





**T.C.**  
**NEVŞEHİR HACI BEKTAŞ VELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**DIŞ TİCARET ANABİLİMDALI**

**SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE EMEKLİLİK VE SOSYAL  
GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSAL SORUNLARI**

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Yasin KARABAKLA

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Özlem Öztürk ÇETENAK

Nevşehir

Ocak 2016

## BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

**Dönem Projesini Hazırlayan**

Yasin KARABAKLA

“ Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansal Sorunları” adlı Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu’na uygun olarak hazırlanmıştır.

Dönem Projesini Hazırlayan

Yasin KARABAKLA

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZTÜRK ÇETENAK

Dış Ticaret Ana Bilim Dalı Başkanı

Doç. Dr. Alper ASLAN

Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZTÜRK ÇETENAK danışmanlığında Yasin KARABAKLA tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansal Sorunları” adlı bu çalışma, jürimiz tarafından Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dış Ticaret Ana Bilim Dalı’nda Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi olarak kabul edilmiştir.

...../...../2016

#### JÜRİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZTÜRK ÇETENAK

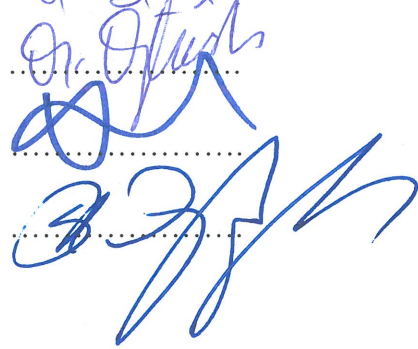
Üye

Doç. Dr. Alper ASLAN

Üye

Doç. Dr. Serdar ÖZTÜRK

İMZA



#### ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulunun 27/01/2016 tarih ve 2016.0468 sayılı Kararı ile onaylanmıştır.

...../...../2016

  
Enstitü Müdürü  
Doç. Dr. Nese YALÇIN  
Enstitü Müdürü

## TEŞEKKÜR

Bir ülkenin gelişmişliğinin en büyük göstergelerinden biri olan sosyal güvenlik bir ülke refahını ve sosyal devlet olmanın en büyük önceliğidir sosyal güvenliğin sağlanması sadece bizde değil tüm dünya ülkelerinin de vazgeçilmez politikasıdır tabi bu politikanın yürütülmesi için her şeyden önce güçlü bir finansman kaynağı olması gerekmektedir.

Bu çalışma özet, giriş, iki bölüm, sonuç ve yazılı kaynaklardan oluşmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde sosyal güvenlik sisteminin tarihsel gelişimi incelenmiştir. İkinci bölümde ise sosyal güvenlik sisteminde finansman sıkıntılarına yer verilmiştir. Buna göre ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunlara yer verilmiş finansman sıkıntılarının nedenleri ve bu konuda karar alma mekanizmalarının sosyal güvenlik sistemi üzerinde ki etkileri üzerinde durulmuştur. Araştırmamız sonucunda ortaya çıkan bilgileri sonuç bölümünde değerlendirdik ve çalışmamızın oluşmasını sağlayan kaynak kitapları kaynakça da belirttik.

Çalışmamızın hazırlanmasında gereken gayreti göstermiş olmamıza rağmen araştırmanın eksiksiz olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Bundan dolayı eksiklerimizin mazur görülmesi dileğimizdir.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında bana yol gösteren, gerekli tavsiye ve düzeltmeleri yapan, yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Özlem Öztürk ÇETENAK'a teşekkür etmeyi borç bilirim.

Yasin KARABAKLA

Ocak 2016

# **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE EMEKLİLİK VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSAL SORUNLARI**

**Yasin KARABAKLA**

**Nevşehir Hacıbektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Dış Ticaret Ana Bilim Dalı, Tezsiz Bitirme Projesi/ Ocak 2016**

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. Özlem Öztürk ÇETENAK**

## **ÖZET**

Ülkemizin en gözde Kurumlarından olan ve özellikle üç kurumun birleşmesinden sonra daha fazla sorumluluk yüklenen kurum olan Sosyal Güvenlik Kurumu bugün milyonlarca insanlara hizmet veren bir Kurum olmuştur. Tabi bunca insana hizmet veren bu Kurumun tarih boyunca büyük bir gelişme göstermiş olsa da son zamanlarda önemi daha da artmıştır. İnsanların doğum, yaşam, ölüm ve ölümden sonrası içinde hizmet veren tarih boyunca büyük bir gelişim gösteren sosyal güvenlik bugün daha farklı ve daha çeşitli sosyal güvenlik konulu alanlara yönelmiştir. Bu gelişimi açıklarken tarihsel süreçte aileden başlayan sonra mahalleden toplumsal dayanışmaya kadar süregelen ve ileriki zamanlarda ise ülkelerin anayasal güvence altına aldığı sosyal güvenlik çok büyük boyutlara gelmiştir. Tabi bu büyük kurum bu kadar geniş alanlara hitap ederken karşılaştığı en büyük sorunların başını oluşturan finansman sorunları oluşturmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemini finansman sorunları zamanla çok fazla çeşitlenmiş ve bu finansman sıkıntılarını ekonomik kaynaklar bulunmaya çalışılmıştır. Ülkelerin sosyal güvenlik kaynakları genellikle her zaman açık vermektedir Genel olarak sosyal güvenlik bir kar getiren kurum olmadığı için açık vermesi fazla sorun değildir söz konusu açıkların önlenebileceği veya kapatılabilecek büyüklükte olup olmayacağıdır.

Bu araştırma boyunca kurum istatistiklerinden faydalanılmış yaşanan finansman sıkıntıları çeşitli kaynaklardan alıntı yapılarak araştırılmıştır.

Sonuçlara baktığımız zaman kurumun sadece ekonomik sıkıntıları olmadığı çeşitli sıkıntılarla karşılaştığı görülmektedir. Seçimler, bürokrasi insanların iyi niyetleri suiistimal etmesi sadece bunlara birkaç örnektir.

Bunların üstesinden nasıl gelinir sorularına cevap vermek gerekir bu konularda da gerekli araştırmalar yapılmış ve tavsiyelerde bulunulmuştur. Yapmış olduğumuz

araştırma koskoca bir alanın sadece ufak bir parçasını ve temel sorunlarını oluşturmaktadır.

Bir ülkenin gelişmişliğini ve değerinin en büyük göstergesi olan Sosyal Güvenlik Kurumuna sadece devlet olarak değil tüm millet olarak sahip çıkmamız gerektiğini söyleyebiliriz.

**Anahtar Sözcükler:** Sosyal güvenlik, emeklilik, sosyal güvenlikte finansman sıkıntıları, işgücü, kayıtdışılık, sağlık,prim.



**RETIREMENT OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM AND SOCIAL  
SECURITY SYSTEM FINANCIAL PROBLEMS**

**Yasin KARABAKLA**

**Nevşehir Hacı Bektaş Veli University, Institute of Social Sciences  
Department Of Foreign Trade, Non-thesis Master's Degree, January 2016  
Supervisor: Asst. Prof. Dr. Özlem Öztürk ÇETENAK**

**ABSTRACT**

After one of the most popular institution in our country and in particular the merger of three institutions with more responsibilities Social Security Institution has been an institution uploaded institutions serving millions of people today. Of course, all the people that serve this institution has shown a great improvement even though throughout history has lately become even more important. People 's birth, life, social security showing a big improvement after death and death throughout history, serving in different and more diverse today has shifted to social security on the field . This development explains the historical process which began after the family from the neighborhood continued until a later time in social solidarity and take a constitutional guarantee of the countries where social security has come to a very large size. Of course, these large institutions that constitute the beginning of large areas while addressing the biggest issues facing financing began to create problems.

The social security system funding issues varied too much time and tried to have the economic resources to these financing problems . Social Security provides resources of the countries usually always open. In general, the institutions did not open because it is not a profitable social security issue is not whether if more than large enough to avoid the question is closed or open.

Institutions have benefited from funding shortages experienced during this study was investigated by quoting statistics from various sources.

When we look at the results of the institution is not only economic woes seem to encounter various troubles . Elections to abuse the goodwill of the people of bureaucracy are just a few examples of them.

You need to answer the question how to overcome the point has been made in the necessary research and recommendations made on these issues. The research that we have done a huge space of just a small part to create and fundamental problems.

The most important indicator of a country 's development and the value that we can say that we should go with the Social Security Institution as a whole and not just nation states.

**Keywords:** Social Security, pension, social security financing difficulties,labor, informality, health, premium.

## İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa No.</b>
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK .....	ii
TEZ YAZIM KILAVUZUNA UYGUNLUK .....	iii
KABUL VE ONAY SAYFASI .....	iv
TEŞEKKÜR .....	v
ÖZET .....	vi
ABSTRACT .....	vii
İÇİNDEKİLER .....	x
KISALTMALAR VE SİMGELER .....	xii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ.....	1
1.1.1 Türkiye’de Sosyal Güvenliğin gelişimi.....	4
1.1.2. Osmanlı Devletinde Döneminde Sosyal Güvenlik.....	4
1.1.2.1 Aile İçi Sosyal Dayanışma.....	4
1.1.2.2 Dini duygular içerisinde yapılan yardımlar.....	5
1.1.2.3 Meslek kuruluşları Çerçevesindeki Yardımlaşmalar.....	6
1.1.3. Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik.....	7
1.1.3.1 1961 Anayasasından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik.....	8
1.1.3.2 1982 Anayasasından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik .....	9

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN KAYNAKLARI**

2.1.SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN KAYNAKLARI İNCELENMESİ	
2.1.1.İşçi ve İşveren Katkıları .....	12
2.1.2.Devlet Katkısı.....	12
2.1.3.Diğer Kaynaklar.....	13
2.2.SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİNANSAL SORUNLARIN NEDENLERİ .....	14
2.2.1 Aktif/Pasif Oranının Düşüklüğü.....	14
2.2.1.1 Kayıt Dışı İstihdam.....	16
2.2.1.2 İş Gücüne Katılım Oranının Düşüklüğü.....	17
2.2.1.3.Ortalama İnsan Ömrünün Artış Eğiliminde Olması.....	18
2.2.1.4 .Emeklilik Yaşının Düşük Olması.....	18
2.2.2 Katılım Gelirlerinin Yetersizliği.....	19
2.2.2.1 Prim Tahsilat Oranının Düşüklüğü .....	20
2.2.2.2 Prime Esas Kazancın Düşüklüğü ve Düşük Beyan Edilmesi	21
2.2.2.3 Prim Gecikme Cezalarına Sıklıkla Getirilen Aflar .....	22
2.2.2.4 Mali Dengeyi Etkileyen Siyasi Müdahaleler .....	23
2.2.3 Sigorta Politikalarındaki Planlama ve Uygulama Hataları.....	23
2.2.3.1 Sunulan Hizmet İle Toplanan Primler Arasındaki Bağın Güçsüzlüğü.....	24
2.2.3.2 Toplanan Primlerin Verimsiz Değerlendirilmesi.....	24
2.2.3.3 Toplanan Primlerin Amaç Dışı Kullanımı.....	25
2.2.3.4 Yüksek Aylık Bağlama Oranı.....	25
2.2.4. Sağlık Politikalarındaki Planlama ve Uygulama Hataları.....	26
2.2.4.1 İlaç Harcamalarındaki Yüksek Artış Oranı .....	26
2.2.5 .Yapısal ve Yönetimsel Hatalar .....	27
2.2.5.1 Kurumların İdari Ve Mali Açından Özerk Olmıyışı.....	27
2.2.5.2 Farklı Kuruluşun Benzer Hizmetleri Farklı Mevzuatlarla sunması.....	28
2.2.5.3 Denetim Yetersizliği .....	28
<b>SONUÇ</b> .....	30
<b>KAYNAKÇA</b> .....	31
<b>ÖZGEÇMİŞ</b>	

## KISALTMALAR VE SİMGELER LİSTESİ

SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
PEK	: Prime esas kazanç
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
SPEK	: Sigorta primine esas kazanç
BAĞ-KUR	: Kendi nam ve hesabı adına çalışanlar
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ES	: Emekli Sandığı

## TABLolar VE ŐEKİLLER LİSTESİ

**Tablo 1.1.** Aktif –pasif oranı

**Tablo 1.2.** Bazı Avrupa Őlkelerinin emeklilik yaş Şartları

**Tablo 1.3.** 16 Yaşından BŐyŐkler ve KŐçŐkler İçin 2015 Yılı Prime Esas Kazanç Tutarları

**Tablo 1.4.** TŐrkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Boyutu

**Tablo 1.5.** TŐrkiye’nin Kayıt Dışı İstihdam Haritası

## GİRİŞ

Ülkemizde ve Dünyada sosyal güvenlik sistemi çok karmaşık ve problemlili bir yapıya sahiptir. Bu sorunların ana kaynağı iyi araştırılarak sorunların çözümüne yönelik çalışmalar yapılmalı ve bu çözümleri zamana uyarlamalı sosyal güvenliğin çözümüne rehber hale getirilmesi gerekmektedir. Bilindiğı üzere sosyal güvenlik risk ve tehlike içermektedir. Bu tehlikeler zamanla koruma gereksinimi duyulmuştur. Zamanla bu sorunlara çare olması açısından köklü değişiklikler yapılmış anayasal güvence altına alınmış ve sonraki süreçte çeşitli kanunlar çıkarılarak sosyal güvenlik sistemi pekiştirilmiştir.

İlk zorunlu sigorta sigortalılık Almanya’da Bismarck tarafından 1880’li yıllarda ortaya atılmıştır. Daha sonraki aşamalarda ise A.B.D başkanı Roosevelt üçüncü aşamada ise Beveridge 1940 ‘lı yılların başında ortaya koyduğu raporunda yer almıştır.

Başkan Roosevelt, 1929 Dünya ekonomik bunalımının Amerikan ekonomisinde açtığı derin sarsıntı sonucu, işsizliğin ürkütücü boyutlar kazanması üzerine, devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesini engelleyen ve kutsal sayılan “ekonomik liberalizm” ilkesini terk ederek, o güne kadar egemen olan “Jandarma Devlet” anlayışı yerine “Refah Devleti” (Welfare State) anlayışını benimsemiştir. Beveridge, anılan Raporda, “yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası “ olduğunu vurgulayarak, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununu çözümleyebileceğini ifade etmiş ve sistemin yaslanacağı temel ilkeleri

belirlemiştir. Ülkemizde de bu tarihsel sürecin bir yansıması olarak, 1936 tarihli İş Yasası, sosyal sigortaların temel ilkelerini pozitif düzenlemeye kavuşturmuştur.<sup>1</sup>

Ülkemizin aslından savaşların eşiğinde geçmiş olması yaşanan istikrarsızlar siyasi baskılar denetimsizlik, sosyal güvenlik ilkelerine aykırı politikalar, kurum yapısının özerk olmaması, prim tahsilatındaki başarısızlıklar, vb nedenlerden dolayı kurum fon kaybına uğramış yapılan tahsilatlar ise verimsiz alanlara harcanmıştır. Kayıtdışı istihdamın varlığı, aktif/pasif oranının düşüklüğü fon kaybına neden olan diğer sebeplerdir. Bu durum tüm bağlı bulunan sigorta gruplarına sirayet etmekte kısa ve uzun vade sigorta kollarının hepsine yansımaktadır.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Ali GÜZEL **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform** Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi Çalışma ve Toplum, 2005/4 syf:63



# **BİRİNCİ BÖLÜM**

## **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ**

### **1.1 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ**

Sosyal güvenlik dar ve geniş anlamı olmak üzere iki biçimde tanımlanabilir. Dar anlamda sosyal güvenlik; insanların karşılaşma olasılığı bulunan tehlikelere karşı bir güvence sağlanmasını ifade eder. Tehlikeler ile karşılaşan insan, bu tehlikeler karşısında gelir azalması, gelir kesilmesi ya da gider artışıyla karşı karşıya kalır. Bunlar; hastalık, iş kazası, gebelik ve analık halinde çalışmama, yaşlılık, işsizlik ve ölüm olarak tanımlanmaktadır. İşte bu gibi durumlar ile karşılaşan insanlar tehlikelerin yarattığı olumsuz sonuçlardan korunabilmek amacıyla ve başkalarına muhtaç duruma düşmemek için bir korunmaya ihtiyaç duyar. Bu kişilere asgari düzeyde bir garanti sağlanması dar anlamda sosyal güvenliğini ifade eder<sup>2</sup>. Geniş anlamda sosyal güvenlik ise dar anlamda sosyal güvenliğini sağlamış olduğu asgari gelir ve koruma garantisinin yanında toplumsal refah önlemleri, yoksullukla mücadele, konut ve ulaşım gibi konuları da içeren geniş bir alandaki hizmetleri kapsayan sistemi ifade eder<sup>3</sup>.

Yani geniş anlamda sosyal güvenlik; yukarıdaki paragrafta ifade edilen tehlikeler ile karşılaşan insanların ihtiyaçlarını karşıladığı gibi aynı zamanda onların evsiz kalmaları durumunda sosyal konut sağlanması ya da çocuklarının ihtiyaçlarını karşılayamamaları durumunda onların temel besin ihtiyaçlarının karşılanması gibi önlemleri de içerir. Her devletin kendine özgü bir toplumsal koruma sistemi ve kuralları zaman içerisinde oluşmuştur. Esas olan bu sistemden daha çok insanın daha

---

<sup>2</sup> Kadir Arıcı (1999) **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Ankara: Sargın Ofset, s.3.

<sup>3</sup> Kadir Arıcı (1999) a.g.e., s.5.

iyi şartlarda yararlanabilmesini sağlayabilmektir. Sosyal güvenlik sistemi birden ortaya çıkmamış ve zaman içerisinde gelişerek günümüzdeki yapısına kavuşmuştur.

Bu yapıya gelene kadar da birçok merhaleden geçmiştir. Türk sosyal güvenlik sistemi de zaman içerisinde doğan ihtiyaçların bir sonucu olarak günümüzdeki haline evrilmiştir.<sup>4</sup>

### **1.1.1 Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Gelişimi**

Türkiye’deki sosyal güvenliğin daha iyi anlaşılması için Osmanlı döneminde günümüze kadar sosyal güvenlik sistemini tarihsel bir süreç olarak incelememiz gerekmektedir.

### **1.1.2. Osmanlı Devleti Döneminde Sosyal Güvenlik**

Osmanlı’da geleneksel olarak başlayan ve toplumsal koruma sağlayan bazı uygulamalar uzun bir süre sonra sistematik uygulamalara dönüşmüş ve bu uygulamaların kapsamı da zaman içerisinde ve özellikle de Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu ile birlikte genişlemiştir. Bu gelişmenin arkasında yatan temel neden bağımlı çalışanların sayısının artmış olmasıdır. Osmanlı Devleti’nde sosyal güvenlik uygulamaları geleneksel model içinde üç ana başlık altında incelenebilir. Bunlar aile içi sosyal dayanışma, dini vecibeler çerçevesinde gönüllü ve zorunluluk üzerine yapılan yardımlar ile vakıflar ve meslek kuruluşları çerçevesinde sağlanan yardımlardır.<sup>5</sup>

#### **1.1.2.1 Aile İçi Sosyal Dayanışma**

Her cemaat tipi toplum organizasyonunda olduğu gibi Osmanlı Devleti’nde de ilk sosyal güvenlik uygulaması aile içinde başlamıştır. Osmanlı Devleti’nde aile, her üyesi için sosyal güvenlik garantisi sağlayan bir kurum olmuştur. Yaşlıların ve muhtaçların bakımı aile içinde karşılanmıştır. Aile, insanların toplumsal risklere karşı

---

<sup>4</sup> Ahmet Makal (1997) **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri**: 18501920, Ankara: İmge Kitabevi, s. 210-211.

<sup>5</sup> Ahmet Makal (1997) **Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri**: 18501920, Ankara: İmge Kitabevi, s. 210-211

korunması açısından önemli bir rol üstlenmiş ve aile içi dayanışma sosyal güvenlik sisteminin önemli bir bileşenini oluşturmuştur. Aile üyelerinden birinin toplumsal riskler ile karşılaşması yani hastalanması, kazaya uğraması ya da vefat etmesi durumunda ortaya çıkan maddi ve manevi ihtiyaç, ailenin diğer fertlerinin sağlamış olduğu katkılar ile karşılanmıştır.<sup>6</sup>

Öte yandan yaşlıların bakımı ise çocuklar tarafından üstlenilmiştir. Yusuf Alper bu durumu şu sözler ile ifade etmektedir; “Aile büyüklerinin bakımı öncelikle çocukların sorumluluğundadır. Diğer toplumlarda olduğu gibi, Osmanlı’da da çok çocuk sahibi olmanın temel sebeplerinden birini, ‘yaşlandığımız zaman biri bakmaz ise diğeri bakar’ anlayışı ile sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması anlayışı oluşturmuştur.”<sup>7</sup>

Bu durum, cemaat tipi toplumsal yaşamın bir sonucu olarak komşuluk, akrabalık ve hemşerilik ilişkileri temeline dayanan bir dayanışma biçimini ortaya çıkarmıştır.

### **1.1.2.2. Dini duygular içerisinde yapılan yardımlar**

Osmanlı devletinde toplumsal yardımlaşmalar, İslam dininin kurallarına bağlı bir biçimde gerçekleştiriliyordu. Sadaka, fitre, zekât, kurban ve oruç ibadetleri bir nevi toplumsal yardım mekanizması olarak tanımlanabilir.<sup>8</sup> Bu mekanizmalar sayesinde üst gelir seviyesinden alt gelir seviyesine doğru bir gelir aktarımı gerçekleşmiştir. Dini bayramlar döneminde yapılan yardımlar da bu çerçevede değerlendirilebilir.<sup>9</sup> Bu yardımlar zengin bireylerin yapmış olduğu gönüllü yardımlar olarak ifade edilebilir. Bunun dışında İslam dini gereği yapılması öngörülen fitre ve zekât ise zorunlu uygulamaları ifade eder. Bu ibadet şekillerinde kimin kime ne kadar yardım yapacağı bellidir. Buna göre fitre; Ramazan Bayramından önce yılda bir defa geliri yoksulluk düzeyinde olanların fakirlere, kimsesizlere ve bakıma muhtaç olanlara

---

<sup>6</sup> Murat Şen (2002) **Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar, Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi**, Cilt 6, Sayı 16, s.23; Yusuf Alper (2009)

<sup>7</sup> Alper (2009) a.g.e., s. 12.3 Kadir Arıcı (1999) a.g.e., s.5.

<sup>8</sup> Yusuf Alper (2013) **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku**, 5. Baskı, Bursa: Dora, s.3-4.

<sup>9</sup> Kenan Tunçomağ, 1988:43 aktaran: Murat Şen (2002) a.g.e., s.31.

yapılan toplumsal bir yardımdır.<sup>10</sup> Zekât ise sabit bir servet vergisi gibi değerlendirilebilir. Zekâtın bir sosyal güvenlik önlemi olarak tanımlanmasının nedeni; onun zorunlu oluşu hatta devlet eliyle zorla alınacak olmasıdır.<sup>11</sup>

Bir diğer ibadet biçimi olan Kurban da sosyal güvenlik işlevi görmektedir. Kurban etinin dağıtılmasındaki ölçütlerden biri olan; etin üçte birinin yoksullara verilecek olması, bunun aynı bir gelir transferine ve dolayısıyla da bir nevi sosyal güvenlik işlevine dönüştürmektedir. Bir başka ibadet biçimi olan Oruç ibadetinin de sosyal güvenlik işlevi gören bir tarafı vardır. Her yıl Ramazan ayında sağlık nedenleri ile Oruç tutamayanlar yerine getiremedikleri bu ibadet dolayısıyla yoksulların beslenme ihtiyaçlarını karşılamak üzere aynı ya da nakdi yardım yaparlar. Bu yardımlar bir nevi gelir transferi olarak değerlendirilebilir.<sup>12</sup>

### **1.1.2.3. Meslek Kuruluşları Çerçevesindeki Yardımlaşmalar:**

Geleneksel sosyal güvenlik uygulamaları çerçevesinde ele alınması gerekli diğer kurumlar ise vakıflar ve meslek kuruluşlarıdır. Çünkü bu kurumlarca muhtaçlara çeşitli yardımlar yapılmıştır. Yusuf Alper vakıflar için; “Türk kültürünün en köklü ve gelişmiş müesseselerinden biri olarak ferdi iradenin ve ferdiyetçiliğin dini motiflerle desteklenmesi ile ortaya çıkan bir müessesedir” demektedir.<sup>13</sup> Gerçekten de Osmanlı Devleti’nde vakıflar çok önemli bir yere sahiptir. Vakıflar esas itibariyle toplumda sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla oluşturulmuş kurumlar değildir. Yol, köprü, cami, okul yapımı gibi çeşitli amaçlar için kurulmuşlardır. Ancak bunlar arasında Avarız Vakıfları olarak adlandırılan kurumların sosyal güvenlik işlevi gördüğü belirtilmelidir. Avarızlar muhtaçlara yardım etme amacıyla kurulmuş vakıflardır. Bunların en bilinenleri Darü-ş şifalardır.

---

<sup>10</sup> Yusuf Alper (2013) a.g.e., s. 4

<sup>11</sup> Faruk Beşer, 1988: 136 vd. aktaran: Murat Şen (2002) a.g.e., s.32.

<sup>12</sup> Yusuf Alper (2013) a.g.e., s. 4.

<sup>13</sup> Yusuf Alper (2013) a.g.e., s. 5.

### **1.1.3. Cumhuriyetin İlanından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik:**

#### **– İş Kanunundan Önceki Dönem**

Cumhuriyetin ilanından 3008 sayılı İş Kanununun çıkarıldığı 1936 yılına kadar, sosyal güvenlikle ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. Bu devrede çıkarılan kimi yasalar ancak dolaylı ve sınırlı olarak sosyal güvenlikle ilgili hükümler içermiştir. 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez Türkiye’de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak, Cumhuriyetin ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır.

#### **– 3008 Sayılı İş Kanunu Sonrası**

1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu ile Ülkemizde ilk kez sosyal sigortaların kurulması öngörülmüş ve sosyal güvenliğin, bugün de hala geçerli olan bazı temel ilkeleri benimsenmiştir.

İş Kanunu, kurulacak sigorta kollarını, bunların öncelik sırasını, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sosyal sigortaların kişiler açısından kapsamını, “sosyal yardımlar” başlığı altında düzenlemiştir. Kanun “sosyal yardım” deyimini kullanmakla birlikte, bununla sosyal sigortayı amaçladığı kuşkusuzdur. Kanunla, kendilerine karşı sosyal koruma sağlanacak riskler “iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, işten çıkma, hastalık ve ölüm” olarak belirlenmiştir.

Sigortalı olma ve sigorta yardımlarından yararlanma, özel sigortaların aksine, kişinin iradesine terk edilmemiş ve zorunluluk esası benimsenmiştir. Sosyal güvenliğin bu evrensel ilkesi, söz konusu Kanunda “İşçiler işyerlerine alınmalarıyla beraber kendiliğinden sigortalı olmuş olurlar” ifadesiyle açıkça vurgulanmıştır.

Yapılan düzenlemelerle, sosyal risklere karşı güvencenin sağlanması görevi açıkça Devlete verilmiş ve bu görevin yerine getirilmesi için bir devlet kurumu olarak, “İşçi Sigortaları İdaresi”nin kurulması öngörülmüştür.

– 1945’den Sonraki Dönem

İkinci Dünya Savaşının sona ermesiyle birlikte, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yeni ve yoğun bir sosyal ve ekonomik atılım yaşanmıştır. Zira, savaş, diğer ülkeler gibi Ülkemizin de ekonomisini sarsmış, savaş süresince büyük kitlelerin yaşam düzeylerinde gerilemeler olmuştur.

Bu nedenle, yepyeni bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması zorunlu hale gelmiştir. Ayrıca, Dünyadaki savaş sonrası sosyal politika, Ülkemize de yansımış; iş kazaları, meslek hastalıkları ve analık sigortaları kurulurken, Çalışma Bakanlığının kuruluş kanunu ve görevleri arasında sosyal güvenliğe de yer verilmiştir. Dolayısıyla, “sosyal güvenlik” kavramı mevzuatımıza ilk kez bu kanunla girmiştir. Ancak, 10 yıllık gecikme ile 1945 yılında “İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu” ve 1949 yılında “İhtiyarlık Sigortası”, 1950 yılında da “Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu” çıkarılarak, bu kanunlar daha sonra 1965 yılında 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” adı altında birleştirilmiş ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile bu kanunların uygulanmasını sağlamak için Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuş ve bu Kuruma bir işyerinde ücretle çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanması görevi verilmiştir.

Benzer bir düzenlemeyle, 1949 yılında, birçok memur sandığı kaldırılarak “kamu kesiminde çalışan memurların sosyal güvenlik haklarının düzenlenmesi” için 5434 sayılı “T.C. Emekli Sandığı Kanunu” çıkarılmış ve bu konudaki görev de Emekli Sandığına verilmiştir.<sup>14</sup>

### **1.1.3.1 1961 Anayasasından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik**

Özellikle 1945’ten sonra, süreci hızlı olmasa da yeterli ve kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma yönünde belirli bir çabanın varlığı ortaya konulmuştur. Ancak, 1960 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik sistemimizin birçok yönden eksiklikler ve aksaklıklar gösterdiği dikkat çekmiştir. Bu çerçevede, bağımlı

---

<sup>14</sup> <http://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/>

çalışanların bir kısmı sosyal sigorta kapsamı dışında tutulurken, bağımsız çalışanlara sosyal güvenlik hakkı hiç tanınmamıştır.

1961 Anayasası ile sosyal haklara ve bu arada sosyal güvenlik hakkına anayasal bir nitelik kazandırılmıştır. 1961 Anayasasında, “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir” hükümlerine yer verilmiştir. Bu hükmün gerekçesi “sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde olduğu gibi yeni anayasalarda da yer almasıdır.

Yeni Anayasa hükümleri de dikkate alınarak, sosyal güvenlik sisteminin geniş kesimlere yaygınlaştırılması kapsamında, 1972 yılında BAĞ-KUR kurulmuş ve çıkarılan 1479 sayılı “BAĞ-KUR Kanunu” ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da sosyal güvenlik hakkına kavuşturulmuştur.<sup>15</sup>

#### **1.1.3.2. 1982 Anayasasından Sonraki Dönemde Sosyal Güvenlik:**

1983 yılında ise 2925 ve 2926 sayılı kanunlarla tarım sektöründe hizmet akdiyle çalışanlarla bağımsız olarak çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmış ve nihayetinde 2000 yılında 4447 sayılı Kanun ile işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır.

Diğer yandan, 1982 Anayasanın;

- 2 nci maddesinde “Devletin sosyal bir hukuk devleti” olduğu,
- 60 ıncı maddesinde; “Herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alarak teşkilatını kuracağı”,
- 61 inci maddesinde; “Devlete hizmet eden vatandaşların korunacağı ve kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlanacağı, sakat, yaşlılar ile korunmaya muhtaç çocukların koruma altına alınması konusunda gerekli teşkilatları kuracağı”,
- 62 nci maddesinde ise “yabancı ülkelerde çalışan vatandaşların sosyal güvenliklerinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması” hükümleri yer almaktadır.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> <http://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/>

<sup>16</sup> <http://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/>

Günümüzde sosyal güvenlik, alanındaki etkinliği bakımından belli başlı üç kurum vardır. Bunlar; a) Sosyal Sigortalar Kurumu, b) Emekli Sandığı, c) Bağ-Kur'dur. Bunlarda Sosyal Güvenlik Kurumunun çatısı altında altında birleşmiştir.



## İKİNCİ BÖLÜM SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

### 2.1. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN KAYNAKLARI İNCELENMESİ

Sosyal devletin en önemli görüntüsünü oluşturan bir gelir transferi mekanizması olarak “sosyal koruma (güvenlik), bireylerin ve toplumların ekonomik ve sosyal gelişmesine yönelik bir yatırımdır”<sup>17</sup>. Ancak, “toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alarak, gelecek endişesi olmayan, huzurlu ve dengeli bir toplumsal hayat oluşturma idealine sahip bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak bütün ülkelerin ortak hedefi olmakla birlikte, son derecede pahalı ve önemli miktarda kaynak transferini gerektiren bir yatırımdır.”<sup>18</sup>

Finansmanla ilgili temel sorun alanları:

- Fertler ve toplumlar sosyal güvenlik için ne miktarda kaynak tahsis edeceklerdir?
- Sosyal güvenlik harcamaları, hangi gelir kaynakları ile finanse edilecektir?
- Gelir-gider dengesi hangi finansman yöntemi ile sağlanacaktır?
- Devletin sistemin finansmanına katkısı nasıl ve ne oranda olacaktır?
- Sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların temel ekonomik göstergeler üzerindeki etkileri ne olacaktır?<sup>19</sup>

Sosyal Güvenliğin en büyük finansman kaynakları hangileridir. Bunları inceleyelim.

---

<sup>17</sup> Cichon M., W. Scholz, A. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon (2004), **Financing Social Protection, First Edition, ILO**, Geneva,. s.v.

<sup>18</sup> Alper, Yusuf (2006), **Sosyal Güvenlik, (Ders Notları)**, Bursa, s.47.

<sup>19</sup> Alper, Yusuf (2006), s.48

### **2.1.1. İşçi ve İşveren Katkıları**

Sosyal güvenlik sistemlerinin devamlılığını temin adına hizmetlerin finansmanına hizmetten yararlananların da katılması gerektiği düşüncesi neredeyse sistem kadar eski bir düşüncedir. İşçilerin doğrudan hizmetten yararlanan kesim olmalarından; işverenlerin ise genel anlamda toplumun, özelde işçi kesiminin huzurlu olmasının işletmelerinin devamlılığı ve karlılığı konusunda önem arz etmesinden ötürü sistemin finansmanına katılmaları beklenmektedir. Sosyal güvenlik kuruluşları bu düşünceden hareketle, katılımcılarından, karşılanan risklerin ve genel yönetim giderlerinin finansmanında kullanılmak üzere prim adı altında, alınan ve/veya ödenen ücretin belirli bir yüzdesini tahsil ederler. Literatürde vergi benzeri (parafiskal) gelir olarak adlandırılan bu ödemeleri vergiden ayıran husus, karşılığında belirli bir hizmetin sunuluyor olmasıdır. İşçi ve işveren katkıları sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi tesisi adına son derece öneme haiz finansman kaynakları olmalarına karşın, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bir sonraki başlıkta bahsedilecek olan devlet katkılarına göre daha az kesinlik arz etmektedirler. Nitekim tezimizin ana konusunu oluşturan Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarına neden olan faktörler irdelenirken işverenlerin zengin kesimin prim ödeme konusunda kaçınmaya çalışması veya primlerin yüksekliği sebebiyle kayıtdışı ekonomiye yönelik yazımızda bu konular önemli bir yer işgal edecektir.<sup>20</sup>

### **2.1.2. Devlet Katkısı**

Sosyal güvenliğin finansmanı genel olarak dünyada işçi, işveren ve devletten tahsil edilen prim veya katkı payları ile sağlanmaktadır. Sosyal güvenlikte prim, işçi ve işverenden tahsil edilen ve genelde hak edilen ücretin belli bir oranı üzerinde alınan bir finansman kaynağıdır. Genel anlamıyla sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sağlanmasında iki farklı yol izlenmektedir. Birincisi kapitalizasyon veya biriktirme yöntemi denilen ve fon yönetimi esasına dayanan sistemdir. Bu yöntemde fona katkıda bulunan her sigortalı için fon esasına dayalı bireysel hesaplar işletilerek, fonda toplanan tutarların getirileri ilerleyen dönemlerde sigortalıya aktarılmaktadır.

---

<sup>20</sup> Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri” Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.Syf:22

Bu sistemin en önemli özelliği mevcut sigortalıların katkılarının mevcut gelir/aylık alanlara aktarılmamasıdır. İkinci finansman yöntemi ise pay as you go veya dağıtım yöntemidir. Bu yöntemin temel özelliği ilgili dönemim gelirlerinin aynı dönemde yapılan harcamaların (gelir/aylık ödemeleri, sağlık harcamaları vb.) finansmanında kullanılmasıdır. Dolayısıyla dağıtım sisteminde; hâlihazırda sisteme katkıda bulunan sigortalılar, önceki dönemlerde sigortalı olup mevcut dönemde sosyal güvenlik sisteminden gelir/aylık veya başkaca ödemeler alan kişileri finanse etmektedir. Finansman sistemi nasıl seçilirse seçilsin sosyal güvenlik sistemi bütçesinde en büyük gelir kalemi primlerdir. Sosyal güvenlik primi; sigorta yardımları ile yönetim giderlerini karşılamak üzere sigorta primine esas kazanç üzerinden alınan tutarı ifade etmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 79 uncu maddesinde “Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır.

Kurumca tahsil edilen genel sağlık sigortası primleri, tahsil edilmesini müteakip doğrudan Kurum bütçesinin genel sağlık sigortası kalemine aktarılır.” denilerek prim ödemenin yasal dayanağı oluşturulmuştur.<sup>21</sup>

### **2.1.3. Diğer Kaynaklar**

Sosyal güvenliğin finansmanı için hiç şüphesiz işçi ve işveren primleri ve devlet katkısı haricinde de yollar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının plasmanlar, faiz gelirleri, emlak rantları ve benzeri yöntemlerle kaynaklarını muhafaza etmeye ve çoğaltmaya çalışmaları mümkündür. Literatürde kimi ekonomistler tarafından bir sosyal güvenlik sisteminin yerine getirmesi gereken en kritik bir kaç fonksiyondan biri olarak, güvenli bir finansal yönetim ve katkı payları ile emeklilik fonlarının üretken yatırımlarla değerlendirilmesi görülmektedir.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayın No: 70 Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/3 Sosyal Güvenlik Sisteminde Primler

<sup>22</sup> Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri” Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.Syf:23

## **2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE FİNANSAL SORUNLARIN NEDENLERİ**

Sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri, sistemin kapsam bakımından yeterli bir düzeyde olmamasıdır. Sosyal devlet olmanın başta gelen amaçlarından biri toplumun her kesimine sosyal güvenlik hizmetlerinin ayırım yapılmaksızın sağlanmasıdır. Bu çerçevede sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amaçlarından biri nispi olarak yoksulluğu azaltmaktır. Ülkemizdeki duruma bakıldığında ise, mevcut sosyal güvenlik sistemimizin bu amacı yeterince gerçekleştiremediği görülmektedir.

Ülkemizde anayasal bir hak olmasına karşın, tüm toplumu kapsayacak bir sosyal güvenlik ağı oluşturulamamıştır. Ayrıca, sosyal güvenlik sistemine dahil kesimler arasında sahip oldukları hak ve yükümlülükler açısından birçok farklılıklar mevcuttur. Gerek emeklilik gerekse sağlık hizmetlerine yönelik kaynaklar toplumun nispeten gelir düzeyi daha yüksek kesimlerine aktarılmaktadır. Dolayısıyla, ülke koşullarına uygun ve beklentileri bütünüyle karşılayacak bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulamaması nedeniyle başta emekli aylıkları olmak üzere sağlanan diğer sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış ve sağlık hizmetleri yeterince yaygınlaştırılmadığı gibi hizmetlerin kalite düzeyi de artırılmamıştır.<sup>23</sup>

Türk sosyal güvenlik sistemi ise, pek çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin sistemleriyle paralel olarak doğrudan doğruya finansal sebeplerden kaynaklanan problemlerin yanı sıra, çeşitli çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda aktüeryal dengeyi bozacak şekilde sosyal güvenlik sistemine yapılan siyasi müdahalelerden kaynaklanan problemlerle de karşı karşıyadır.

### **2.2.1. Aktif/Pasif Oranının Düşüklüğü**

Dünyada sosyal sigortalar modelini benimsemiş ülkeler sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanında en yaygın olarak kapitalizasyon (fon yönetimi) ve repartisyon (dağıtım) yöntemlerini kullanmaktadırlar. Kapitalizasyon yöntemi en genel anlamda sigortalıların gelecekte elde edecekleri geliri şimdiki zamanda kendilerinin finanse

<sup>23</sup> <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm>

etmesidir. Günümüzde yatırılan prim ve karşılıklar sosyal güvenlik kuruluşlarınca, enflasyon karşısında erimelerini önleyecek surette değerlendirilerek geleceğe taşınmakta ve elde edilen gelirler ilgili oldukları kaynaklara harcanmakta yani bir anlamda geri dönmektedir. Türk sosyal güvenlik sisteminde de uygulanan finansman yöntemi olan dağıtım (pay as you go) yönteminde ise temel anlayış, günümüzde pasif sigortalı konumuna geçmiş katılımcıların sosyal güvenlik giderlerinin, halihazırdaki aktif sigortalılardan elde edilen prim ve katılım gelirleri ile finanse edilmesidir. Bu metotta, belirli bir dönemde aktif sigortalıların ödedikleri prim gelirlerinin, aynı dönemde sigortalılara ve bağımlılarına yapılacak olan sigorta yardımlarını karşılaması dolayısıyla, sistemin dışarıdan hiçbir kaynak aktarımı olmaksızın devam ettirilebilmesi açısından, prim ödeyenlerin aylık alanlara oranı olarak ifade edilebilecek aktif pasif oranının belirli bir seviyenin altına düşmemesi son derece önemlidir.<sup>24</sup> Sosyal güvenlik sisteminin primle finanse edildiği yapılarda emeklilik sisteminin aktüeryal açıdan değerlendirilmesinde en çok kullanılan kıstas aktif/pasif oranıdır. Bu oran, sistemdeki bir emeklinin kaç çalışan tarafından finanse edildiğini göstermektedir. Aktif/pasif oranı azalması devletin sosyal güvenlik sistemine daha fazla transfer yapması anlamına gelecektir.<sup>25</sup>

Erken emekliliğin neden olduğu bir diğer sorun ise aktif-pasif sigortalılar arasında ortaya çıkan dengesizliktir. Bu durum aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranla oldukça düşük kalmasından kaynaklanmaktadır. Buna yol açan temel faktörler ise; hızlı nüfus artışına karşın istihdam olanaklarının aynı ölçüde artmaması, erken emeklilik ve kayıtdışı uygulamalar yani kaçak işçi çalıştırma olarak belirtilebilir. Özellikle pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışlar dikkate alındığında, gereken önlemler alınmadığı takdirde giderlerdeki artışın gelecekte sosyal güvenlik açıklarının boyutlarını arttırarak kurumların mali dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği söylenebilir.

---

<sup>24</sup> Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri” Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.Syf:56

<sup>25</sup> <http://socialsecurity-turkey.blogspot.com.tr/2014/03/aktifpasif-orannn-seyri.html>

Bir sosyal sigorta kurumunun mali açıdan ayakta kalabilmesi için aktif/pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerekmektedir. Oysa bu oran gerek tüm sosyal güvenlik kurumlarının genelinde gerekse tek tek sosyal sigorta kurumları bazında söz konusu seviyenin oldukça altındadır ve aktif/pasif oranının hızla düşmesi endişe vericidir.<sup>26</sup> Günümüzde AB ülkelerinde 4 sigortalıya 1 emekli düşerken, ülkemizde yaklaşık 2 sigortalıya 1 emekli düşmektedir. Bunun anlamı ülkemizde emekli sayısının yüksek olması nedeniyle sigortalıların AB ülkelerine göre daha fazla emekliyi finanse etmek zorunda kalmasıdır. Bu konuda alınabilecek önlemlerin başında, aktüeryal dengelerin sağlanabilmesi için kurumların sağlıklı bir kaynak yapısına kavuşturulması gelmektedir. Aktif-pasif dengesini bozan en önemli etkenlerden biri emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ve erken emeklilik uygulamasıdır. Emeklilik sonrası pasif sigortalı olarak aylık alınan süre hemen hiçbir ülkede ülkemizdeki kadar uygun değildir.<sup>27</sup>

**Tablo 1.1** :Aktif –pasif oranı

Yıllar	Aktifler	Pasifler(Dosya)	Pasifler (Kişi)	Bağımlılar	Sosyal G. Kapsamı	Aktif-Pasif Oranı
2014	13.967.837	6.111.455	6.509.613	18.447.686	38.925.136	2,29

**Kaynak:** ([http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk\\_istatistik\\_yilliklari/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari/))

### 2.2.1.1.Kayıt Dışı İstihdam

Sistemi mali krize sürükleyen en önemli sorunlardan biri de kayıtdışı istihdamın varlığıdır. Kayıtdışılığa; tamamen sistem dışında kalanların yanı sıra, kayıtlı olup geliri gerçek gelir üzerinden gösterilmeyen çalışanlar da neden olabilmektedir. Dolayısıyla kayıtdışı istihdam, bağımlı ya da bağımsız çalışanların çalışmalarının ilgili kamu ve kuruluşlarına (başta vergi dairesi olmak üzere, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün ve/veya ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.<sup>28</sup> İşsizlik oranının yüksekliği, vergi

<sup>26</sup>Yılmaz-Şeker, [www.tsrsg.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC94F5A9BAD73C/2131/057\\_070.pdf](http://www.tsrsg.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf), 20.05.2008

<sup>27</sup><http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> Tepekule, 2008: 86

<sup>28</sup> YERELİ, Ahmet Burçin - Oğuz KARADENİZ; (2004), “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi”, Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları,

politikaları, işgücü maliyetlerinin üzerindeki ücret dışı unsurların fazlalığı, bürokratik işlemlerin fazlalığı, denetim hizmetlerinin yetersizliği, hızlı şehirleşme, düşük ücret düzeyi ve işgücünün yetersizliği kayıtdışı istihdamın ortaya çıkmasında etkili olmaktadır<sup>29</sup>.

Ülkemizde kayıtdışılığa yönelmenin temel nedeni olarak ücretler üzerindeki vergi yükleri gösterilebilir. İşletmeler bu yolla kayıt dışılığa yönelirken, kayıtdışılığın boyutlarının genişlemesi de vergi yüklerinin daha da ağırlaşmasına yol açmaktadır. Özellikle bu konuda yapılan denetimlerin yetersizliği, kurumların birçoğunda kaçak işçi statüsündeki kişilerin istihdam edilmesine yol açmaktadır. Devletin, sosyal güvenlik harcamalarına katılmayıp bunları işveren ve işçilere yüklemesi, çok işçi çalıştıran işyerlerinin maliyetlerini artırmaktadır. Ayrıca kayıtdışı ekonomi, kayıt altında bulunan kişilerin yükümlülüklerini de arttırarak haksız rekabetin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Devletin prim tahsilatını yaparken gelir durumunu dikkate aldığı tam olarak söylenemez 2015 yılı itibariyle kendi adına çalışanlar yani BAĞ-KUR'luların aylık ödediği prim tutarı 1479 kanuna tabi sigortalılar için en az 436,36 TL'dir bu primi tahsil ederken kişinin geliri dikkate alınmamaktadır. Şöyle ki büyük bir marketi işleten de aynı prim öderken küçük bir bakkalı olanda en az bu kadar prim ödemek zorunda kalabilmektedir.

### **2.2.1.2.İş Gücüne Katılım Oranının Düşüklüğü**

Çalışma çağı içerisindeki nüfusun ne kadar fazla ve bu nüfusun ne kadarlık bir kısmının çalışmakta olduğu, bir ülkenin ekonomik gelişme ve kalkınması açısından önemlidir. Zira sistemin aktif katılımcı sayısının sağlıklı bir şekilde seyretmesi bu hususlara doğrudan bağlıdır.<sup>30</sup>

---

19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya. Danişoğlu, [ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoglu.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoglu.pdf), 15.04.2008

<sup>29</sup> Yılmaz-Şeker, [www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057\\_070.pdf](http://www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf), 20.05.2008

<sup>30</sup> Türkiye'de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri" Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.

### **2.2.1.3.Ortalama İnsan Ömrünün Artış Eğiliminde Olması**

Ülkemizde, 1994 yılında 68,8 yıl olan doğuştan beklenen yaşam süresi, 19 yılda 7,5 yıl artarak 2013 yılında 76,3 yıla yükseldi.<sup>31</sup> Genelde gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfus problemi, gelişmekte olan ülkelerde ise kaynak yetersizliği ve ekonomideki yapısal bozuluklardan kaynaklanan problemler yüzünden ülkeler adına sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak giderek zorlaşmaktadır. Türkiye’de de 1990’lı yıllarda başlayan sosyal güvenlik sistemindeki popülist eksenli uygulamalarla, sosyal güvenlik sisteminin uzun dönem aktüeryal dengeleri bozulmuş, sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerle sistemin sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır. Günümüzde gelinen nokta itibariyle, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin en önemli ayağını oluşturan emeklilik sistemi açısından artan ortalama yaşam beklentileri, yaşlı bağımlılık oranlarındaki değişimler yüzünden emeklilik sisteminin finansmanında uzun dönemli projeksiyonlar yapma gereksinimi ortaya çıkmıştır.<sup>32</sup>

Bu ortalama ömür sürelerinin hala dünya ortalamasının altında olmasına rağmen ilerleyen yıllarla birlikte yükseleceği; dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinin yaklaşık yarım asır önce geçirdiği demografik değişimden ülkemizin de er ya da geç geçeceği göz önünde bulundurulmalıdır.

### **2.2.1.4.Emeklilik Yaşının Düşük Olması**

Sosyal güvenlikle ilgili olarak gelişmiş ülkelerle aramızdaki en önemli uygulama farklılıklarından biri emeklilik yaşlarına ilişkindir. Bu, aynı zamanda ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansal sorunlarını artıran unsurlardan biridir. Erken yaşta emeklilik bu kurumların giderlerini artırıcı, gelirlerini ise azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Genç emekli sayısının yüksek olması, daha kısa çalışma süresi, daha

---

<sup>31</sup>TÜİK Basın odası haberleri Sayı 2014/60 16Ekim 2014.

<sup>32</sup>İbrahim Attila ACAR,İsmail KİTAPCI Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı



uzun emeklilik süresi anlamına gelmektedir. Böylece ilgili kurumlar diğer ülkelere göre daha kısa süre prim gelirleri elde ederken, daha uzun bir süre emekli aylığı, sağlık yardımı gibi ödemeler yapmaktadırlar. Bu durumda, sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapıları bozulmakta ve mali açıklar giderek artmaktadır<sup>33</sup>. OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, ülkemiz en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasındadır. Avrupa ülkelerinde ki insanların emeklilik yaşlarına birkaçına örnek verecek olursak,

**Tablo 1.2:**Bazı Avrupa ülkelerinin emeklilik yaş şartları

	ERKEK	KADIN
Almanya	65	65
Fransa	62	62
İspanya	65	65
Portekiz	66	66
İtalya	66	66
Türkiye	60	58

**Kaynak:** ( <http://www.avrupaulkeleri.com/2014/04/avrupada-emeklilik-yas-avrupa.html>)

### 2.2.2. Katılım Gelirlerinin Yetersizliği

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında işçi, işveren ve devlet katkıları üç önemli kaynaktır. Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların kendi özel kanunlarında genel bütçeden yapılacak yardımlar adı altında bir düzenlemeye yer verilmesine rağmen, uygulamada devletin sisteme yardım anlamında herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. Devletin bu alandaki rolü sadece kuruluş giderlerini karşılamak ve işlemleri vergi ve harçlardan muaf tutmak şeklinde gerçekleştirilmektedir<sup>34</sup>.

Türkiye’de devletin gerek yaşlılık sigortası gerekse diğer sigorta kollarına yönelik doğrudan prim katkısı bulunmamaktadır. Yapılan, sadece sistemin açıklarının

<sup>33</sup> Haluk EGELİ; (2007), **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Baskı**, İlkem Ofset, İzmir.

<sup>34</sup> Haluk EGELİ; (2008), **Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar, Altınokta Basın-Yayın-Dağıtım**, İzmir.

kapatılması için üç sosyal güvenlik kuruluşuna bütçeden transfer ödemesi şeklinde bir katkıdan ibarettir<sup>35</sup>. Dolayısıyla sosyal güvenliğin tüm yükü işçi ve işveren üzerinde kalmaktadır. Oysa günümüzde gelişmiş ülkelerde devlet, sigorta yardımlarının finansmanına doğrudan prim katkısında bulunmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği ülkelerinde de devlet, sosyal sigorta kurumlarının finansmanına yıl içinde sigorta yardımlarının finansmanına doğrudan katılmak şeklinde katkıda bulunmaktadır.

Bununla beraber sosyal taraflardan toplanılması gereken primler ne yazık ki beklenen seviyelerde gerçekleşmemektedir. Bu durumun en önemli sebebi mevzuatların sürekli değişmesi prim tahsilatlarının geç yapılması veya primlerin hiç tahsil edilmemesi neticesinde düşük kalması, prim gecikme cezalarına sık sık getirilen aflar ve primsiz sosyal güvenlik hizmetlerinin sunumudur.

### **2.2.2.1.Prim Tahsilat Oranının Düşüklüğü**

Sosyal güvenlik kurumlarının mali dengelerinin bozulmasına yol açan en önemli faktörlerden biri, prim oranlarının yüksek olmasından dolayı prim tahsilatlarında etkinliğin sağlanamamasıdır. Nitekim günümüzde kurumların prim alacaklarının büyük miktarlara ulaşması nedeniyle hükümet nezdinde bu soruna çözüm getirmek için gecikme zammı uygulaması gibi yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Ayrıca gecikme zammı ve faiz borcu bulunan kişi, kurum ve kuruluşların prim borçlarını ödemeleri halinde gecikme zammı ve faiz borçları affedilmiştir (Egeli, 2007:102). Örneğin, SSK'nın toplam gelirlerinin yüzde 95'e yakın bir bölümünün primlerden oluştuğu dikkate alındığında, siyasi iktidarlar tarafından çıkarılan prim aflarının sosyal güvenlik sistemini ne boyutlarda bir finansman sorunuyla karşı karşıya bıraktığı daha iyi anlaşılabilir<sup>36</sup>. Dolayısıyla sıkça başvurulanan prim afları, kurumların aktüeryal dengelerini bozarak kamu mali disiplini açısından sorunların devam etmesine yol açabilmektedir. Primlerle ilgili bir diğer sorun ise, prim oranlarının yüksek olmasıdır. Böyle bir uygulamanın kurumların finansman

<sup>35</sup> GÜLOĞLU, Tuncay; (2000), **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları”, Prof. Dr .Nusret Ekin’e Armağan**, TÜHİS Yayını

<sup>36</sup> TCMB, [www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf), 17.04.2008

sorununu çözebilecek potansiyele sahip olduğu düşünülmele birlikte esasen bu durum, sigortasız işçi çalıştırmanın odak noktasını oluşturan kayıt dışına kaçış eğilimini daha da güçlendirmektedir.

#### 2.2.2.2. Prime Esas Kazancın Düşüklüğü ve Düşük Beyan Edilmesi

Türk sosyal güvenlik mevzuatında halihazırda uygulanmakta olan prim oranlarının genel itibariyle düşük olmadığı görülmektedir. Bununla beraber prime esas kazançların tamamının prime tabi tutulmaması ve iştirakçilerin gelirlerini olduğundan düşük beyan etmeleri; prim gelirlerin yeterince artırılmaması sonucunu doğuran en önemli iki sorun olarak öne çıkmaktadır. Öncelikle Sosyal Sigortalar Kurumunda prime esas kazanç tutarlarının tespit edilirken kullanılan kriterlerin çok sağlıklı sonuçlar vermediği görülmektedir. Asgari ücret üzerinden yapılan alt ve üst sınır hesabı uygulamada çarpık sonuçlar doğurmaktadır.

**Tablo 1.3:** 16 Yaşından Büyükler ve Küçükler İçin 2015 Yılı Prime Esas Kazanç Tutarları

Dönem	Alt Sınır		Üst Sınır	
	Günlük	Aylık	Günlük	Aylık
01.01.2015 – 30.06.2015	40,05 TL	1.201,50 TL	260,33 TL	7.809,75 TL
01.07.2015 – 31.12.2015	42,45 TL	1.273,50 TL	275,93 TL	8.277,75 TL

**Kaynak:** ( <http://sgkrehberi.com/haber/55330>)

Bunun yanı sıra Emekli Sandığına tabi çalışanların aldıkları ücretin ise önemli bir kısmını oluşturan makam tazminatı, temsil tazminatı ve benzeri gelirlerin emeklilik katkı payı haricinde bırakıldığı, yani reel gelirlerinin yalnızca bir kısmı üzerinden prim hesaplatıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla Sandığa yatırılan katılım payları ve kesenekler de olması gereken meblağdan az olmaktadır.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri” Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.syf 65

### 2.2.2.3. Prim Gecikme Cezalarına Sıklıkla Getirilen Aflar

Sosyal güvenlik sistemimizde prim gelirlerini etkileyen en önemli sorunlardan bir diğeri de her seçim döneminde olağan hale gelmiş olan prim borçlarının yeniden yapılandırılması ve af uygulamalarıdır. SGK'nın gelirleri, kayıtlı çalışan sayısındaki artışa bağlı olarak kaydadeğer yükseliş gösteriyor. 2011 yılında kurumun 124 milyar lira olan geliri, 2012 yılında 142 milyar liraya çıktı. Bu rakam 2013'ün ilk 7 ayı itibarıyla da 94 milyar lirayı aştı. Ne var ki gelirlerdeki bu yükselişe karşın kurumun bütçe açığı kapanmıyor. SGK'nın gelirlerinde 2008'den itibaren uygulamaya başlanan devlet prim katkısı da önemli bir yer tutuyor. Geçen yıl 23 milyar lira devlet katkısı yapılırken bu sene ilk 7 ayda devlet katkısı 16 milyar lira oldu. Buna göre devlet katkısı da dikkate alındığında SGK'nın yıllık açığı 40 milyar liranın üzerine çıkıyor. Açığın en başta gelen sebeplerinden birini, SGK'nın prim alacaklarının tahsilinde yaşadığı sıkıntı oluşturuyor. Halihazırda kurumun tahsil edemediği alacağı yaklaşık 35 milyar TL.<sup>38</sup>

Vatandaşa kolaylık olsun diye çıkarılan bu kanunlar vatandaşları ödeyemediği primlerin ertelenmesi, faizlerinin silinmesi gibi çeşitli imkânlar sunmaktadır. Tüm bunlar yapılırken aslında devlet te çok fazla prim kaybına uğramakta ve prim ödeyen vatandaşları da prim borçlarını ödememeye sevk etmektedir. Burda asıl olan prim kaybı yaşatmadan primleri tahsil etmek olmalı ödeyenle ödemeyen arasında hakkaniyeti gözetmek olmalıdır. Bu tür kanunlarla prim affından faydalanamayan kişiler ileriki zamanlarda prim ödemekten vazgeçmektedir. Bu yapılandırma dönemlerinde her zaman bu konuda değindiğim üzere bu işlerin arka bahçesine de bakmak gerekiyor bu işleri yapan sosyal güvenlik kurumunun ne kadar çok kırtasiyecilik işleri ile uğraştığını tahmin etmek zor olmaz bir yandan primlere af getirmek ya da prim alacaklarını tehir etmek bir yandan da kırtasiyecilik sebebiyle ortaya çıkan giderler çok büyük boyutlara ulaşmaktadır. Tabi kayıpların içerisinde bu işleri yapan memurların da moral ve motivasyon kayıplarını eklemekte fayda var. Yapılan prim affı ve faizlerin silinmesi ileride çıkabilecek kanunla taksitlendirmelerin olacağına dair görüşler her ne kadarda siyasi irade tarafından iyi

<sup>38</sup> <http://www.sgkdestek.com/prim-borclulari-dikkat-sgk-da-yeni-donem-basliyor.html>

niyetli bir çalışma olsa da bu işveren kesimi tarafından böyle algılanmamaktadır. Burda prim ödeyen kesimin ödemeyenler nezdinde de kandırılmış olması prim ödeyen kesiminde ileri ki zamanlarda tahsilatını düşürmektedir.

Bunlardan biri Genel sağlık sigortası primidir 01/01/2012 tarihinde hayatımıza dahil olan namı değer GSS herkesi sigortalı yapan bir sistemdir. Fakat konumuz itibariyle GSS primleri bu kapsamda sigortalı olan kişilerin hayatına pek te olumlu yansımada bir nevi işsizlik vergisi olarak alınmaya başlandı yapılandırmaların bir numaralı aktörü haline geldi zaten 2015 yılı yapılandırmalarıyla birlikte SGK'yı en çok meşgul eden prim alanı oldu faizlerin silinmesi milyonlarca GSS'liyi sabah erkenden yapılandırma kuyruklarına soktu GSS primlerini ödemeyenler iyi ki ödememişim diyerek ülkemizdeki prim tahsilatının ne kadar düzensiz olduğu göstermektedir.

#### **2.2.2.4. Mali Dengeyi Etkileyen Siyasi Müdahaleler**

Türk sosyal güvenlik sistemi pek çok gelişmekte olan ülke ile paralel olarak, sistemi olumsuz yönde etkileyen siyasi müdahaleler ile karşı karşıya bulunmaktadır. Ortanca seçmen olarak adlandırılabilir çiftçi ve esnaf kesimin sayıca üstün olduğu demokratik sistemimizde, sosyal güvenlik sisteminin finansmanını zayıflatacak yönde verilecek politik tavizlerin olumsuz sonuçlarının kısa dönemde gözlenmemesi, iktidarları bu kesime yönelik popülist politikalar izlemek doğrultusunda teşvik etmektedir.

#### **2.2.3. Sigorta Politikalarındaki Planlama ve Uygulama Hataları**

Farklı sosyal güvenlik kuruluşları kapsamındaki sigortalılar ve muhtaç gruplar için ayrı yasal düzenlemelerin bulunması, sosyal güvenlik sisteminin dağınık ve birbirinden farklı standartlara göre kurulmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde sosyal güvenlik kurumları farklı hizmet anlayışına ve farklı işleyişe sahip olduğundan aralarında koordinasyon ve işbirliği eksikliği ortaya çıkmaktadır. SSK, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR kapsamındaki kişilere değişik haklar tanınmakta ve farklı hizmetler sunulmaktadır. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarında bile kişilere sağlanan hakların her kurumda farklı olması, bu problemin temel nedenini oluşturmaktadır.

Bu farklılık toplumun bazı kesimlerinde rahatsızlıklara neden olmakta ve kurumların farklı hizmetler sunması çeşitli sorunlara da yol açmaktadır. Bu eksiklik, kurumlar arası norm ve standart farklılıklarına, kaynak ve zaman israfına ve sonuçta makro düzeyde sosyal güvenlik politikalarının belirlenerek hayata geçirilememesine yol açabilmektedir. Aynı amaca yönelik olan üç sosyal güvenlik kuruluşunun bu amaçlarına ulaşabilmeleri için aralarında bir koordinasyon ve işbirliğinin bulunması gerekmektedir.<sup>39</sup> Bu kurumlar her ne kadarda tek çatı altında birleşmiş olsa da farklılar eskiden olduğu gibi devam etmektedir.

### **2.2.3.1.Sunulan Hizmet İle Toplanan Primler Arasındaki Bağın Güçsüzlüğü**

01/10/2008 tarihli 5510 sayılı kanunla üç kurum tek bir çatı altında birleştirilmiş olsa dahi hala kendi içinde ki farklılıkları ortadan kaldıramamıştır. Örneğin 4/B(Bağ-kur kapsamında) sigortalı olanlar dahi farklı imkânlardan faydalanmaktadır kaldı ki diğer 506 sayılı kanun kapsamında çalışanların ki aynı olsun farklı kurumlar aynı kısa ve uzun vadeli sigortalarda farklılık göstermektedir.

Örneğin: Emzirme yardımı, cenaze ödeneği gibi ve hatta emeklilik maaş tutarlarında bile farklılık göstermektedir.

### **2.2.3.2.Toplanan Primlerin Verimsiz Değerlendirilmesi**

Sosyal güvenlik kuruluşlarının topladıkları primleri gelecek dönemlere sağlıklı bir şekilde aktarabilmeleri açısından, ülkemizin özellikle 20. yüzyılın son çeyreği boyunca geçirdiği çift haneli enflasyon döneminde göz önünde tutularak, yatırım yapmaları gerekliliği bulunmaktadır. Söz konusu kuruluşların kamu idaresi olma vasıfları dolayısıyla, yapılacak yatırımların nitelikleri kanunla belirlenmektedir. Sosyal güvenlik mevzuatımızda yer alan, bankalara mevduat yatırılması, gayrimenkul satın alımı, devlet iç borçlanma senetleri alımı, yatırım fonları alımı ve

---

<sup>39</sup> Yılmaz-Şeker, www.tsrbs.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057\_070.pdf., 20.05.2008

şirket iştirakleri yollarından ilk ikisi uygulamada üç sosyal güvenlik kuruluşumuzda da en yoğun kullanılan metotlardır.

### **2.2.3.3. Toplanan Primlerin Amaç Dışı Kullanımı**

Sosyal güvenlik kuruluşları bilindiği üzere kuruldukları andan itibaren katılımcılarından prim toplamalarına karşın, sağlık harcamaları, genel yönetim giderleri ve benzeri giderler haricinde ana giderlerini yirmi, yirmi beş sene sonra yapmaya başlamaktadırlar.

Dolayısıyla kuruluşlarda o tarihte ihtiyaç duyulmayan, ancak gelecek dönemlerdeki harcamaların finansmanında kullanılacak olmaları dolayısıyla muhafazaları kritik öneme sahip önemli meblağlar birikmektedir. Türk sosyal güvenlik sisteminde yer alan üç kuruluşta yukarıda anlatılan süreçten geçmiş bulunmakla beraber, toplanan kaynakların başarıyla muhafaza edildiğini söylemek çok zordur. Daha önce de belirtildiği üzere, sosyal güvenlik sistemimiz siyasi amaçla yapılan müdahalelere açık bulunmaktadır. Oy maksimizasyonu amacı ile sistemin finansmanını olumsuz yönde etkileyecek müdahalelerde bulunabilen siyasi iradelerin böylesine büyük bir kaynağı politik amaçları doğrultusunda kullanmaları şaşırtıcı değildir. “Sosyal güvenlik kaynaklarının, özellikle başlangıç rezervinin sosyal sigortanın amaçları dışında siyasi yatırım amacıyla kullanılması, sosyal sigortaların gelecekte finansman krizine girmelerinde önemli bir rol oynamaktadır.”<sup>40</sup>

### **2.2.3.4. Yüksek Aylık Bağlama Oranı (Emekli Aylığı/Net Ücret Oranı)**

Emekli aylığını arttırmanın iki önemli şartı var: Biri prim ödeme gün sayısının fazla olması ki, bu aylık bağlanma oranını etkiler. Diğeri ise sigortalı için bildirilen sigorta primine esas kazanç (SPEK) miktarı, ki bu da ortalama yıllık kazancı etkiler. Bu iki nedenden dolayı SPEK miktarının yüksek olması, emekli aylığının fazla olmasında daha belirleyicidir. Şu an farklı kurumaların aylık bağlama oranları farklıdır.

---

<sup>40</sup> Türkiye’de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri” Sait Korkmaz. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2007.Syf 70-71

#### **2.2.4. Sağlık Politikalarındaki Planlama ve Uygulama Hataları**

Ülkemizde karma bir sistem içinde sağlık hizmetleri sunulmaktadır. Özel hastanelerin yanından devlet hastaneleri de sağlık hizmeti sunmakta bu fiyat olarak değişmektedir. Sosyal devletlerde bu durum tam tersidir. Sağlık giderlerinin büyük bir kısmı devlet tarafından karşılanmaktadır.

Sağlık harcamaları, 2014 yılında %12,3 oranında artarak, 94 milyar 750 milyon TL'ye ulaştı. Cari sağlık harcamasının toplam sağlık harcaması içindeki payı, 2013 yılında %94,4 iken, 2014 yılında %93,8 oldu.

Toplam sağlık harcamasının GSYH'ye oranı, 2014 yılında bir önceki yıla göre değişmeyerek %5,4 seviyesinde kaldı. Yine genel devlet sağlık harcamasının GSYH'ye oranı bir önceki yıla göre değişmeyerek %4,2 olarak gerçekleşti. Özel sektör için ise, bu oran %1,2 olarak hesaplandı. Genel devlet sağlık harcamasının toplam sağlık harcaması içindeki payı, 2013 yılında %78,5 iken, 2014 yılında %77,4'e düştü. Hanehalkları tarafından tedavi, ilaç vb. amaçlı yapılan cepten sağlık harcaması, 2014 yılında %18,8 artarak 16 milyar 819 milyon TL'ye yükseldi. Hanehalkları tarafından cepten yapılan sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payı, 2014 yılında %17,8'e yükseldi. Kişi başı sağlık harcaması, 2013 yılında 1 110 TL iken, 2014 yılında %11 artarak, 1 232 TL'ye yükseldi. Kişi başı sağlık harcaması ABD Doları (\$) bazında değerlendirildiğinde ise, 2013 yılında 583 \$ iken, 2014 yılında 563 \$ olarak hesaplandı.<sup>41</sup>

##### **2.2.4.1. İlaç Harcamalarındaki Yüksek Artış Oranı**

Sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan finansman sorununa yol açan sağlık uygulamaları içerisinde son yıllarda ilaç harcamalarında görülen yüksek artışın önemli bir yeri bulunmaktadır. Buna göre bu artışın iki önemli nedeni bulunmaktadır.

- ilaçların reçetesiz kullanımı,
- ilaç kullanımındaki geleneksel anlayış,

<sup>41</sup> <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18853>



Türkiye’de, gelişmiş ülkelerin yaptığı gibi, ağır olmayan sağlık sorunlarında kullanılan ve reçetesiz satılan bazı ilaçların geri ödeme listesinden tamamen çıkartılmasalar bile, katkı paylarının artırılması ya da geri ödeme listelerinden tamamen çıkartılması ciddi bir ekonomik katkı sağlayacaktır.

İlaç kullanımındaki artışın en önemli nedeni toplum olarak bazı geleneksel anlayışlarımızdan vazgeçememiş olmamız yatmaktadır. Şeker tüketir gibi antibiyotik kullanımı, gereğinden fazla ilaç kullanımı reçetesiz ilaç alımı gibi nedenlerden dolayı ilaç kullanımını artmaktadır. Bu da tabii ilaç ithalimizde fazladan yabancı ülkelere kaynak aktarımı demektir.

## **2.2.5. Yapısal ve Yönetmelik Bozuklukları**

### **2.2.5.1. Kurumların İdari Ve Mali Açısından Özerk Olmaması**

Sosyal güvenlik reformu kapsamında 20 Mayıs 2006 tarih ve 5502 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); Türk sosyal sigorta rejiminin temel kurumları olan SSK (1945), BAĞ-KUR (1971) ve Emekli sandığının (1950) yanı sıra bankalar ve sigorta Şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıklarını bünyesinde birleştiren "tek çatı kurumu" olarak adlandırılmaktadır. Kurum, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğini haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşudur. SSK ve BAĞ-KUR’dan farklı olarak SGK, sosyal sigortacılık işlemlerini yürütmenin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla da görevlidir.

Ancak Kurumun sundukları hizmet itibarıyla çok fazla siyasi müdahaleye açık olması her seçim döneminde çıkarılan kanunlar ve genelgelerle Kurumun adeta işleyişi bozulmaktadır. Tahsil edilemeyen primler ertelenen primler Kurumun en büyük kaybıdır. Tabii kaybın yanında ortaya çıkan gereksiz kırtasiyecilikte aslında hiçte küçümsenmeyecek düzeydedir.

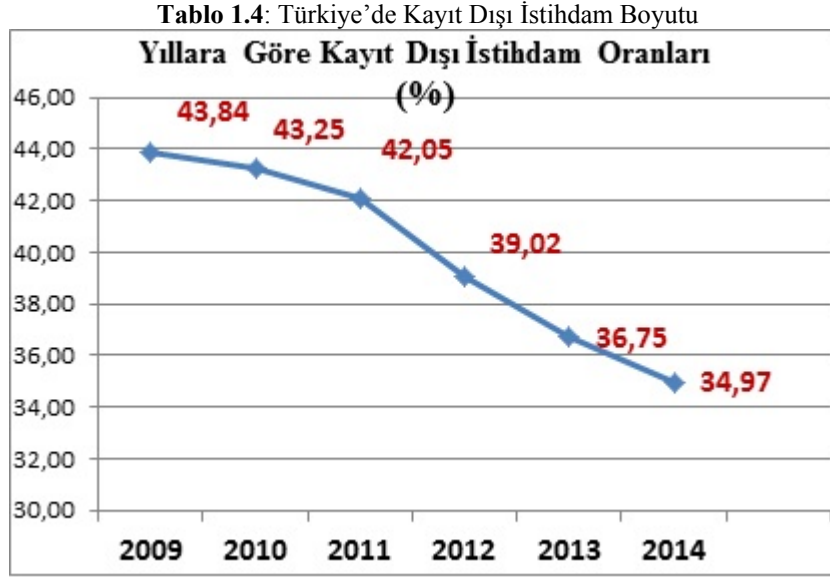
### **2.2.5.2. Farklı Kuruluşun Benzer Hizmetleri Farklı Mevzuatlarla sunulması**

Bu konuya yukarıda ki bölümlerde değinmiş olsam da bir kere daha hatırlatmak fayda olduğunu görüyorum. Özellikle kişilerin emeklilik yaşları, ödedikleri primler ilk işe giriş tarihlerinin farklı olması SGK çatısı altında birleşmiş olan SSK, BAĞ-KUR, Emekli sandığının sunduğu şartlarda farklılık arz etmektedir.

Emeklilik aylığı bağlatan kişilerin almış oldukları aylık ile bekledikleri aylıklar arasında çok büyük farklılıklara tanık olmaktayız.

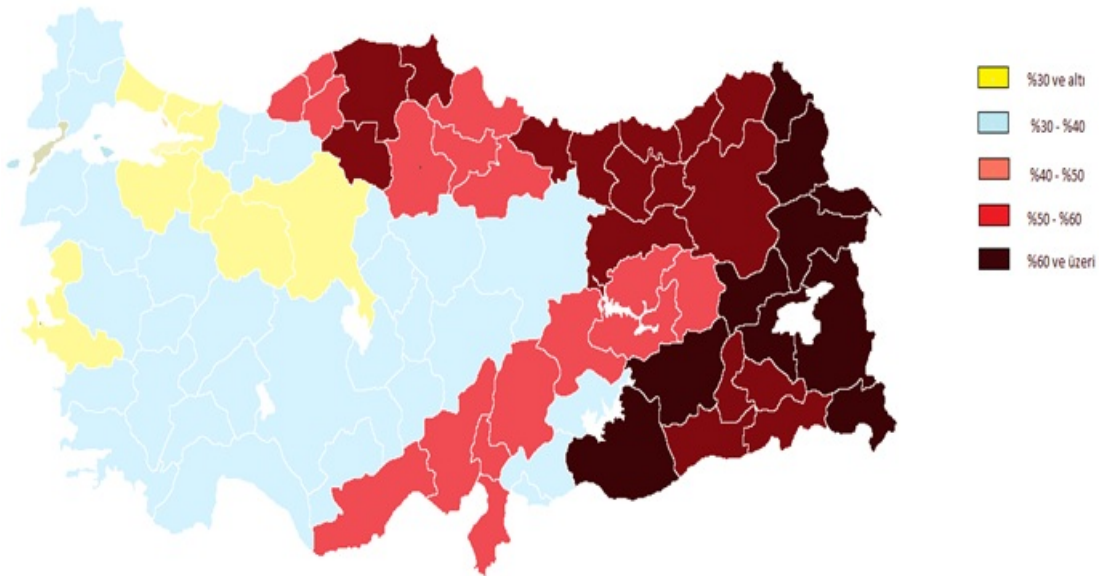
### **2.2.5.3. Denetim Yetersizliği**

Sosyal güvenlik sisteminde denetim çok önemli bir yer elde etmektedir. Çünkü o kadar fazla mevzuat boşluğu bir o kadar da kötü niyetli vatandaşların olması sistemin her an denetlenmesi gerektiğini göstermektedir. Bunların başında sahte reçete kullanımı sahte sigortalılık, muvazaalı boşanma, kayıt dışı istihdam ... bunlardan bazılarıdır sadece. Bu durum sistemin ne kadar sıkıntılı ve denetime muhtaç olduğunu göstermektedir. Devlet olarak bunların önüne geçmek için büyük çaba gösterilse de bunca probleme yetişmek tabii kolay olmamaktadır. Denetim elemanlarının yetersizliği yeterli olsa bile bu memurların alımının Kuruma getirisinin boyunun ne olacağını hesaplanmayışı da ayrı bir sorun aslında bence en büyük denetimin oto kontrol ile sağlanması en büyük denetim mekanizmasıdır. Örneğin muvazaalı boşanmaların tespiti büyük bir bölümü akraba ya da komşu şikâyetleri ile sağlanmaktadır. Kayıt dışı istihdam yine aynı şekilde orada çalışan işçiler tarafından ya da duyarlı vatandaşların ihbarı ile tespit edilebilmektedir.



**Kaynak:** ([http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk\\_istatistik\\_yilliklari/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari/))

**Tablo 1.5: Türkiye’nin Kayıt Dışı İstihdam Haritası\***



**Kaynak:** ([http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi\\_istihdam/kayitdisi\\_istihdam\\_oranlari/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/sigortalilik/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/))

## SONUÇ

Türkiye’de Sosyal güvenlik sisteminde erken emeklilik, prim tahsilat oranlarının düşük olması, gelir gider dengesindeki sorunlar, kayıt dışı istihdamın yüksek olması gibi var olan sorunları gidermeye yönelik sosyal güvenlik sisteminde bir reform yapılması konusundaki yaygın uzlaşa vardır. Bu çerçevede amacı adil, kolay erişilebilir, norm ve standart birliğini hedefleyen, yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek olan bir takım değişiklikler (reform) yapılmıştır. Bu kapsamda önemli değişiklikler getiren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmada Sosyal güvenlik sisteminde önemli değişikliklere yol açan 5510 sayılı Kanun ve getirdiği değişiklikler incelenmiştir. 5510 sayılı kanunun getirdiği değişiklikler, sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını giderme açısından etkinliği ve mali sürdürülebilirliğe etkisi bakımından ele alınmıştır. Bu çalışma ile 5510 sayılı kanunun getirdiği değişiklikler ile sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını giderme açısından olumlu etkileri olabileceği ve en azından uzun dönemde mali sürdürülebilirliğe katkı sağlayabilecektir.<sup>42</sup>

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumları sosyal sigortalar olduğu için, sosyal sigorta kurumlarının sorunları ve yaşadığı krizler Türk sosyal güvenlik sisteminin de sorunlar ve krizleri haline gelmiştir. Özellikle sosyal sigortaların finansman açıkları kapatmaya yönelik olarak Hazine'den yapılan transferler bütçe açıklarının en önemli kalemini oluşturmaya başlayınca, zaten kısa aralıklarla mali krizler yaşayan Türk

---

<sup>42</sup> Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2012 Cilt: 49 Sayı: 568 T. GÜRDAL - N. OCAK

ekonomisi için sosyal güvenlik açıkları ekonomik krizleri tetikleyen bir faktör olarak kabul edilmeye başlanmıştır.<sup>43</sup>

Sosyal güvenlik sistemin kanaatimce en büyük problemi kaynak sıkıntısı ya da primlerin verimli alanlarda kullanılmaması değil Kurumun özerkliği konusunda yaşanan sıkıntılardır. Kurum kanunları ve genelgelerinin siyasi iktidarlar tarafından olabildiğince karışık bir hale getirildiği ortadadır. Oy toplama bakımından son derece önemli bir alan Sosyal güvenlik alanı her siyasi dönemde olması gerektiği gibi değil de istenildiği gibi düzenlenmesi beraberinde de birçok haksızlıkları da ortaya çıkarmaktadır. Sosyal güvenlik kurumunun Merkez bankası kadar bağımsız olmasını beklemek hayal olsa bile en azından özerkliği konusunda gayret gösterilmeli kanun ve genelgeleri uygulayan memurların ise daha bilgili ve alanında uzmanlaşmış olması ve bu konuda plan yapılması en büyük isteğimizdir.

---

<sup>43</sup> **2050'ye Doğru Nüfus bilim Ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış** Prof. Dr. Yusuf ALPER Yard. Doç. Dr. Çağaçan DEĐER Prof. Dr. Serdar SAYAN Kasım 2012 Yayın No: TÜSÝAD-T/2012-11/535

## KAYNAKÇA

Ahmet Makal (1997) Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850-1920, Ankara: İmge Kitabevi, s. 210-211.

Alper (2009) a.g.e., s. 12.3 Kadir Arıcı (1999) a.g.e., s.5.

Alper, Yusuf (2006), Sosyal Güvenlik, (Ders Notları), Bursa, s.47.

Alper Yusuf 2050'ye Doğru Nüfus bilim Ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış Prof. Dr. Yusuf ALPER Yard. Doç. Dr. Çağaçan DEĐER Prof. Dr. Serdar SAYAN Kasım 2012 Yayın No: TÜSÝAD-T/2012-11/535

Aktifpasif-oranı(2014),<http://socialsecurityturkey.blogspot.com.tr/2014/03/aktifpasif-orannn-seyri.html>

Cam E *Devlet-i Aliyye-i Osmâniyye'de Sosyal Güvenlik* ÇASGEM Temmuz-Ağustos-Eylül 2015 SGK Vizyon dergisi.

Cichon M., W. Scholz, A. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou, P. Plamondon (2004), Financing Social Protection, First Edition, ILO, Geneva,. s.v.

Faruk Beşer, 1988: 136 vd. aktaran: Murat Şen (2002) a.g.e., s.32.

Güzel A (2005) *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform* Marmara Üniv. Hukuk Fakültesi Çalışma ve Toplum

GÜRDAL T. - N. OCAK Finans Politik & Ekonomik Yorumlar 2012 Cilt: 49 Sayı: 568

GÜLOĞLU, Tuncay; (2000), Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Temel Sorunları", Prof. Dr .Nusret Ekin'e Armağan,TÜHİS Yayını, 2005/4 :63

Haluk EGELİ; (2007), Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İlkem Ofset, İzmir.

İs ve sosyal güvenlik (2015) <http://www.isvesosyalguvenlik.com/dunyada-ve-turkiyede-sosyal-guvenligin-gelisimi/>

İbrahim Attila ACAR, İsmail KİTAPCI Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Maliye Bölümü, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı

Kadir Arıcı (1999) *Sosyal Güvenlik Dersleri*, Ankara: Sargın Ofset, s.3.

Kadir Arıcı (1999) a.g.e., s.5.

Kenan Tunçomağ, 1988:43 aktaran: Murat Şen (2002) a.g.e., s.31

KORKMAZ Sait 2007 Türkiye'de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri". Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi Ankara,

Mevzuat dergisi (2009) <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm>

Mevzuat dergisi <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> Tepekule, 2008: 86

Sgk destek <http://www.sgkdestek.com/prim-borclulari-dikkat-sgk-da-yeni-donem-basliyor.html>

Şen M (2002) *Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar*, Çimento İşverenleri Sendikası Dergisi, Cilt 6, Sayı 16, s.23; Yusuf Alper (2009)

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Yayın No: 70 Sosyal Güvenlik Bilgi Serisi: 2013/3 Sosyal Güvenlik Sisteminde Primler

TCMB, [www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf), 17.04.2008

TÜİK Basın odası haberleri Sayı 2014/60 16Ekim 2014.

TÜİK <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18853>

YERELİ, Ahmet Burçin - Oğuz KARADENİZ; (2004), "*Türkiye'de Kayıtdışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi*", *Türkiye'de Vergi Kayıp Ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları, 19.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya*. Danışoğlu, [ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/da\\_nisoge.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/da_nisoge.pdf), 15.04.2008

Yılmaz-Şeker, [www.tsrbs.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC94F5A9BAD73C/2131/057\\_070.pdf](http://www.tsrbs.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf), 20.05.2008

Yusuf Alper (2013) *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, 5. Baskı, Bursa: Dora, s.3-4.

Yusuf Alper (2013) a.g.e., s. 4

## ÖZGEÇMİŞ

### KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Yasin KARABAKLA  
Uyruđu : Türkiye Cumhuriyeti  
Doğum Yeri ve Tarihi : Derinkuyu, 04.05.1988  
Tel : 553 487 48 36  
E-Posta : [ykarabakla@sgk.gov.tr](mailto:ykarabakla@sgk.gov.tr)  
Yazışma Adresi : Sosyal Güvenlik İl Müdürlüđu Nevşehir

### EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Tarihi
Lisans	Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Bölümü	2010

### İŐ DENEYİMLERİ

Yıl	Kurum	Görev
2011	Kars Sosyal Güvenlik İl Müdürlüđu	V.H.K.İ.
2014	Nevşehir Sosyal Güvenlik İl Müdürlüđu	V.H.K.İ.

**YABANCI DİL: İNGİLİZCE**



