76).

Söz konusu Planda ayrıca, sağlık hizmetlerinde öngörülebilirlik ve sürdürülebilirlik prensibi ile hareket edilerek ilaç ve tedavi harcamalarının etkinliğinin artırılmasına vurgu yapılmaktadır. Bunun için, ilaç ve tedavi hizmetlerinde daha etkin fiyatlandırma mekanizması oluşturulması, geri ödeme sistemlerinde alternatif modellerin kullanılması, sağlık hizmetlerine hali hazırda uygulanmakta olan geri ödeme metotlarından farklı olarak yeni yöntemlerin (değer bazlı) uygulanması hedeflenmektedir. Ayrıca, sağlık hizmetlerinde gerekli ve etkin olmayan kullanımların önlenmesi, yurt dışı ilaç harcamalarının etkinleştirilmesi, akılcı ilaç kullanımının teşviki, sağlık hizmetlerinde daha etkin bir talep kontrolünün sağlanması ile sağlık hizmetleri geri ödemesinde davranış ve risk analizi denetim modellerinin geliştirilmesi öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.77).

On İkinci Kalkınma Planında ayrıca aktüeryal açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi vurgusu yapılmakta ve bunun için emeklilik / sağlık harcamalarında uzun dönemli finansal sürdürülebilirliğin güçlendirileceğine değinilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2023, s.53).

3.2. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN DENGESİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLERİN ANALİZİ

Sosyal koruma programlarının uzun vadeli finansman stratejileri düzenli ve nitelikli mali tahminlerin varlığını gerektirmektedir. Sosyal güvenliğe ilişkin mali tahminler aktüeryal hesaplamalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Aktüeryal hesaplamalar sayesinde sosyal güvenlik programlarının sürdürülebilirliğinin yanı sıra aynı zamanda sistemin yeterliliği, finansmanı ve fonlama hususları da değerlendirilmektedir. Sosyal güvenliğe

ilişkin mali tahminler yaşam beklentisi, işgücüne katılım oranı, sosyal sigorta kapsamı, reel ücretler veya büyüme gibi birçok varsayıma dayanmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenliğin mali yükümlülüklerinin değerlendirilmesine yönelik yaklaşımın diğer sistemler ve kamu harcamalarıyla tutarlı olması ve belirli bir finansman yaklaşımını ön plana çıkarmaması gerekmektedir (ILO vd., 2023, s.18).

Türkiye’de sosyal güvenlik finansman dengesinin 1990’lı yıllardan itibaren açık vermesi, sürdürülebilir bir yapı kurulabilmesi amacıyla önlemler alınmasını gerekli kılmıştır. Bu süreçte gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ile gelirleri artırmayı ve giderleri azaltmayı hedefleyen birçok parametrik değişiklik hayata geçirilmiş, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem kurulması hedeflenmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde mali dengeyi sağlayacak değişikliklerin yanı sıra emeklilik için yaş şartının kaldırılması, 7438 sayılı Kanuna göre emekli olanların bir ay içinde aynı iş yerinde işe başlamaları durumunda sosyal güvenlik destek primlerinin beş puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması, geriye dönük teşvik imkânı, asgari emekli aylığı uygulamaları gibi maliyet artırıcı düzenlemelerin de yasalaşmasına devam edilen bu süreçte sosyal güvenlik açıkları varlığını korumaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin mali tahminler ve sistemlerin sürdürülebilirliğine yönelik analiz çalışmaları dünyada ve Türkiye’de birçok çalışmaya konu olmaktadır. Tezin bu bölümünde ilk olarak amprik literatür taraması sonucu ön plana çıkan çalışmalara yer verilmekte, ardından Türkiye’de sosyal güvenliğin finansmanını etkileyen değişkenler arasındaki ilişki istatistiksel testler aracılığıyla incelenmektedir.

3.2.1. Literatür

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanı literatürde pek çok farklı analize konu olmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini analiz eden çalışmaların yanı sıra sistemin sürdürülebilirliğini ölçmek için gelecekteki mali dengesini konu edinen projeksiyonlar da literatürde önemli yere sahiptir. Çalışmanın bu bölümünde amprik literatürde sosyal güvenliğin finansmanını konu eden çalışmalara yer verilmektedir. Tez çalışması kapsamında 3.2.2 – 3.2.5 başlıkları altında,

sosyal güvenlik gelirleri ile giderlerini karşılama oranını etkileyen değişkenlerin birbirleri ve karşılama oranı üzerindeki etkileri incelenmektedir. Tez bu yönüyle literatürdeki çalışmalardan farklılaşmaktadır.

Boado-Penas vd., (2009), PAYG sisteminin aktüeryal dengesinin analizine yönelik modelleri içeren çalışmalarında toplam gelirlerin toplam giderlere bölünmesi ile hesaplanan bir karşılama oranı kullanmaktadır. Çalışmada, 2004-2008 yılları arasında İsveç'in aktüeryal gelir ve gider aylık zaman serisi verilerinin girildiği bir mali tablo değerlendirme modeli kullanılarak 2008-2082 yılları için projeksiyon yapılmaktadır. Temel senaryoda, 31 Aralık 2008 tarihindeki dengeyi yansıtan 2010 yılı denge oranının, 2007 yılındaki (1,0026) seviyesinin hemen üzerindeki bir seviyeden 0,9672'ye düşerek önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. 2008 projeksiyonunda, denge oranının tekrar toparlandığı ancak 2030'ların ortalarına kadar 1'e yakın kaldığı ve 2070'ten sonra 1,1'i aştığı tahmin edilmektedir. 2007 yılında yapılan 75 yıllık tahminlere göre ise karşılama oranı en iyi senaryoda 2037 yılında 1,1 olurken, en kötü senaryoda 2025 yılında 1,0'ın altına düşmektedir. 2007 ve 2008 yıllarındaki projeksiyonlar arasındaki temel farklılık, başlangıç aşamasındaki koruma fonunun %20 daha küçük olmasından kaynaklanmaktadır.

Roach ve Ackerman (2005), ABD'de 1990-2003 yılları arasında yıllık ortalama kişi başına düşen gelir ve vergilendirilebilir gelir zaman serisi verilerini kullanarak çoklu regresyon analizi yaptıkları çalışmalarında güven fonları için tahminlerde bulunmaktadır. Çalışmada, 2080 yılında sürdürülebilir bir aktüeryal dengenin sağlanması adına üç politika önerilmektedir. İlk öneriye göre, sosyal güvenlik vergisine tabi gelirin üst sınırının her yıl %0,5'lik bir artışla kademeli olarak yükseltilmesi ve vergilendirilen ücret ve maaş geliri yüzdesinin %84'ten 2017 yılında %90'a çıkarılmasına ek olarak yardım ödemelerindeki artışın yıllık %16 oranında azaltılması öne sürülmektedir. İkinci politika önerisinde vergilendirilen ücret ve maaş geliri yüzdesinin aynı şekilde kademeli olarak 2017 yılında %90'a çıkarılması ile birlikte sosyal güvenlik vergi oranının her yıl %0,1 puan artırılarak 2013 yılında %12,4'ten %13,1'e çıkarılması yer almaktadır. Sosyal güvenlik yardım ödemelerinin vergilendirilmesi için mevcut eşiklerin korunduğu üçüncü politika önerisinde ise sosyal güvenlik vergilendirmesine tabi gelir sınırının 2017 yılında

kademeli olarak %90'a çıkarılmasına ilaveten sosyal güvenlik vergi oranında acilen %0,4 puanlık bir artış (%12,8'e çıkarılması) teklif edilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarını etkileyen faktörleri inceledikleri çalışmalarında Belea ve Pânzuru (2012), Orta ve Doğu Avrupa'daki on ülkeyi kapsayan bir veri paneli kullanmaktadır. Bu kapsamda, göç, işsizlik ve yaşlı bağımlılık oranı istatistiksel analize dahil edilen değişkenler olup incelenen tüm ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinin yapılanması açısından benzer bir modele (PAYG) sahiptir. Ayrıca, tüm ülkelerin ortak noktaları arasında sosyalist sistemden kapitalist sisteme geçişin tecrübe edilmesi ve işsizlik, göç veya nüfusun yaşlanması gibi sosyo-ekonomik ve demografik sorunlarla karşı karşıya kalınması bulunmaktadır. Çalışma sonucunda, incelenen tüm faktörlerin sosyal güvenlik açığının hacmini etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Sayan ve Kiracı (2001a), Türkiye'de kamu tarafından yönetilen PAYG emeklilik sisteminin yarattığı kayıpları kontrol etmek için prim ve ikame oranları ile yasal emeklilik yaşlarındaki parametrik reform seçeneklerini araştırdıkları çalışmalarında, farklı emeklilik reformu stratejilerine karşılık gelen iki farklı problemi ele almaktadır.

Çalışmada, tek seferlik sıçramaların yanı sıra prim/ikame oranlarında ve yasal emeklilik yaşlarında kademeli değişiklikler de dahil olmak üzere alternatif reform stratejilerinin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Sonuçlar, 1995-2060 döneminde Türkiye'nin emeklilik açığını ortadan kaldırmaya çalışırken ikame ve prim oranlarının mevcut değerlerini korumanın, asgari emeklilik yaşında bir kerelik önemli bir artış gerektireceğini göstermektedir. Çalışmada ayrıca, asgari emeklilik yaşında kademeli geçişin tercih edildiği durumlarda, bazı nesillerin asgari emeklilik yaşından daha düşük bir yaşta emekli olmalarına imkan sağlanırken daha sonraki nesillerin bu yaşın ötesinde işgücünde kalmalarının gerekeceği vurgulanmaktadır.

Sayan ve Kiracı (2001b), aynı yıl yayınladıkları farklı bir çalışmada bu defa, Türkiye için bir optimizasyon analizi yaparak PAYG sistemine dayalı emeklilik rejiminin iyileştirilmesi için parametrik politika seçeneklerini incelemektedir. Zorunlu PAYG emeklilik sisteminin harcama-gelir dengesi, seçilen sistem parametrelerinin yapılanması ile işgücü piyasası ve demografik yapıdaki birbiriyle ilişkili gelişmeler tarafından

ortaklaşa belirlenmektedir. Kamu tarafından yönetilen emeklilik programının geçerli olduğu bir ülkede, bu gelişmeler tamamen emeklilik sistemini yönetenlerin kontrolü dışında gerçekleşmektedir. Bu nedenle, zaman içinde sistemde ortaya çıkabilecek dengesizlikler sadece mevcut prim ve ikame oranları ile asgari emeklilik yaşı düzenlemeleriyle düzeltilebilmektedir. Çalışanlardan toplanan primler ile emeklilere ödenen emekli maaşları arasında seçilmiş bir zamanlararası dengeyi korumak için, bu sistem parametrelerinin kullanılabilir pek çok versiyonu bulunmaktadır. Çalışmada, 1995-2060 döneminde PAYG sisteminin mali dengesinin sağlanması hedefiyle uyumlu tüm olası konfigürasyonları belirlemek için geliştirilen bir algoritma tanımlamaktadır. Görece genç bir işgücü/nüfusa sahip olmasına rağmen PAYG tabanlı emeklilik sistemi halihazırda ciddi bir mali krizle karşı karşıya olan Türkiye'deki emeklilik reformu tartışmalarına atıfta bulunan çalışma sonucunda, prim ve ikame oranlarının mevcut değerleri civarında kalması için asgari emeklilik yaşının önemli ölçüde artırılması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Akyıldız ve Yavuz (2007), *Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansman Açıklarının Temel Dinamikleri Üzerine Bir Analiz* isimli çalışmalarında 1989-2006 döneminde SSK, Bağ-Kur ve ES'nin finansman dengesini etkileyen sayısal verileri çoklu regresyon yöntemi ile analiz etmektedir. Yapılan regresyon analizleri sonucunda her üç sigorta kurumunun finansman açıklarını etkileyen temel dinamiklerde benzerlikler tespit edilse de aynı zamanda kurumlar arası ayrışmalar olduğu da görülmektedir. Çalışmaya göre, SSK'nın aktif/pasif oranı ve finansman açığı arasında anlamlı bir ilişki bulunmasa da Bağ-Kur ve ES için değişkenler arasında güçlü bir ilişkinin varlığı tespit edilmektedir. Analizde ayrıca, her üç sigorta kurumunda da reel aylıklar ve finansal açıklar arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının finansman dengesi üzerinde reel aylıklar ve aktif/pasif oranının birlikte bağımsız değişkenler olarak modele dahil edildiği regresyon analizlerinde ise bir ilişki saptanamamış olup bu sonucun veri setinin kısa dönemli olmasından ya da iki bağımsız değişkenin birbiri üzerindeki etkisinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Kara vd., (2016), *Sosyal Güvenlik Açığının Seçilmiş Makroekonomik Değişkenler İle İlişkisi: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı* isimli çalışmalarında 2006-2014 yılları çeyrek dönemli verileri ile VAR ve ARDL sınır testi modellerini kullanarak Türkiye'de sosyal

güvenlik açıklarının çeşitli makro büyüklükler ile ilişkisini test etmektedir. Çalışma sonucunda, sosyal güvenlik açıkları ile büyüme oranı, iç borç stoku ve sağlık giderleri arasında uzun dönemli bir ilişki tespit edilememiştir. Buna karşılık, işsizlik oranları ile sosyal güvenlik açığı arasında koentegre bir ilişkinin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Organ ve Yavuz (2017), *Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklarının Analizi ve Ekonomi Üzerindeki Etkisi* adlı çalışmalarında, sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için bütçeden yapılan transferlerin ekonomik büyüme rakamları üzerindeki etkisini regresyon analizi yöntemi ile test etmektedir. Çalışma sonucunda, sosyal güvenlik açıkları için bütçeden yapılan transferlerin milli gelire oranının %1 artması durumunda ekonomik büyümenin %4.06 oranında negatif yönde etkileneceği tahmin edilmektedir.

Türkiye’de uygulanmakta olan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, Tatlı ve Göçer’in (2015) *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Politikalarının Sürdürülebilirliği: Çoklu Yapısal Kırılmalı Esbütünleşme Analizi* isimli çalışmalarında, 1989-2013 dönemi yıllık ve 2007-2014 dönemi aylık verileri kullanılarak analiz edilmektedir. *Carrion-i-Silvstre vd. çoklu yapısal kırılmalı birim kök testi ve Maki çoklu yapısal kırılmalı eşbütünleşme testi* kullanılarak yapılan analizler sonucunda seriler arasında eşbütünleşme ilişkisi bulunduğu tespit edilmiştir. Ardından FMOLS yöntemi ile serilerin uzun dönemli eşbütünleşme katsayıları tahmin edilmiş ve çalışma sonucunda sosyal güvenlik politikaları için zayıf formda ancak sürdürülebilir bulgusu elde edilmiştir. Çalışmada 1989-2013 yılları arasında sosyal güvenlik gelirleri ile sosyal güvenlik harcamalarının yaklaşık %70’i karşılanabilmekte iken 2007-2014 yılları arasında bu oranın %78’e yükseldiği ve sınırlı da olsa sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bakımından bir iyileşme yaşandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mali yapısının sürdürülebilirliği üzerine bir başka çalışmada Dağ (2019), 2009-2018 yılları arasında aylık veriler üzerinden seriler arasındaki eşbütünleşme ilişkisini analiz etmektedir. *Bayer ve Hanck eşbütünleşme testi* ve uzun dönem katsayıları için *Dynamic Ordinary Least Squares (DOLS)* ve *Fully Modified Ordinary Least Squares (FMOLS)* yöntemlerinin kullanıldığı analiz sonucunda, sosyal güvenlik sistemi mali dengesinin sürdürülebilirliğinin zayıf olduğu bulgusuna ulaşılmaktadır.

Yaşarlar ve Bayraktar (2019), Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesinin sürdürülebilirliğini 1972-2013 yılları verileri üzerinden incelemektedir. Çalışmada, *çoklu regresyon, Johansen Eşbütünleşme Testi, ECM ve VECM modelleri* kullanılarak aktüeryal denge üzerinde etkisi olduğu düşünülen iktisadi, demografik ve diğer faktörler analiz edilmektedir. Çalışma sonucunda aktif/pasif oranının sosyal güvenlik kurumlarının mali dengesinin ölçülmesi konusunda iyi bir gösterge olduğu ve Türkiye’de 1972-2013 yılları arasında aktüeryal dengenin sürdürülebilir olmadığı bulgularına ulaşılmaktadır. Çalışmanın diğer bulguları arasında, sosyal güvenlik kapsama oranının ve doğum oranının kısa vadede emeklilik sisteminin aktif/pasif oranını artırdığı, uzun vadede ise söz konusu oranı düşürdüğü; emeklilik sisteminin gelir/harcama oranının ise hem kısa hem de uzun vadede aktif/pasif oranını artırdığı tespitleri yer almaktadır.

Kadın İstihdamının Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye için Ekonometrik Bir Analiz adlı çalışmasında Küçükşahin ve Nurdoğan (2022), 1988-2020 dönemi verileri üzerinden Türkiye’de sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirleri ve kadın istihdamı arasındaki ilişkiyi incelenmektedir. *Engle Granger Eşbütünleşme Testi* ve *Toda-Yamamoto Nedensellik analizinin* kullanıldığı çalışmanın sonucunda, kadın istihdamının, SGK gelirleri üzerinde pozitif bir etkisi olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Çalışmada ayrıca sosyal güvenlik gelirleri ve kadın istihdam oranları arasında uzun dönemli bir ilişkinin ve kadın istihdamından sosyal güvenlik prim gelirlerine doğru bir nedensellik ilişkisinin varlığına ulaşılmaktadır.

3.2.2. Uygulama

Sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini sağlamak amacıyla açık finansmanı adı altında her yıl merkezi bütçeden SGK’ya kaynak aktarımı yapılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin kamu maliyesi üzerindeki yükünü hafifletmek için gelirlerinin giderlerini karşılayabildiği bir dengenin gerçekleştirilmesi önemlidir. Ancak emeklilik yaşına ilişkin güncel gelişmeler, nüfusun giderek yaşlanması ve artan sağlık harcamaları sonucunda giderlerin artış hızının baskılanması çok mümkün görünmemektedir. Bu nedenle sosyal güvenlik gelirlerinde kalıcı ve önemli bir artış ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

PAYG sisteminde mali dengenin Eşitlik (1)'in sağlanması halinde gerçekleştirilebileceğine ilişkin açıklamalar Bölüm 1.7.3'te verilmişti.

$$(1) \quad s \cdot W \cdot E = P \cdot R$$

Eşitlikte s = prim oranı, W = ortalama ücret, E = çalışan sayısı, P = ortalama emekli aylığı ve R = emekli sayısı olmaktadır. 2023 yılında 7438 sayılı Kanunun kabulü ile emekli sayısında önemli bir artış meydana gelmiş, bunun sonucunda denklemin sağ tarafında ciddi bir yükseliş yaşanmıştır.

Eşitlik (1)'de denklemin sağ tarafında yaşanan bu önemli değişikliğin mali denge açısından telafi edilebilmesi için ya eşitliğin sol tarafının artırılması ya da emekli aylıklarının (P) azaltılması gerekmektedir. Ancak hem emekli aylıklarını azaltmak hem de prim oranlarını (s) veya asgari ücreti (W) artırmak ekonomik ve sosyal sonuçları nedeniyle kolay uygulanabilir politikalar olmamaktadır. Bu noktada en makul çözüm, emekli sayısındaki artışın sosyal güvenlik sisteminin mali dengesi üzerindeki etkisinin sigortalı çalışan sayısındaki artış ile telafi edilmesi olmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin temel gelir kalemini prim gelirleri oluşturmaktadır. Geçmiş dönemlerde elde edilmesi gerekirken çeşitli yapılandırma kanunları ile borçların yeniden yapılandırılması sonucu sonradan tahsil edilen gelirler de prim gelirleri gibi SGK'nın asıl faaliyetinden elde ettiği gelirler kapsamında değerlendirilmektedir. Sosyal güvenlik giderleri içerisinde en önemli paya sahip olan kalemler ise emekli aylıkları ve sağlık giderleridir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için prim ve yapılandırma gelirleri toplamı ile emekli ve sağlık harcamalarının karşılanması büyük önem teşkil etmektedir. Bu nedenle, analiz kapsamına sosyal güvenlik prim ve yapılandırma gelirleri toplamının emekli ve sağlık giderleri toplamını karşılama oranı (gelir-gider karşılama oranı) dahil edilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin toplam gelir ve giderleri içerisinde çeşitli yasal düzenlemelerden kaynaklanan birçok kalem yer almaktadır. Bütçe transferleri içerisinde de yer alan bu kalemler, sosyal güvenliğin kendi idaresinden ziyade merkezi yönetimin faaliyetleri sonucu oluşmakta ve SGK'ya aktarılmaktadır. Bu değişkenler yapılan

analizlere dahil edilmemekte, sadece sosyal sigorta sisteminin kendi gelir-gider dengesi içerisinde yer aldığı düşünülen faktörlere yer verilmektedir.

Pasif sigortalı sayısında önemli artışlar meydana gelirken, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin en temel göstergelerinden biri olan, aktif/pasif oranının iyileştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aktif/pasif oranında düzelmeyi sağlayacak göstergeler ise sigortalı sayısı ve istihdam oranıdır. İstihdam piyasasının yapısının diğer temel göstergeleri ise işgücüne katılma oranı ve işsizlik oranıdır. Sosyal güvenliğin prim gelirlerinde artışa neden olmasından dolayı finansal yapısını etkilediği düşünülen bu değişkenler²⁷ de analize dahil edilmektedir.

3.2.3. Veri Seti

Bu çalışmadaki analizlerde, sosyal güvenlik reformu sonrası etkileri görmek adına, 2009-2023 dönemine ait aylık veriler (n=180) veriler kullanılmaktadır. Korelasyon, Çoklu Regresyon ve Ridge Regresyon analizlerinde; sosyal güvenlik prim gelirleri, emekli aylığı giderleri, sağlık giderleri, sigortalı sayısı, emekli sayısı, istihdam oranı, işsizlik oranı, işgücüne katılma oranı, kayıt dışı istihdam oranı değişkenleri kullanılmaktadır. Gelir-gider karşılama oranının hesaplanmasında sosyal güvenlik prim ve yapılandırma gelirleri toplamı ile emekli aylığı ve sağlık giderlerinin yüzde kaçının karşılandığına bakılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde finansman açıklarına neden olan faktörlerin değerlendirildiği bölüm 3.1’de yer alan tüm değişkenlerin veri, zaman ve analiz yönteminde karşılaşılan kısıtlılıklar nedeniyle yapılan çalışmaya dahil edilmesi mümkün

²⁷ “İstihdam, referans haftasında en az bir saat iktisadi faaliyette bulunan ve bu faaliyetinden gelir elde eden (ücretsiz aile işçileri dahil) veya geçici olarak başında bulunmadıkları bir işi olan kişilerden işi ile bağlantısı devam edenlerden oluşmaktadır. İstihdam oranı, istihdamın kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.

İşsizler; referans haftasında istihdamda olmayan, son dört hafta içerisinde aktif olarak iş arayan, iş bulduğu takdirde 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kişilerden oluşmaktadır. Ayrıca iş bulmuş başlamak üzere beklediği için iş aramayan ve üç ay içinde işe başlayacak olan kişiler de işsizlere dahildir. İşsizlik oranı, işsiz nüfusun işgücü içindeki oranıdır.

İşgücü, ilgili referans dönemde ekonomik mal ve hizmetlerin üretimi için emek arzında bulunan veya bulunmak isteyen çalışma çağındaki nüfusu kapsar. İşgücü, istihdamda olanlar ile işsizlerin toplamını ifade etmektedir. İşgücüne katılma oranı ise işgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.”

olmadığından yukarıda sayılan sınırlı sayıda değişken ile modellerin kurulması tercih edilmiştir.

Analizde kullanılan verilere ilişkin açıklamalar Tablo 26’da yer almaktadır. İlgili veriler SGK ve TÜİK resmi internet sitelerinde yayınlanan istatistiklerden elde edilmiş olup verilerin analizinde SPSS ve NCSS istatistik paket programları kullanılmıştır. Aylık bazda yayınlanan veri sayısının kısıtlı olması nedeniyle incelenen değişken sayısı sınırlı kalmıştır.

Analizlerde kullanılan değişkenlere ait tanımlayıcı istatistiklere (descriptive statistics) ilişkin tablo EK-1’de yer almaktadır. EK-1’de veri setinde yer alan değişkenlerin en düşük ve en büyük değerleri ile aralık, ortalama ve standart sapma değerleri verilmektedir. 2009-2023 yılları arasındaki aylık verilerinin kullanıldığı değişkenlerin açıklamaları ile alındığı kaynaklar ise Tablo 26’da sunulmaktadır.

Tablo 26. Analizlerde Kullanılan Değişkenler

Değişken	Açıklama	Yıllar	Kaynak
Bağımlı Değişken			
Karşılama Oranı	Prim ve yapılandırma gelirleri toplamının emekli aylığı ve sağlık harcamaları toplamına oranlanmasıyla elde edilen değerdir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenlerinden Yazar Tarafından derlenmiştir
Bağımsız Değişkenler			
Emekli Aylığı	Sosyal Güvenlik Kurumundan yaşlılık aylığı alan kişilere ödenen toplam emekli aylığı ödemesini göstermektedir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Mali İstatistikler (Aralık ayları)
Emekli Sayıları	Yaşlılık aylığı alan kişilerin toplam sayısını göstermektedir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Sigortalı İstatistikleri (Tüm aylar).
Sağlık Harcamaları	Yolluk dahil toplam sağlık harcamalarını göstermektedir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Mali İstatistikler (Aralık ayları)
Prim Gelirleri	Aktif sigortalılardan alınan toplam gelirlerini göstermektedir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Mali İstatistikler (Aralık ayları)
Yapılandırma Gelirleri	Yapılandırma Kanunları sonucunda elde edilen geliri göstermektedir	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Mali İstatistikler (Aralık ayları)

Sigortalı Sayısı	4/a, 4/b, 4/c ve Muhtar sigortalıları yer almaktadır. Çıracak, Yurt dışı Topluluk, Tarım (4/a), Diğer Sigortalılar (isteğe bağlı) ile stajyer ve kursiyerler toplama dahil edilmemiştir.	2009-2023	SGK Aylık İstatistik Bültenleri / Sigortalı İstatistikleri
İstihdam Oranı	Aktif çalışan iş gücünün aktif nüfusla kıyaslandıktan sonra 100 ile çarpılmasıyla elde edilen değerdir.	2009-2023	TÜİK Mevsim Etkisinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (15+ yaş)
İşsizlik Oranı	İşsizlerin toplam işgücü (çalışanlar + işsizler) içindeki oranını gösteren değerdir.	2009-2023	TÜİK Mevsim Etkisinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (15+ yaş)
İşgücüne Katılma Oranı	İşgücü, istihdamda olanlar ile işsizlerin toplamını ifade etmektedir. İşgücüne katılma oranı ise işgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.	2009-2023	TÜİK Mevsim Etkisinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (15+ yaş)
Kayıtdışı İstihdam Oranı	Niteliği itibarıyla yasal işlerde çalışarak istihdama katılan, sarf edilen emek ve ücreti ilgili kurum ve kuruluşlara eksik bildirilen veya hiç bildirilmeyen bireylerin sayısının çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır.	2009-2023	SGK ve TÜİK Kayıt dışı İstihdam verilerinden derlenmiştir

3.2.4. Yöntem

3.2.4.1. Korelasyon Analizi

Korelasyon analizi, bir birim olmaksızın iki bağımsız değişken arasındaki ilişkinin yönü ve derecesinin tespit edilmesinde kullanılan istatistiksel bir yöntemdir (Alpar, 2010).

Örneklem büyüklüğü n olmak üzere X ve Y aralıklı ölçekli veya oransal ölçekli bağımsız değişkenlerdir. Pearson korelasyon katsayısı -1 ve +1 arasında değişmekte olup eşitlik aşağıda sunulmaktadır.

$$r_{xy} = \frac{n \sum x_i y_i - \sum x_i \sum y_i}{\sqrt{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \sqrt{n \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2}}.$$

Eşitlik (2)

Korelasyon değerinin 0'a yaklaşması durumunda değişkenler arasındaki ilişki gücü düşmekte tersi şekilde 1'e yaklaşması durumunda ise ilişki gücü artmaktadır. Diğer

tarafından değişkenler birlikte artan veya azalan yapıda ise pozitif yönlü, biri artarken diğeri azalan yapıda ise negatif yönlü ilişkilidir (Sevüktekin ve Çınar, 2017).

Verilerin analizinde, ilk olarak değişkenler arasındaki ikili ilişkiyi incelemek adına korelasyon analizi yöntemi kullanılmaktadır. Çalışmadaki korelasyon analizi ile *gelir-gider karşılama oranı, prim gelirleri, sigortalı sayısı, istihdam sayısı, işsiz sayısı ve kayıt dışı istihdam oranı değişkenleri* arasındaki ilişkinin yönü ve büyüklüğü incelenmektedir²⁸.

3.2.4.2. Çoklu Doğrusal Regresyon ve Ridge Regresyon Analizi

Bağımlı değişken Y ile bağımsız değişkenler arasında X_1, X_2, \dots, X_n arasındaki neden sonuç ilişkisinin modellenmesinde çoklu doğrusal regresyon analizi kullanılmaktadır. Aşağıda sunulan doğrusal regresyon fonksiyonu ile analiz gerçekleştirilmekte olup denklemdaki b katsayılarının her biri, bağımsız değişkendeki meydana gelen bir birimlik değişimin bağımlı değişken üzerindeki etkisini göstermektedir (Özdamar, 2014).

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_nX_n \quad \text{Eşitlik (3)}$$

İstatistikte adım adım regresyon tahmin edici, (bağımsız) değişkenlerin seçiminin otomatik bir süreçle gerçekleştirildiği regresyon modellerini uyum yöntemidir (Efroymsen, 1960). Geriye doğru eleme yöntemi de adım adım regresyon için ana yaklaşımlardan biridir. Bu yöntemde tüm aday bağımsız değişkenlerle başlanılır, seçilen bir uyum kriteri kullanılarak her değişkenin silinmesi test edilir, model uyumunu istatistiksel olarak bozan değişkenin (varsa) silinmesini ve istatistiksel olarak anlamlı bir uyum kaybı olmadan başka değişken silinemeye kadar bu işlemin tekrarlanmasını içermektedir (Hocking, 1976).

²⁸ Yapılan analiz sonucunda elde edilen korelasyon katsayıları, emekli aylığı gideri, sağlık harcamaları, emekli sayısı değişkenleri ile gelir-gider karşılama oranı arasındaki ilişkiyi açıklama konusunda yeterli olmadığından modele dahil edilmemektedir.

Ridge regresyon bağımsız değişkenlerin yüksek oranda ilişkili olduğu durumlarda çoklu regresyon modellerinin katsayılarını tahmin etme yöntemidir (Hilt ve Seegrist, 1977). Ridge regresyonu, doğrusal regresyon modelleri bazı çoklu doğrusal (yüksek seviyede ilişkili) bağımsız değişkenlere sahip olduğunda en küçük kare tahmin edicilerinin belirsizliğine olası bir çözüm olarak geliştirilmiştir. Ridge regresyon tahmin edicisi, varyansı ve ortalama kare tahmin edicisi daha önce türetilen en küçük kare tahmin edicilerinden daha küçük olduğundan daha kesin parametrelerin tahminini sağlar (Gruber, 1998).

$$\sum_{i=1}^n \left(y_i - \beta_0 - \sum_{j=1}^p \beta_j x_{ij} \right)^2 + \lambda \sum_{j=1}^p \beta_j^2 = \text{RSS} + \lambda \sum_{j=1}^p \beta_j^2 \quad \text{Eşitlik (4)}$$

- y_i bağımlı değişkenin i . gözlem değeri
- x_{ij} bağımsız değişkenin i . gözlemdaki j . özellik değeri
- β_0 sabit terim (intercept term)
- β_j j . özellik için katsayı (coefficient)
- n gözlem sayısı
- p özellik sayısı
- λ ridge regresyonun parametresi

Ridge regresyonda regresyon denklemindeki katsayıları küçültmek amacıyla bir terim (λ) kullanılır. Bu terim, katsayıları sıfıra yaklaştırarak modelin karmaşıklığını azaltır. Ridge regresyon; hatayı minimum yapıp parametrelere ait katsayıları kontrol altında tutarak modelin doğruluğunu artırmak amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Ridge regresyon terimi, λ (lambda) ile kontrol edilir. Belirlenen uygun lambda değeri regresyonun aşırı uyumu (overfitting) sorununu önler ve kestirimlerin daha güvenilir olmasını sağlar (Hoerl, 2020).

Çalışmada korelasyon analizinin ardından diğer değişkenlerin gelir-gider karşılama oranı üzerindeki etkilerini görmek amacıyla regresyon analizinden yararlanılmaktadır. Regresyon analizinde bağımlı değişken olarak *gelir-gider karşılama oranı*; bağımsız değişkenler olarak *prim geliri*, *emekli aylığı gideri*, *sağlık harcamaları*, *sigortalı sayısı*, *istihdam oranı*, *işsizlik oranı*, *işgücüne katılma oranı*, *kayıt dışı istihdam oranı* ve *emekli sayısı* belirlenmiştir.

Değişkenler arasındaki ilişkinin tanımlanabilmesi için sırasıyla çoklu doğrusal regresyon ve Ridge regresyon analizlerinden yararlanılmıştır. Çoklu doğrusal regresyon analizi sonuçlarının modelde çoklu doğrusal bağlantı problemi vermesi nedeniyle daha tutarlı bir model elde edilebilmesi için söz konusu verilere Ridge Regresyon analizi uygulanmıştır.

3.2.5. Analizlerin Sonuçları

3.2.5.1. Korelasyon Analizinin Sonuçları

Korelasyon analizi sonuçlarını veren EK-2 Korelasyon Tablosuna göre, gelir-gider karşılama oranı ile prim gelirleri arasında pozitif yönlü orta düzeyde bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,36$; $p<0,05$). Prim gelirleri arttıkça gelir-gider karşılama oranı da artmaktadır.

Prim gelirleri ile sigortalı sayısı arasında pozitif yönlü güçlü bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,71$; $p<0,05$). Sigortalı sayısının artması ile prim gelirleri artmaktadır. Sigortalı sayısı ile gelir-gider karşılama oranı arasında pozitif yönlü orta düzeyde bir ilişki ortaya çıkmaktadır ($r=0,53$; $p<0,05$). Sigortalı sayısı arttıkça gelir-gider karşılama oranı da artmaktadır.

Prim gelirleri ile istihdam arasında pozitif yönlü yüksek düzeyde bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,73$; $p<0,05$). İstihdamın artması ile prim gelirleri artmaktadır. İstihdam ile gelir-gider karşılama oranı arasında pozitif yönlü orta düzeyde bir ilişki bulunmaktadır ($r=0,54$; $p<0,05$). Sigortalı sayısının ve istihdamın artması prim gelirlerini ve gelir-gider karşılama oranını artırmaktadır.

Prim gelirleri ile kayıt dışı istihdam oranı arasında negatif yönlü yüksek düzeyde bir ilişki bulunmaktadır ($r=-0,70$; $p<0,05$). Kayıt dışı istihdam oranı artıkça prim gelirleri azalmaktadır. Kayıt dışı istihdam ile gelir-gider karşılama oranı arasında negatif yönlü orta düzeyde bir ilişki bulunmaktadır ($r=-0,57$; $p<0,05$). Kayıt dışı istihdam oranı azaldıkça gelir-gider karşılama oranı artmaktadır. Buna göre kayıt dışı istihdamın azaltılması, artan prim gelirleri ve gelir-gider karşılama oranı ile sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurulmasına katkı sağlayacaktır.

3.2.5.2. Çoklu Doğrusal Regresyon ve Ridge Regresyon Analizi Sonuçları

Çoklu doğrusal regresyonda geriye doğru eleme yöntemi kullanılmıştır. Geriye doğru eleme yönteminde adım adım listede belirlenen değişkenlerin modele dahil edilmesiyle yani tam bir modelle başlanır. Ardından her adımda en az anlamlı değişken önemliliği test edilerek modelden çıkarılır, adım adım modele istatistiksel olarak anlamlı katkısı olan değişkenler tespit edilene kadar devam edilir (IBM, 2019).

Regresyon analizi için kurulan nihai araştırma modeli şu şekildedir:

$$\text{Karşılama Oranı} = \beta_0 + \beta_1 \text{ prim geliri} + \beta_2 \text{ emekli aylığı gideri} + \beta_3 \text{ sigortalı sayısı} + \beta_4 \text{ işsizlik oranı} + \beta_5 \text{ işgücüne katılma oranı} + \beta_6 \text{ sağlık harcamaları}$$

Tablo 27. Çoklu Doğrusal Regresyon Model Özeti

Model	R	R kare	Düzeltilmiş R kare	Std. Hata
1	0,791 ^a	0,63	0,61	6,15
2	0,791 ^b	0,63	0,61	6,13
3	0,791 ^c	0,63	0,61	6,11
4	0,790^d	0,62	0,61	6,11

a. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), Kayıt Dışı İstihdam Oranı, İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri, İstihdam Oranı

b. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), Kayıt Dışı İstihdam Oranı, İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri

c. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri

d. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri

e. Bağımlı Değişken: Karşılama Oranı

Tablo 27’de çoklu doğrusal regresyon modelinin özeti verilmektedir. Tahmin edilen regresyon modelinin genel olarak uygunluğunun ortaya konulmasında belirleme (açıklayıcılık) katsayısından faydalanılır. Belirleme katsayısı yani R^2 değeri 0-1 arsında değişmekte olup 1’e yakınsa uyum iyiliğinin uygun olduğu sonucu elde edilir (Gujarati, 2008). Model tarafından açıklanan sonuçların toplam varyasyon oranına dayanarak gözlemlenen sonuçların model tarafından ne kadar iyi açıklandığının bir ölçüsüdür (Drapper ve Smith, 1998).

Tablo 27’de çoklu doğrusal regresyon analizi sonucu elde edilen belirleme katsayısının 0,62 olduğu görülmektedir. Buna göre bağımlı değişkendeki toplam değişimin %62’si modeldeki bağımsız değişkenler tarafından açıklanmaktadır.

Doğrusal regresyon modellerin anlamlılığının sunulduğu F testi sonuçlarına göre ise (Tablo 28) nihai çoklu doğrusal regresyon modelinin tümel olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($p < 0,05$).

Tablo 28. Çoklu Doğrusal Regresyon ANOVA^a

Model	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kareler	F	p değeri
1 Regresyon	10.720	9	1191,15	31,50	0,000 ^b
Artık	6.429	170	37,82		
Toplam	17.149	179			
2 Regresyon	10.720	8	1340,03	35,64	0,000 ^c
Artık	6.429	171	37,60		
Toplam	17.149	179			
3 Regresyon	10.720	7	1531,41	40,97	0,000 ^d
Artık	6.430	172	37,38		
Toplam	17.149	179			
4 Regresyon	10.700	6	1783,35	47,84	0,000^e
Artık	6.449	173	37,28		
Toplam	17.149	179			
a. Bağımlı Değişken: Karşılama Oranı					
b. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), Kayıt Dışı İstihdam Oranı, İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri, İstihdam Oranı					
c. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), Kayıt Dışı İstihdam Oranı, İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri					
d. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Emekli Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri					
e. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), İşsizlik Oranı, Emekli Aylığı, İşgücüne Katılma Oranı, Sigortalı Sayısı, Sağlık Harcamaları, Prim Gelirleri					

Çoklu doğrusal modellerinin her birinde ayrı ayrı yer alan tüm bağımsız değişkenlerin modeldeki anlamlılıkları ve modelin doğrusal olup olmadığının testine ilişkin istatistikler Tablo 29’da sunulmaktadır.

Tablo 29. Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi Katsayılar

Model		Standardize Edilmemiş Katsayılar		Standardize Katsayılar		T	p değeri	Doğrusallık İstatistikleri	
		B	Std Hata	Beta				Tolerance	VIF
1	Sabit	18,2	56,1			0,3	0,7		
	Emekli Aylığı	- 0,0	0,0	- 2,5	- 7,7		<0,01	0,0	48,3
	Emekli Sayıları	0,0	0,0	0,2	0,7		0,5	0,0	33,1
	Sağlık Harcamaları	- 0,0	0,0	- 1,4	- 3,8		<0,01	0,0	62,0
	Prim Gelirleri	0,0	0,0	3,7	10,0		<0,01	0,0	63,5
	Sigortalı Sayısı	0,0	0,0	0,3	1,4		0,2	0,0	27,1
	İstihdam Oranı	- 0,5	8,5	- 0,1	- 0,1		1,0	0,0	2.046,4
	İşsizlik Oranı	- 1,4	4,1	- 0,2	- 0,3		0,7	0,0	219,4
	İşgücüne Katılma Oranı	1,1	7,6	0,3	0,1		0,9	0,0	1.989,5
	Kayıt Dışı İstihdam Oranı	0,0	0,3	0,0	0,1		0,9	0,1	10,2
2	Sabit	15,4	21,0			0,7	0,5		
	Emekli Aylığı	- 0,0	0,0	- 2,5	- 7,8		<0,01	0,0	48,1
	Emekli Sayıları	0,0	0,0	0,2	0,7		0,5	0,0	30,9
	Sağlık Harcamaları	- 0,0	0,0	- 1,4	- 3,9		<0,01	0,0	61,3
	Prim Gelirleri	0,0	0,0	3,7	10,1		<0,01	0,0	63,3
	Sigortalı Sayısı	0,0	0,0	0,3	1,4		0,2	0,0	27,1
	İşsizlik Oranı	- 1,2	0,4	- 0,2	- 3,2		<0,01	0,5	1,9
	İşgücüne Katılma Oranı	0,7	0,4	0,2	2,0		0,1	0,2	4,4
	Kayıt Dışı İstihdam Oranı	0,0	0,3	0,0	0,1		0,9	0,1	9,4
3	Sabit	17,0	12,0			1,4	0,2		
	Emekli Aylığı	- 0,0	0,0	- 2,5	- 7,8		<0,01	0,0	48,1
	Emekli Sayıları	0,0	0,0	0,2	0,7		0,5	0,0	30,9
	Sağlık Harcamaları	- 0,0	0,0	- 1,4	- 3,9		<0,01	0,0	61,1
	Prim Gelirleri	0,0	0,0	3,7	10,1		<0,01	0,0	63,3
	Sigortalı Sayısı	0,0	0,0	0,3	1,6		0,1	0,1	19,1

	İşsizlik Oranı	- 1,2	0,4	- 0,2	- 3,2	<0,01	0,5	1,8
	İşgücüne Katılma Oranı	0,7	0,4	0,2	2,0	<0,01	0,2	4,4
4	Sabit	16,2	11,9		1,4	0,2		
	Emekli Aylığı	- 0,0	0,0	- 2,5	- 7,9	<0,01	0,0	45,2
	Sağlık Harcamaları	- 0,0	0,0	- 1,4	- 3,8	<0,01	0,0	60,0
	Prim Gelirleri	0,0	0,0	3,7	10,1	<0,01	0,0	62,7
	Sigortalı Sayısı	0,0	0,0	0,4	4,0	<0,01	0,2	5,9
	İşsizlik Oranı	- 1,0	0,3	- 0,2	- 3,6	<0,01	0,9	1,1
	İşgücüne Katılma Oranı	0,7	0,4	0,2	2,1	<0,01	0,2	4,4

a. Bağımlı Değişken: Karşılama Oranı

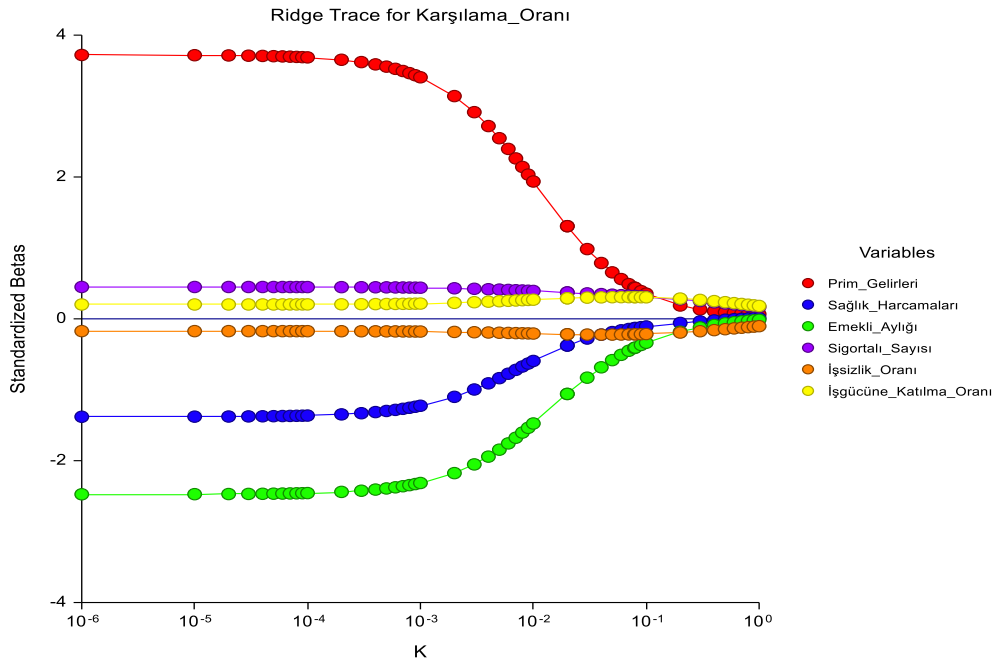
Tümel olarak anlamlı bulunan nihai modelde yer alan *prim geliri*, *emekli aylığı gideri*, *sigortalı sayısı*, *işsizlik oranı*, *işgücüne katılma oranı* ve *sağlık harcamaları* bağımsız değişkenlerinin modele olan katkıları istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur.

Nihai çoklu doğrusal regresyon modeli incelendiğinde; standartlaştırılmış katsayılar dikkate alındığında prim gelirlerindeki bir birim artış gelir-gider karşılama oranı bağımlı değişkeninde 3,7 birim artışa neden olmaktadır ($p<0,05$). Emekli aylığı giderinde bir birimlik değişim gelir-gider karşılama oranı üzerinde 2,5 birimlik azalmaya, sağlık harcamalarındaki bir birimlik değişim gelir-gider karşılama oranı üzerinde 1,4 birim azalmaya, sigortalı sayısındaki artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,4 birimlik artışa, işsizlik oranındaki bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,2 birimlik azalışa ve işgücüne katılma oranındaki bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,2 birimlik artışa neden olmaktadır ($p<0,05$).

Modelde çoklu doğrusal bağlantıyı belirlemek için kullanılan varyans artış faktörü (VIF-Variance Inflation Factor) değeri, bağımsız değişkenlere ilişkin korelasyon matrisinin tersinin köşegen değeridir. VIF bağımsız değişkenler arasındaki ilişkiyi belirlemek için kullanılmaktadır. Modelin doğrusallığının belirlenmesinde kullanılan VIF değerlerinin 10'dan büyük olması modelde çoklu bağlantı problemi olduğunu göstermektedir.

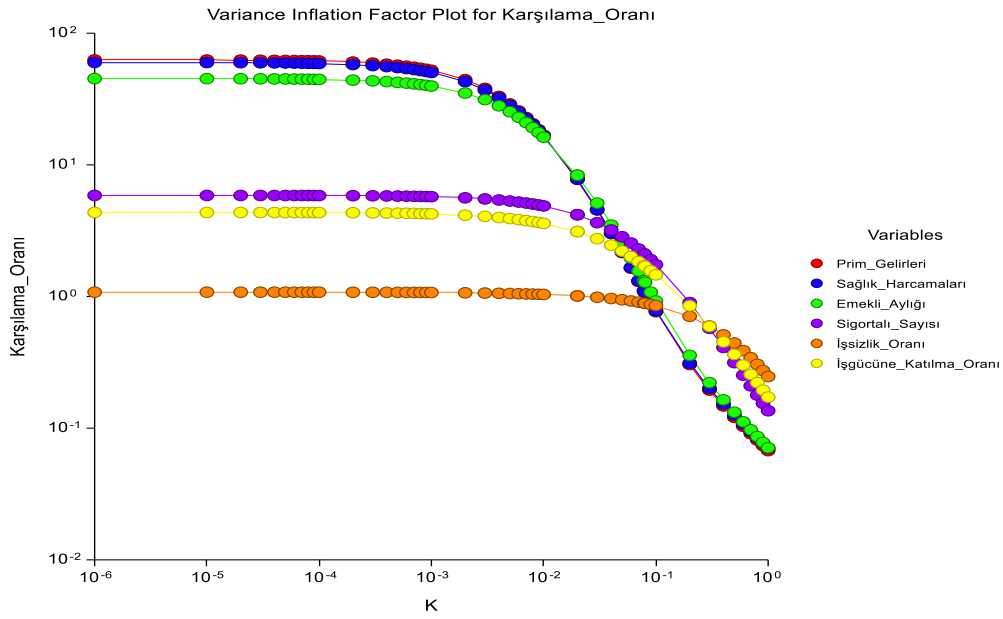
Nihai model incelendiğinde; üç bağımsız değişkene (*prim gelirleri*, *emekli aylığı* ve *sağlık harcamaları*) ilişkin VIF değerinin 10'dan büyük olması (Tablo 29) modelin çoklu bağlantı problemine sahip olduğunu göstermektedir. Bu nedenle daha tutarlı sonuçlar elde edebilmek adına Ridge Regresyon Analizi uygulanmıştır.

Şekil 6'da Ridge İzi Grafiği sunulmakta olup 0,02 optimum değerinden sonra katsayıların (standardized betas) tutarlı kaldığı görülmektedir.



Şekil 6. Ridge İzi Grafiği

Şekil 7'de ise $k=0,02$ optimum değerinden sonra modelde yer alan bağımsız değişkenlerin VIF değerlerinin 10'un altında olduğu belirlenmiştir.



Şekil 7. Bağımsız Değişkenlerin k Değerine Göre VIF Değerlerinin Dağılımı

Tablo 30’da Ridge Regresyon Analizi belirleme katsayısı R^2 ’nin 0,46 olduğu görülmektedir. Bu değere göre, modelin bağımlı değişkenindeki toplam değişimin %46’sı, modeldeki bağımsız değişkenler tarafından açıklanmaktadır. Model anlamlılığı testi sonuçlarına göre, Ridge Regresyon modelinin %95 güven düzeyinde tümel olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir ($p < 0,05$).

Tablo 30. Ridge Regresyon ANOVA^{a,b}

Değer	SD	Kareler Toplamı	Ortalama Kareler	F	P	R kare
Sabit	1	893.923	893.923	34,7	<0,001	0,46
Model	6	7.866	1.311			
Hata	173	9.284	54			
Toplam	179	17.149	96			

a. Bağımlı Değişken: Karşılama Oranı

b. Bağımsız Değişkenler: (Sabit), Prim Geliri, Emekli Aylığı Gideri, Sağlık Harcamaları Sigortalı Sayısı, İşsizlik Oranı, İşgücüne Katılma Oranı.

Tablo 31 ve Tablo 29 karşılaştırıldığında, Ridge Regresyon Analizi sonucu elde edilen kestirimlere ait standart hataların çoklu doğrusal regresyon analizi ile kestirilen parametrelere ait standart hatalara kıyasla daha düşük olduğu görülmektedir. Tabloda

sunulan VIF değerleri incelendiğinde de çoklu doğrusal regresyon modelinde yer alan çoklu bağlantı sorununun giderildiği görülmektedir.

Tablo 31. Ridge Regresyon Analizi^a Katsayılar (k=0,02)

Bağımsız Değişkenler	Beta Katsayılar	Std Hata	Standardize Katsayılar	VIF
Sabit	7,46			
Prim_Gelirleri	0	0	1,31	7,8
Sağlık_Harcamaları	0	0	-0,38	7,81
Emekli_Aylığı	0	0	-1,06	8,35
Sigortalı_Sayısı	0	0	0,37	4,18
İşsizlik_Oranı	-1,29	0,33	-0,22	1,01
İşgücüne_Katılma_Oranı	1,05	0,36	0,29	3,12

a. Bağımlı Değişken: Gelir-Gider Karşılama Oranı

Ridge regresyon analizi sonucu elde edilen standartlaştırılmış katsayılar dikkate alındığında prim gelirlerindeki bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı bağımlı değişkeninde 1,31 birim artışa neden olmaktadır. Emekli aylığındaki bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 1,06 birimlik azalmaya; sağlık harcamalarındaki bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,38 birimlik azalmaya; sigortalı sayısında bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,37 birimlik artışa; işsizlik oranında bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,22 birimlik azalışa ve işgücüne katılma oranında bir birimlik artış gelir-gider karşılama oranı üzerinde 0,29 birimlik artışa neden olmaktadır ($p < 0,05$).

Analizlerin sonuçlarına göre, gelir-gider karşılama oranı üzerinde prim gelirlerinin, emekli aylığı giderlerinin ve sağlık harcamalarının modeldeki diğer değişkenlere kıyasla etkisi daha yüksektir. Sigortalı sayısının, işgücüne katılma oranının ve işsizlik oranının da gelir-gider karşılama oranı üzerinde etkisi bulunmaktadır. Buna göre sigortalı sayısı ve işgücüne katılma oranında gerçekleştirilecek artışlar gelir-gider karşılama oranının artmasına katkı sağlayacaktır.

SONUÇ

Sosyal güvenlik kapsamındaki sistemli çalışmaları 19'uncu yüzyıla dayanan Batılı ülkelerin karşı karşıya kaldığı finansman sorunları, görece yeni bir dönemde kurulan ve demografik açıdan genç bir nüfusa sahip olan Türkiye için de geçerli olmaktadır.

Sağlıklı bir şekilde kurgulanmış sosyal güvenlik sistemlerinin hizmet sunarken en azından üç nesil boyunca sorunlarla karşılaşmaması beklenmekte iken, Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin 50 yıllık bir süreyi tamamlamadan çok ciddi yapısal sorunlar ile mücadele etmek zorunda kaldığı görülmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları uzun süredir (ES 1987, BAĞ-KUR 1989, SSK 1992) devam etmektedir. Sistemlerin açık vermesi nedeniyle fon biriktirme üzerine kurulan yapılardan dağıtım yöntemine geçilmiş yine de yıllık bazda gelir gider dengesinin sağlanması mümkün olmamıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki açıklar nedeniyle 1990'lı yıllardan itibaren genel bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına ciddi kaynaklar aktarılmaya başlanmış bu harcamaların ulaştığı boyut nedeniyle sosyal güvenliğin finansmanı kamu maliyesi açısından da oldukça önemli bir konu haline gelmiştir. Sosyal güvenlikte finansman dengesini sağlamak adına birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemindeki mali bozulmaya çözüm getireceği düşünülen yasal düzenlemeler hayata geçirilerek sosyal güvenlik alanında reformlar gerçekleştirilmiştir.

Sosyal güvenlik reform süreci 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı Kanun ile başlamış, bu Kanun ile sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesinin kurulması adına emeklilik yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olacak şekilde kademeli olarak artmıştır. 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile farklı sigorta kurumları tek bir idari yapı altında toplanmış ve SGK kurulmuştur.

Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanun ile tüm primli sosyal güvenlik rejimleri tek bir kanuni düzenleme altında birleştirilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması süreci ile aylık bağlama oranı, aylık hesaplama yöntemleri, prim gün sayısı ve prime esas kazancın yükseltilmesi, prim tahsilat oranını artırma ile kayıt dışı çalışmayı önleme gibi sistemin mali dengesini sağlamaya yönelik tedbirler getirilmiştir. 5510 sayılı Kanun ile kadın ve erkeklerin emeklilik yaşının kademeli olarak artması ve 2048 yılından itibaren 65 yaşında emekli olunmasına ilişkin düzenleme yasalaşmıştır.

Süreci 1999 yılında başlayan en kapsamlı sosyal güvenlik reformunun üzerinden geçen 25 yılın ardından bugün gelinen noktada sosyal güvenlik sisteminin açıklarının devam ettiği ve sistemin finansal sürdürülebilirliğinin henüz sağlanamadığı görülmektedir. 2023 yılında Türkiye’de sosyal güvenlik harcamaları, toplam bütçe giderinin 1/3’üne karşılık gelmekte, bu harcamaların kamu maliyesi üzerindeki baskısı artmaktadır. GSYH’nın %3,23’üne karşılık gelen sosyal güvenlik bütçe transferleri ise yaklaşık 850 milyar TL’ye ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin gelirlerinin giderlerini karşılama oranına göre değerlendirildiğinde, reform sürecinde oldukça önemli bir ilerleme kaydedildiği ve 2009 yılında %73,1 olan karşılama oranının, 2023 yılında %98,2 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Devlet katkısı hariç tutularak sadece prim ve yapılandırma gelirlerinin emeklilik ve sağlık giderlerini karşılama oranına bakıldığında, karşılama oranı %76,36’ya gerilemektedir. 2009 yılında yaklaşık %57’lik karşılama oranına göre yine ilerleme kaydedildiği, ancak kendi gelirleri ile giderlerini karşılamak konusunda yetersiz kaldığı ve sosyal güvenlik reformunun finansman hedefi olan “*aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir*” bir sistem oluşturulması amacının henüz gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Sosyal güvenlik reformu süresince sistemin finansal dengesinin sağlanması yolunda atılan tüm adımların ve yasal düzenlemelerin etkisi henüz gerçekleşmeden, 2023 yılında 7438 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile emeklilik yaşında yapılan bazı düzenlemeler geri alınmıştır. Buna göre, 8 Eylül 1999 tarihli düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce işe giren kişilere uygulanan yaş şartı tekrar kaldırılmış ve 40 yaşında emekliliğe imkân tanıyan düzenlemeler bir kez daha hayata geçirilmiştir.

Söz konusu yasanın yürürlüğe girmesi ile 2023 yılında emekli sayısı bir önceki yıla göre yaklaşık 2 milyon kişi artarak 11,5 milyon kişiye yükselmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğinin en önemli göstergelerinden biri olan ve en az 4 olması beklenen aktif/pasif oranı ise 1,67'ye gerilemiş, hatta 4/1-b kapsamında sigortalı olanlar için 1,15 olarak gerçekleşmiştir. Aktif çalışarak sisteme prim ödeyen yaklaşık her 1,6 çalışanın sistemden gelir/aylık alan 1 kişinin finansman yükünü karşılaması anlamına gelen bu oran, mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturulması önündeki temel engellerden birini oluşturmaktadır.

Emekli sayılarındaki artışlara rağmen, 2023 yılında sosyal güvenlik sistemi gelirlerinin giderlerini karşılama oranının önceki yıldan farklı bir seyir izlememesi dikkat çekmektedir. 2023 yılında, 7438 sayılı Kanundan yararlanmak için, ödenen geçmiş dönem prim borçlarındaki ve prim günü kazanılması amacıyla yapılan borçlanmalardaki artışlar toplam gelirlerin de önemli ölçüde arttırmasına neden olmaktadır. Ancak 2023 yılında gerçekleşen bu artışların geçici olduğu değerlendirilmekte ve 2024 yılında hem açık finansmanı kaleminde hem de sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferlerinde çok ciddi artışlar yaşanacağı düşünülmektedir.

Kamuoyunda oluşan yoğun baskı sonucunda 8 Eylül 1999 öncesi işe girişi olanların erken emeklilik beklentisinin karşılanmasından sonra, bu tarihten sonra ilk işe girişi olanların da yaş şartı aranmadan emekli olma beklentisi; çıraklıkta veya stajda geçen sürelerin işe giriş kabul edilmesi; sigortalılık öncesi doğum borçlanması hakkı gibi birçok yeni talep oluşmaya başlamıştır.

Kamu tercihi teorisinde yer alan ve seçmenlerin kendi faydalarını, siyasi partilerin ise aldıkları oyları maksimize etmek yönünde gösterdikleri eğilim, 2023 yılı Mart ayında başlayan ve sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini bozan sürecin devam etmesi riskini beraberinde getirmektedir. 1950 yılında kadın ve erkek sigortalıların emeklilik yaşı 60 iken süreç içerisinde emeklilik yaşına ilişkin kanunlar defalarca değiştirilmiş ve üç kez emeklilik için yaş şartı kaldırılmıştır. İlerleyen süreçte seçmen baskılarını ve siyasi müdahaleleri engellemek adına emeklilik yaşında değişikliğe gidilmesinin zorlaştırılması ve politik mübadele konusu yapılmaması önem taşımaktadır.

Emekli sayılarındaki artış, nüfusun yaşlanması ve sağlık harcamalarındaki artış sonucunda SGK giderlerinde ilerleyen dönemlerde ciddi artışlar yaşanması kaçınılmaz olmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliği daha fazla bozulmadan kalıcı önlemler alınması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik kapsamının aktif/pasif oranını iyileştirecek düzenlemeler ile genişletilmesi gerekmektedir. 2023 yılında Türkiye’de sigortalı nüfus oranı %89’dur ve bu oranın 2028 yılında %92’ye yükselmesi hedeflenmektedir. Ancak istihdam piyasasına ilişkin verilere bakıldığında istihdam oranı %48,8 kayıt dışı istihdam oranı %25 iken neredeyse tüm nüfusun sosyal sigortalar kapsamında yer almasının arkasında esasında sigortalı nüfusun %45’inin bağımlı nüfus kapsamındakilerden oluşması gerçeği yatmaktadır. Pasif sigortalı sayısı %21’e ulaşmışken, sistemde yer alanların sadece 1/3’ü aktif sigortalı olarak finansmana katılım sağlamaktadır.

Sosyal sigortalar kapsamındaki artışın, aktif çalışma hayatında yer alan ve sisteme prim ödeyerek katkıda bulunan kişiler ile sağlanmasına yönelik politikalar hayata geçirilmelidir. Aksi takdirde pasif sigortalılar ve bağımlı nüfusta yaşanan artış ile gerçekleşecek kapsam artışı, gelir/gider dengesinin daha fazla bozulması ile sonuçlanacaktır.

Sosyal güvenliğe ilişkin politikalar büyük ölçüde pasif sigortalı sayısını etkilese de aktif sigortalı sayısı üzerinde istihdam piyasasının yapısının daha büyük etkisi bulunmaktadır. Aktif istihdam politikaları ve işgücü kapasitesini artırmayı hedefleyen çalışmalara ağırlık verilmeli, esnek çalışma gibi farklı çalışma şekillerinin oluşturulması ile özellikle kadın ve genç istihdamı olmak üzere istihdam oranını arttırmaya ve işsizlik oranını azaltmaya yönelik uygulamalar hayata geçirilmelidir. Değişen istihdam piyasası ve giderek yaşlanan nüfus yapısına uyumlu politikalar ile sosyal güvenliğin kapsam bakımından genişletilmesi sağlanmalıdır.

Kayıt dışı istihdamı önleyen ve sigortalı sayılmayan düşük gelir grubundaki kesimlerin primli sisteme dahil olmasını sağlayan çalışmalarla sosyal güvenceye daha çok ihtiyaç duyan kesimlerin sosyal sigortalar kapsamına alınması önemlidir.

Giderlerdeki artışın sabit tutulabilmesi amacıyla pasif sigortalı sayısındaki artış hızının azaltılması ve sigortalıların daha uzun süre istihdamda kalmasına yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir. Aktif çalışma hayatında prim ödeyerek geçen süreler ile emekli aylığı alınan sürelerin, sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliğini göz ardı etmeden, dengeye getirilmesine yönelik yeni politikalar geliştirilmelidir.

Aylık bağlama sisteminde istihdamda kalma süresini arttıran düzenlemelerin hayata geçirilmesi ancak bu düzenlemelerin sistem üzerinde daha fazla mali yük oluşturmadan gerçekleşmesi önem taşımaktadır. Sigortalı çalışma süresince ödenen primler ve emeklilikte bağlanan aylıklar arasında mali dengeyi ve hakkaniyeti gözetilen ilişkinin güçlendirilmesi açısından aylık bağlama sistemi yeniden gözden geçirilmelidir. Emekli olunan yaş dikkate alınarak doğuştan beklenen yaşam süresi ile bağlanan emekli aylığının uyumlaştırılması yöntemi tercih edilmelidir.

Sosyal güvenlik sisteminin önemli bir sorunu olarak varlığını koruyan kayıt dışı istihdam sona erdirilmelidir. Sosyal güvenlik sisteminde etkin ve adil bir yapı kurulması için rehberlik faaliyetleri arttırılmalı, etkili bir denetim mekanizması kurulmalı, caydırıcı cezalar ve yaptırımlarla kayıt dışı istihdamın engellenmesi sağlanmalıdır. SGK ve diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki bilgi paylaşımı ve risk odaklı denetim yaklaşımı geliştirilmelidir.

İstihdamda teşvik sisteminin daha sade, takip edilebilir ve uygulanabilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Prim teşviki, hedeflenen kesim ve finansmanı arasında etkin bir ilişki kuracak nitelikte olmalıdır. Ayrıca, teşviklerin amacına ulaşmasını sağlayacak çözümler geliştirilerek kaynakların doğru kullanımı sağlanmalıdır. Teşviklerden yararlanmak için gerekli şartları taşıdığı halde ilgili dönemde bu teşviklerden yararlanmayan işverenlere geriye yönelik ödeme yapılması gibi sosyal güvenlik sisteminin giderlerini arttıran ve teşvik uygulamalarını amacından saptıran düzenlemeler hayata geçirilmemelidir.

Mücbir sebepler dışında sıklıkla çıkarılan ve sosyal güvenlik ahlakını olumsuz etkileyen yapılandırma düzenlemelerinden vazgeçilmelidir. Prim borçlarının zamanında ödenmesi konusunda sosyal güvenlik ahlakı geliştirilmeli, yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin

borçları etkili bir icra takip sistemi ile tahsil edilmelidir. Belediye şirketleri gibi SGK'ya borcu düzenli olarak biriken kurumların prim borçları, alacaklarından kesinti yapılması gibi zorunlu yöntemlerle tahsil edilmeli ve SGK'nın prim tahsilat oranı arttırılmalıdır.

Türkiye'de sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması için yapılması gerekenlere ilişkin cevaplar aranırken sistemin yapısal sorunlarının devam ettiği ve gelir ve giderlerini etkileyen çok sayıda dışsal faktörün olduğu gözlenmiştir. Etkin ve adil bir sistem için sosyal sigortacılık ilkelerine göre hareket ederek sınırlı kaynaklarını doğru kullanan bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Türkiye'de istihdam piyasasının yapısında sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini sağlayacak değişime yönelik çözümler ise ekonomi politikaları ile uzun vadede gerçekleştirilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A. ve Kitapçı, İ. (2008). Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim. *Maliye Dergisi*, 154, 77-98. Erişim: 01.08.2024
<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/6.ibrahimAttilaACAR.ismailkiTAPCI.pdf>
- Akalın, G. (2013). *Sosyal Güvenlik Sistemimiz, Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Erişim: 07.04.2024
<http://www.liberal.org.tr/sayfa/sosyal-guvenlik-sistemimiz-sorunlari-ve-cozum-onerileri,129.php>.
- Aktan. C. C. (1997). *Anayasal İktisat*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Akyıldız, H. ve Yavuz, A. (2007). Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansman Açıklarının Temel Dinamikleri Üzerine Bir Analiz. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(3), 424-437.
- Alpar, C. R. (2010). *Uygulamalı İstatistik ve Geçerlik-güvenirlik: Spor, Sağlık ve Eğitim Bilimlerinden Örneklerle*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Alper, Y. (2008). ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Bir Model Olabilir Mi?. *Çimento İşveren*, 22(2), 4-31.
- Alper, Y. (2011). Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler. *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 1(1), 7-47.
- Alper, Y. (2015). Sosyal Güvenlik Hakkı ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı. *İnsan Hakları Sempozyumu VII*, 11-15 Aralık 2015, Denizli, s.197-222.
- Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler. *Journal of Social Policy Conferences* (68), 1-23.
- Alper, Y. ve Kılış, İ. (2017). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku (3. bs.)*. Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım. ISBN: 978-975-2447-40-0
- Altunöz, U. (2017). Sosyal Güvenlik Politikaları Açısından Bütçe Transferlerinin Makroekonomik Etkileri: Türkiye Deneyimi. *International Review of*

Economics and Management, 5(1), 58-77. Erişim: 02.04.2024
<https://doi.org/10.18825/iremjournal.286089>

- Ayhan, A., (2012). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1), 41-55.
- Barr, N. (1998). *The Economics of the Welfare State (Third Edition)*. California: Stanford University Press.
- Barr, N. (2000). Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. *IMF Working Paper*. WP/00/139.
- Barr, N. ve Diamond P. (2006). The Economics of Pension. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1). LSE Research Online. Erişim: 27.06.2024
<https://eprints.lse.ac.uk/2630/>
- Baylan, M. (2015). Sosyal Güvenlik Harcamalarının Makroekonomik Etkileri: Bir Literatür Taraması. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 29-52.
- Bayri, O. (2013). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 3(2), 18-60.
- Belea ve Pânzuru (2012). Factors Influencing the Deficit of Social Security Systems: A Panel Data Analysis. *Romanian Statistical Review*, (10).
- Boado-Penas, M. del, Sakamoto, J. and Vidal-Meliá, C. (2009). Models of the Actuarial Balance of the Pay-As-You-Go Pension System. *NDC Paper*. 1-19. Erişim: 04.08.2024 <https://www.researchgate.net/publication/228912480>
- Bodie, Z., Light, O. J., Mörck, R., Taggart, R. A. Jr. (1987). Funding and Asset Allocation in Corporate Pension Plans: An Empirical Investigation. Z. Bodie, J. B. Shoven ve D. A. Wise. *Issues in Pension Economics* (s.15-48). Chicago: The University of Chicago Press.
- Bulut, M. (2019). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması ve İstatistiksel Görünüm. *Sayıştay Dergisi*, 30(115), 83-108.

- Bulut, M. (2022). Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı?. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 67, 67-87. DOI: 10.26650/mcd2021-1073771
- Bulut, M. (2023). Bir Karadelik Göstergesi Olarak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Bütçe Transferleri. *Uluslararası Sosyal Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 50-61.
- Bardakçı, O. (5 Mart 2024). Banka Promosyonu Başvurusu Ne Zaman Yapılmalı?. Erişim: [Banka promosyonu başvurusunu ne zaman yapmalı? Vergi Algi \(vergialgi.com\)](http://www.vergialgi.com)
- Canbay, T., ve Demir, M. (2013). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı. *Yönetim ve Ekonomi*, 20(2), 303-315.
- Cichon, M., Hagemeyer, K., Woodal, J. (2006). *Changing the Paradigm in Social Security: From Fiscal Burden to Investing in People*. Cenevre: International Labour Office, Social Security Department.
- Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P. (2004). *Financing Social Protection: Quantitative Methods in Social Protection Series*. Cenevre: International Labour Office, International Social Security Association.
- Cural, M. (2016). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2), 693-706.
- Cural, M., ve Memişoğlu, T. (2022). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Reformlarının Mali Sonuçları. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(1), 1-14.
- ÇSGB (2024). Çalışma İzni İstatistikleri. Erişim: 07.06.2024 <https://www.cs.gb.gov.tr/>
- Dağ, M. (2019). Sosyal Güvenlik Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 2009-2018 Türkiye Örneği. *Journal of Yasar University*, 14(56), 369-378.
- Dağlıoğlu, S., ve Bakır, M. (2015). Türkiye’de Asgari Ücretin İstihdam Üzerindeki Etkisinin Sektörel Panel Regresyon Modelleri ile İncelenmesi. *Sosyal Güvence*, 8, 35-68.

- Devlet Planlama Teşkilatı, (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).
- Dilik, S. (1980). Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 35(1-4), 73-84.
- Dilik, S. (2004). Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı: Primler ve Devlet Katkıları. *Kamu-İş*, 7(4), 1-24.
- Draper, N. R. ve Smith, H. (1998). *Applied Regression Analysis*. New York: Wiley-Interscience
- Durmaz, S. H. (2022). Emeklilik Yaşının Belirlenmesi. *AHBVÜ Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 7, 77-93. <https://doi.org/10.56387/ahbvedebiyat.1108492> Erişim: 25.04.2024.
- EC, (2013). Tax Reforms in EU Member States 2013: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability. *European Economy*, 5. Brüksel: Avrupa Komisyonu. Erişim: 15.07.2024 <http://europa.eu>
- Efroymsen, M. A. (1960). "Multiple regression analysis," *Mathematical Methods for Digital Computers*, Ralston A. and Wilf, H. S., (eds.), New York: Wiley
- Egeli, H. ve Özen, A. (2009). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi, *Mevzuat Dergisi*, 12(142). <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> Erişim: 07.04.2024
- Fedai, R. (2019). *Sağlıkta Dönüşüm Programının Öncesi: Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinin Gelişimi: 1923-2003*. Doktora Tezi, Kyrgyz-Turkish Manas University, Bişkek.
- Feldstein, M. S. (1977). Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life-Cycle Model. M. S. Feldstein ve R. P. Inman (Ed.) *The Economics of Public Services* (s. 174-205). Londra: The Macmillan Press.
- Fırat, M, S., (2016). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 127, 317-338. Erişim: 09.04.2024 <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-127-1618>

- Ginneken, W. (2003). *Extending Social Security: Policies for Developing Countries. ESS Paper No:113*. Cenevre: ILO. ISBN 92-2-113487-3
- Goudswaard, K. ve Caminada, K. (2015). Social security contributions: Economic and public finance considerations. *International Social Security Review*, 68(4), 25-45. Erişim: 20.03.2024 doi: [10.1111/issr.12086](https://doi.org/10.1111/issr.12086).
- Goudswaard, K., Caminada, K. ve Vording, H. (2006). Financing the Welfare State, *Tax Notes International*, 42 (8), 731-737. Erişim: 15.07.2024 <https://ssrn.com/abstract=1137589>
- Gökbayrak, Ő., (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum*, 2(25), 141-162. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71792/1155186> Erişim: 27.02.2024
- Göv, A. (1999). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Öneri Dergisi*, 2(11), 207-209. <https://doi.org/10.14783/maruoneri.685785> Erişim: 05.04.2024
- Gruber, M. H. J. (1998). *Improving Efficiency by Shrinkage: The James-Stein and Ridge Regression Estimators*. New York: CRC Press
- Gujarati, D. (2008). *Temel Ekonometri*. (Ü. Őenesen ve G. Günlük Őenesen Çev.). İstanbul: Literatür Yayınları.
- Güler, Y. (2015). Vergi Aflarının Bütçe ve Genel Ekonomi Üzerine Etkileri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 8-21.
- Gümüş, E. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler. *Seta Analiz*, 24, 4-21.
- Güner, Z. (2015). Uzun Ömürlülük Riskinin Sosyal Güvenlik Sistemi Dengesine Etkisi. *Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği*, 7, 58-82.
- Güneş, İ. ve Yakar, S. (2004). Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2). 127-142.
- Gürbüz, R. (2009). *Sosyal Güvenliğin Finansmanı*. Sosyal Güvenlik Kurumu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:9, Ankara.

- Güzel, A., Okur, A.R., ve Caniklioğlu N. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku (14. bs.)*. İstanbul: Beta Basım. ISBN: 978-605-377-793-9.
- Hilt, D. E. ve Seegrist, D. W. (1977). Ridge, a Computer Program for Calculating Ridge Regression Estimates. *Northeastern Forest Experiment Station*. USDA Forest Service Research Note NE-236.
- Hocking, R. R. (1976). The Analysis and Selection of Variables in Linear Regression. *Biometrics* (32). 1-49. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2529336.pdf> Erişim: 01.06.2024
- Hoerl, R. W. (2020). Ridge Regression: A Historical Context. *Technometrics*. 62 (4). 420–442. Erişim: 01.07.2024
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00401706.2020.1742207#d1e164>
- IBM, (2019). *IBM SPSS Regression* 26. Erişim: 01.07.2024
https://www.ibm.com/docs/en/SSLVMB_26.0.0/pdf/en/IBM_SPSS_Regression.pdf
- ILO, (1952). *102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi*. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102 Erişim: 26.06.2024
- ILO, (2001). Social Security: Issues, Challenges and Prospects. *International Labour Conference, 89th Session, Report VI*. Cenevre: ILO ISBN 92-2-111961-0
<https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>
Erişim: 16.07.2024
- ILO, (2012). *202 sayılı Sosyal Koruma Ulusal Tabanları ile İlgili Tavsiye Kararı*. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524 Erişim: 26.06.2024
- ILO, (2016). The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice. *ILO Global Study Europe (1)*. Cenevre. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_518153.pdf Erişim: 07.04.2024

- ILO, (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (3rd Edition)*. Cenevre: ILO. ISBN 978-92-2-131581-0
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf Erişim: 10.07.2024
- ILO, (2019). *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options*. Cenevre: ILO ve UN Women. ISBN: 978-92-2-134085-0
<https://www.ilo.org/publications/fiscal-space-social-protection-handbook-assessing-financing-options> Erişim: 10.07.2024
- ILO, (2021a). *Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments*. Cenevre: ILO ISBN 978-92-2-130944-4.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_651219.pdf. Erişim: 22.03.2024
- ILO, (2021b). *World Social Protection Report: 2020-2022*. Cenevre: ILO. ISBN 978-92-2-031950-5. Erişim: 19.07.2024 <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-pursuit>
- ILO, (2022). *Extending Social Protection Coverage to Informal Economy Workers: What Workers' Organizations Need to Know. ILO Policy Brief*. Cenevre: ILO. Erişim: 18.07.2024 <https://www.ilo.org/publications/extending-social-protection-coverage-informal-economy-workers-what-workers>
- ILO, (2024). *Financing Gap for Universal Social Protection, Working Paper 113*, Cenevre: ILO. ISBN 978-92-2-0406854
- ILO, OECD ve ISSA, (2023). *Sustainable Financing of Social Protection: Technical Paper Prepared for the 1st Meeting of the Employment Working Group Under the Indian Presidency*. Hindistan: ILO, OECD ve ISSA.
- Kalkınma Bakanlığı, (2023). *On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)*. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı, (2018a). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı, (2018b). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Rapor No:809)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

- Kalkınma Bakanlığı, (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2013-2018) Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Rapor No:711). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kara, O., Kurutkan, M. N. ve Çolak M. (2016). Sosyal Güvenlik Açığının Seçilmiş Makroekonomik Değişkenler ile İlişkisi: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı. *International Journal of Social Science*, 49, 205-224. Erişim: 04.08.2024 <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS3502>
- Karaaslan, E. (2010). *Kayıt Dışı İstihdam ve Neden Olduğu Mali Kayıpların Bütçe Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği*, Ankara: Mali Hizmetler Derneği Yayın No:7.
- Kolçak, M., Arpa, T. A. (2017). Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(3), 651-677. Erişim: 29.07.2024 <https://doi.org/10.18506/anemon.321565an>
- Kotlikoff, L. J. ve Smith D. E., (1983). *Pensions in the American Economy*. Şikago ve Londra: The University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research.
- Küçükşahin, D., ve Nurdoğan, A. K. (2022). Kadın İstihdamının Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye için Ekonometrik Bir Analiz. *Uluslararası Sosyal Bilimlerde Yenilikçi Yaklaşımlar Dergisi*, 6 (2), 59-80. Erişim: 08.04.2024 <https://doi.org/10.29329/ijiasos.2022.458.2>
- Modigliani, F., ve Jappelli, T., (2005). The Age-Saving Profile and the Life-Cycle Hypothesis, *The Collected Papers of Franco Modigliani*, içinde (141-172), MIT Press, Cambridge.
- Modigliani, F., ve Muralidhar, A., (2004). *Rethinking Pension Reform*, New York: Cambridge University Press.
- Mueller, D. C. (1997). Public Choice in Perspective. D. C. Mueller (Ed.). *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (s. 1-20). New York: Cambridge University Press.

- Musgrave, R. A., ve Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice: Fifth Edition*. McGraw Hill Company, Singapur.
- OECD, (2023a). *Health at a Glance*. Paris: OECD. Erişim:23.11.2023
<https://www.oecd.org/health/health-at-a-glance/>
- OECD, (2023b). *Pensions at a Glance 2023*. Paris: OECD. Erişim: 26.03.2024
<https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- OECD, (2023c). Employment Rate Statistics. Erişim: 26.03.2024
<https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>
- Organ, İ., ve Yavuz, E., (2017). Sosyal Güvenlik Sistemi Açıklarının Analizi ve Ekonomi Üzerindeki Etkisi, *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 105-123.
- Orszag, P. R. ve Stiglitz, J. E. (2000). Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. *Dünya Bankası: New Ideas About Old Age Security Konferansı Sunumu*. Washington, D.C.
- Özdamar, K. (2004). *Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi-1 (5. bs.)*, Eskişehir: Kaan Kitapevi.
- Plamondon, P., Drouin, A., Binet, G., Cichon, M., McGillivray, W. R., Bedard, M. ve diğeri. (2002). *Actuarial Practice in Social Security*. Cenevre: International Labour Organization.
- Roach, B. and Ackerman, F. (2005). Securing Social Security: Sensitivity to Economic Assumptions and Analysis of Policy Options. *GDAE Working Paper*, 05(03), 1-32.
- Rosen, S. H. ve Gayer T. (2010). *Public Finance*. New York: The McGraw Hill Companies. ISBN 978-0-07-351135-1
- Öçal, M., ve Boyacıoğlu, N. (2018). Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Finansman Yöntemleri: Türkiye’de ve Dünyada Sosyal Güvenliğin Finansmanına Kısa Bir Bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(26), 910-923. <https://doi.org/10.20875/makusobed.477514> Erişim: 29.02.2024

- Sayan, S. ve Kiracı, A. (2001a). Parametric Pension Reform with Higher Retirement Ages: A Computational Investigation of Alternatives for a Pay-As-You-Go Based Pension System. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 25(2001), 951-966.
- Sayan, S. ve Kiracı, A. (2001b). Identification of Parametric Policy Options for Rehabilitating a Pay-As-You-Go Based Pension System: An Optimization Analysis for Turkey. *Applied Economics Letters*, 8(2), 89-93, DOI: 10.1080/13504850150204129 Erişim: 04.08.2024
- Sayıştay Başkanlığı. (2023). *2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/G0YE3Pdgi3-2022-yili-dis-denetim-genel-degerlendirme-raporu> Erişim: 15.05.2024
- SBB, (2023a). *İşgücü Piyasasındaki Gelişmelerin Makro Analizi (2022 IV)*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ekonomik Modelleme ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- SBB, (2023b). *2024 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- SBB, (2023c). *Orta Vadeli Program (2024-2026)*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı [Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf](https://www.sbb.gov.tr/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf) (sbb.gov.tr) Erişim: 24.03.2024
- Scholz, W. (2016) Financing Social Security out of Contributions: About Origins, Present Discussions and Prospects of a Success Story. *International Social Security Review*, 8(4), 3-24. <https://doi.org/10.1111/issr.12085> Erişim: 20.03.2024
- Sevüktekin, M. ve Çınar, M. (2017). *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi: Eviews Uygulamaları* (5. bs.). Bursa: Dora Yayıncılık
- SGK, (2015). Sosyal Güvenlik Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2016). Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.

- SGK, (2017). Sosyal Güvenlik Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2018). Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2019a). Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik. Yayın No:172, ISBN:978-605-4844-21-0, Ankara.
- SGK, (2019b). Sosyal Güvenlik Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2020). Sosyal Güvenlik Kurumu 2019 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2021). Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2022). Sosyal Güvenlik Kurumu 2021 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2023). Sosyal Güvenlik Kurumu 2022 Yılı Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2024a). Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 Faaliyet Raporu. <https://www.sgk.gov.tr> Erişim: 06.03.2024. Ankara.
- SGK, (2024b). Sosyal Güvenlik Kurumu 2023/12 Aylık Bülteni Mali İstatistikler.
- SGK, (2024c). Sosyal Güvenlik Kurumu 2023/12 Aylık Bülteni Sigortalı İstatistikleri.
- Silva, C. M. P., Calado, J. P. T., Garcia M. T. M. (2004). The Financial Sustainability of the Portuguese Social Security System. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. 29(3). 417-439.
- Sofracı. İ. E. (2005). Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Analizi. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2),59-82.
- SSA, (2021). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. Ekim 2021. [International Update, October 2021 \(ssa.gov\)](https://ssa.gov)
Erişim: 21.07.2024

SSA, (2023a). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. Haziran 2023*. Erişim: 21.07.2024

https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2023-06/index.html

SSA, (2023b). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. Eylül 2023*. Erişim: 21.07.2024

https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2023-09/index.html

SSA, (2023c). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. Kasım 2023. International Update, November 2023 (ssa.gov)*
Erişim: 21.07.2024

Stiglitz, J. E., (2000). *Economics of the Public Sector: Fourth Edition*. New York: W.W. Norton Company.

Stiglitz, J. E. ve Rosengard J. K. (2015). *Economics of the Public Sector: Fourth Edition*. New York: W.W. Norton Company.

Şahin Orkunoglu, I.F. ve Yereli, A.B. (2018). Mükelleflerin Vergiye Direnme Yöntemleri ve Türkiye’de Günah Vergilerindeki Artışların Değerlendirilmesi. *Sosyoekonomi*, 26(35), 169-193.

Talas, C. (1976). *Sosyal Ekonomi İkinci Kitap: Dördüncü Bası*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Tatlı, H. ve Göçer, İ. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Politikalarının Sürdürülebilirliği: Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi. *Business and Economics Research Journal*, 6(3), 87-111. ISSN: 1309-2448.

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2017). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri (19. bs)*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.

Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2013). *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri (16. bs)*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (2024). İstatistikler. Göç Alanındaki Güncel Sayılar. <https://www.goc.gov.tr/> Erişim: 22.04.2024

TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu. (2023a). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, 2023.

- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu. (2023b). İstatistiklerle Yaşlılar 2023, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Yasli-lar-2023-53710>
Erişim: 27.04.2024
- TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu. (2024). İşgücü İstatistikleri, Ocak 2024 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Ocak-2024-53525>
Erişim: 11.04.2024
- TÜSİAD, (2012). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış. Y. Alper, Ç. Değer, S. Sayan (Haz.) Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/535.
- Ulutürk, S. ve Dane, K. (2009). Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(29), 114-142. ISSN:1304-0278
- United Nations, (2015). *World Population Prospects the 2015 Revision*. Department of Economic and Social Affairs Population Division. New York: United Nations
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571> Erişim: 14.07.2024
- Yaşar, R. (2014). Ek Karşılık Primi: Uygulama ve Çözüm Önerisi. *Sosyal Güvence*, 4(5), 169-174.
- Yaşarlar, Y. ve Bayraktar, Y. (2019). Sustainability of the Actuarial Balance: Turkey's Experience Between 1972-2013. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 20(1), 141-158.
- Yelman, E. (2017). Türkiye'de Çıkarılan Vergi Aflarının Nedenleri ve 6736 sayılı Kanun'un Mali Yönden İncelenmesi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(15), 67-84. <https://doi.org/10.17828/yalovasosbil.372761> Erişim: 15.05.2024
- Yenihan, B. (2018). Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Dünya'da ve Türkiye'de Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 177-196.
- Yentürk, N. (2013). Türkiye'de Yoksullara Yönelik Harcamalar. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40(2), 433-464.

- Yereli, A. B. (2003). *Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet – Birey İlişkisi*.
<https://www.ahmetburcinyereli.com/EO2003.pdf> Erişim:06.05.2024
- Yereli, A.B. ve Karadeniz, O. (2004). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçaklarına Etkisi. *E-yaklaşım, 11*. Erişim: 25.04.2024
<https://www.ahmetburcinyereli.com/YAK138.pdf>
- Yereli, A.B., Yoruldu, M. ve Saraç, Ö. (2023). Sosyal Güvenliğin Finansmanı ve Sürdürülebilirliği. M. Yoruldu, Ö. Saraç (Ed.). *Sosyal Güvenlik Finansmanı Seçilmiş Ülke Uygulamaları* (s.3-31). İstanbul: Efe Akademi Yayınları.
- Yılmaz, V. ve Yentürk, N., (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi Değerlendirme Notu. İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi Değerlendirme Notu.
<https://stk.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/11/08/> Erişim: 30.07.2024

Yararlanılan Mevzuat:

- 4447 İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999). T. C. Resmi Gazete, 23810, 08 Eylül 1999.
- 5502 Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu. (2006). T. C. Resmi Gazete, 26173, 20 Mayıs 2006.
- 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2006). T. C. Resmi Gazete, 26200, 16 Haziran 2006.

EK 1. TANIMLAYICI İSTATİSTİKLER

	N	Aralık	Minimum	Maximum	Ortalama	Standart Sapma
Toplam Gelir (Milyon TL)	180	240.975	5.786	246.761	36.905	45.189
Prim Gelirleri (Milyon TL)	180	162.731	3.684	166.415	25.207	30.372
Yapılandırma Gelirleri (Milyon TL)	180	8.042	-	8.042	624	1.022
Emekli Aylığı Gideri (Milyon TL)	180	132.303	5.238	137.541	25.077	28.407
Sağlık Gideri Yolluk Dahil (Milyon TL)	180	56.822	2.232	59.053	10.016	11.529
Gelir-Gider Farkı (Milyon TL)	180	58.408	- 59.037	- 629	- 9.261	9.970
Gelir-Gider Karşılama Oranı	180	49	47	97	70	10
Emekli Sayıları	180	5.579	5.930	1.509	8.028	1.262
Zorunlu Sigortalılar	180	9.999	13.742	23.741	19.035	2.649
İstihdam (Bin Kişi)	180	12.039	20.023	32.062	26.384	3.088
İstihdam Oranı	180	10	39	49	45	2

İşsiz (Bin Kişi)	180	2.527	2.059	4.586	3.202	664
İşsizlik Oranı	180	6	8	14	11	2
İşgücü (Bin Kişi)	180	12.022	23.169	35.191	29.587	3.515
İşgücüne Katılma Oranı	180	9	45	54	50	3
Kayıt Dışı İstihdam Oranı	180	22	25	46	35	5

**EK 2. GELİR-GİDER KARŞILAMA ORANI, PRİM GELİRLERİ,
SİGORTALI SAYISI, İSTİHDAM SAYISI, İŞSİZ SAYISI, KAYIT
DIŞI İSTİHDAM ORANI DEĞİŞKENLERİ ARASINDAKİ
KORELASYON MATRİSİ**

		Prim Gelirleri	Karşılama Oranı	Sigortalı Sayısı	İstihdam	İşsiz	Kayıt Dışı İstihdam Oranı
Prim Gelirleri	Korelasyon Katsayısı	1	0,36	0,71	0,73	0,29	- 0,70
	p değeri		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	N	180	180	180	180	180	180
Karşılama Oranı	Korelasyon Katsayısı		1	0,53	0,54	0,17	- 0,48
	p değeri			0,00	0,00	0,03	0,00
	N		180	180	180	180	180
Sigortalı Sayısı	Korelasyon Katsayısı			1	0,97	0,59	- 0,94
	p değeri				0,00	0,00	0,00
	N			180	180	180	180
İstihdam	Korelasyon Katsayısı				1	0,58	- 0,92
	p değeri					0,00	0,00
	N				180	180	180
İşsiz	Korelasyon Katsayısı					1	- 0,57
	p değeri						0,00
	N					180	180
Kayıt Dışı İstihdam Oranı	Korelasyon Katsayısı						1
	p değeri						
	N						180

EK 3. ORJİNALLİK RAPORU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-15
	FRM-YL-15	Yayın Tarihi Date of Pub.	04.12.2023
	Yüksek Lisans Tezi Orijinallik Raporu <i>Master's Thesis Dissertation Originality Report</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

+

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA	
Tarih: 16/09/2024	
Tez Başlığı: Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları, Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri	
<p>Yukarıda başlığı verilen tezin a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 180 sayfalık kısmına ilişkin, 16/09/2024 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 6 ’dır.</p>	
Uygulanan filtrelemeler*:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç 2. <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç 3. <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar hariç 4. <input type="checkbox"/> Alıntılar dâhil 5. <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç 	
<p>Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları’nı inceledim ve bu Uygulama Esasları’nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tezin herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p>	
Gereğini saygılarımla arz ederim.	
Sevil AYDIN	

Öğrenci Bilgileri	Ad-Soyad	Sevil AYDIN
	Öğrenci No	N21227728
	Enstitü Anabilim Dalı	Maliye
	Programı	Maliye-Tezli Yüksek Lisans

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU

* Tez Almanca veya Fransızca yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı **Tez Yazım Dilinde** yazılmalıdır.

**Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları İkinci bölüm madde (4)/3’te de belirtildiği üzere: Kaynakça hariç, Alıntılar hariç/dahil, 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç (Limit match size to 5 words) filtreleme yapılmalıdır.

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-15
		Yayın Tarihi Date of Pub.	04.12.2023
	FRM-YL-15 Yüksek Lisans Tezi Orijinallik Raporu <i>Master's Thesis Dissertation Originality Report</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

TO HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE

Date: 16/09/2024

Thesis Title (In English): Social Security Deficits, Financial Problems and Solution Suggestions in Turkey

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 16/09/2024 for the total of 180 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled above, the similarity index of my thesis is 6 %.

Filtering options applied**:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. References cited excluded
3. Quotes excluded
4. Quotes included
5. Match size up to 5 words excluded

I hereby declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

Kindly submitted for the necessary actions.

Sevil AYDIN

Student Information	Name-Surname	Sevil AYDIN
	Student Number	N21227728
	Department	Public Finance
	Programme	Public Finance – Masters with Thesis

SUPERVISOR'S APPROVAL

APPROVED
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU

**As mentioned in the second part [article (4)/3]of the Thesis Dissertation Originality Report's Codes of Practice of Hacettepe University Graduate School of Social Sciences, filtering should be done as following: excluding reference, quotation excluded/included, Match size up to 5 words excluded.

EK 4. ETİK KURUL / KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-09
	FRM-YL-09 Yüksek Lisans Tezi Etik Kurul Muafiyeti Formu <i>Ethics Board Form for Master's Thesis</i>	Yayın Tarihi Date of Pub.	22.11.2023
		Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA**

Tarih: 16/09/2024

Tez Başlığı (Türkçe): Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları, Finansman Sorunları ve Çözüm Önerileri

Yukarıda başlığı verilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır.
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne veya ruh sağlığına müdahale içermemektedir.
4. Anket, ölçek (test), mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme gibi teknikler kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen araştırma niteliğinde değildir.
5. Diğer kişi ve kurumlardan temin edilen veri kullanımını (kitap, belge vs.) gerektirmektedir. Ancak bu kullanım, diğer kişi ve kurumların izin verdiği ölçüde Kişisel Bilgilerin Korunması Kanuna riayet edilerek gerçekleştirilecektir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Sevil AYDIN

Öğrenci Bilgileri	Ad-Soyad	Sevil AYDIN
	Öğrenci No	N21227728
	Enstitü Anabilim Dalı	Maliye
	Programı	Maliye-Tezli Yüksek Lisans

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU

* Tez Almanca veya Fransızca yazılıyor ise bu kısımda tez başlığı Tez Yazım Dilinde yazılmalıdır.

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu Form No.	FRM-YL-09
		Yayın Tarihi Date of Pub.	22.11.2023
	FRM-YL-09 Yüksek Lisans Tezi Etik Kurul Muafiyeti Formu <i>Ethics Board Form for Master's Thesis</i>	Revizyon No Rev. No.	02
		Revizyon Tarihi Rev.Date	25.01.2024

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF PUBLIC FINANCE

Date: 16/09/2024

Thesis Title (In English): Social Security Deficits, Financial Problems and Solution Suggestions in Turkey

My thesis work with the title given above:

- Does not perform experimentation on people or animals.
- Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
- Does not involve any interference of the body's integrity.
- Is not a research conducted with qualitative or quantitative approaches that require data collection from the participants by using techniques such as survey, scale (test), interview, focus group work, observation, experiment, interview.
- Requires the use of data (books, documents, etc.) obtained from other people and institutions. However, this use will be carried out in accordance with the Personal Information Protection Law to the extent permitted by other persons and institutions.

I hereby declare that I reviewed the Directives of Ethics Boards of Hacettepe University and in regard to these directives it is not necessary to obtain permission from any Ethics Board in order to carry out my thesis study; I accept all legal responsibilities that may arise in any infringement of the directives and that the information I have given above is correct.

I respectfully submit this for approval.

Sevil AYDIN

Student Information	Name-Surname	Sevil AYDIN
	Student Number	N21227728
	Department	Public Finance
	Programme	Public Finance – Masters with Thesis

SUPERVISOR'S APPROVAL

APPROVED
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU