

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

CONCEPT OF SOCIAL SECURITY AND SOCIAL SECURITY SYSTEM IN TURKEY



Sibel ÖZCAN*

ÖZ

İnsanoğlu hayatı boyunca birçok tehlike ile karşılaşır. En temel ihtiyacı olan güvenli bir ortamda yaşama gayesiyle oluşturulan devletlere zaman içerisinde toplum tarafından daha fazla görev atfedilmiştir. Devlete verilen görevlerden birisi de kendisine tabi olan kişilere gelir gider dengesizliğin olması halinde, sosyal güvenlik kapsamında yardım etmesidir. Sosyal güvenlik, herkes için bir ihtiyaç olup bu ihtiyaçların ne ölçüde karşılandığı ülkeden ülkeye değişmektedir. Hastalık, sakatlık, analık, yaşlılık, işsizlik ve ölüm gibi nedenlerle kişilerin gelirlerinde bir azalma ya da harcamalarında bir artış olması halinde, devletin bu sebeplere bağlı olarak bir ihtiyaç içerisinde olanlara yardım etmesi sosyal devletin bir gereği olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmada öncelikle sosyal güvenlik kavramının tarihsel gelişimi ele alındıktan sonra ülkemizde bu alanda

ABSTRACT

Human beings face many dangers throughout their lives. Over time, more duties have been attributed by the society to the states that were created with the aim of living in a safe environment, which is their most basic need. One of the duties assigned to the state is to help people who are subject to it within the scope of social security in case of income and expense imbalance. Social security is a need for everyone and the extent to which these needs are met varies from country to country. In case of a decrease in people's income or an increase in their expenditures due to illness, disability, maternity, elderliness, unemployment and death, it is considered a requirement of the social state for the state to help those in need due to these reasons. In this study, the historical development of the concept of social security was discussed and the regulations made in this

* Arş. Gör. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, sibel.ozcan@hacettepe.edu.tr, ORC-ID: 0000-0003-3565-4525. Özcan, S. (Mayıs 2021). Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, *Vergi Raporu*, 260, (41-62).

yapılan düzenlemelere yer verilmiştir. Akabinde ise hem diğer ülkelerle mukayeseye imkân veren hem de ülkemize ait verilerle değerlendirmelerde bulunulmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerinde olumsuz etkileri olan kavramlara da yine aynı bölümde yer verilmiştir. Son bölüm ise sunulan bilgilerin değerlendirmesine ayrılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Açıkları.

JEL Sınıflandırma Kodları: H53, H55, H75

GİRİŞ

Çok eski zamanlardan beri devletler çok çeşitli yollarla, insanları sosyal ve iktisadi olumsuzluklardan korumaktadırlar. Olumsuzluk kapsamına nelerin girmesi gerektiği, her toplum açısından farklı olmakla birlikte zaman içerisinde da sabit kalmayıp, değişiklik gösterebilmektedir. Destek olunması gerektiği toplum tarafından kabul edilen bu olumsuzluklar insanların değer yargılarını, inançlarını ve adetlerini göstermekle birlikte; ekonomik sistemin, sosyal yapı ve politik kurumlar hakkında bilgiler verdiği de kabul edilmektedir. Bahsedilen işte bütün bu unsurlar, ülkelerin sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktadır¹. Sosyal güvenlik kavramının ön plana çıkmasını sağlayan unsurlar değerlendirildiğinde, Sanayi Devriminin belki de en önemli etmen olduğu söylenebilir. Sanayi devrimi iktisadi olarak büyük bir değişime öncülük ettiği gibi sosyal hayat ile aile yapısında da köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

field in our country were included. Subsequently, evaluations were made both with data that allow comparison with other countries and with the data of our country. Concepts that have negative effects on the sustainability of the social security system are also included in the same section. The last part is devoted to the evaluation of the information presented.

Keywords: Social state, social security, social security deficits

JEL Classification Codes: H53, H55, H75

Sanayi devrimi ile birlikte artık toplumda çok zenginleşen kapitalist bir sınıf ile tek gelir kaynakları emek olan işçilerin bir arada yaşamaya başladıkları görülmektedir. Köylüler bu dönemde feodal bağımlılıktan kurtularak şehirlere göç etmiş, nüfus hızla artmış, makineleşme emeğin yerini almış ve geçinebilmek için neredeyse bütün aile üyelerinin, günümüz koşullarında değerlendirildiğinde ağır şartlar altında çalışmaları gerekmiştir. Sanayileşme sonrasında 14-15 saatte ulaşan çalışma süreleri ve çocuk işçi kavramı yöneticiler tarafından her ne kadar normal karşılanırsa da, işçiler açısından çalışma koşullarındaki bu olumsuzluklar, sosyalizmin işçi sınıfı içerisinde yaygınlaşmasını sağladığı gibi kapitalizme tepki de oluşturmuştur. Bu durumun önüne geçebilmek için işçi sınıfının sistemle bütünleştirilmesi gerekliliği ortaya çıkıştır². Yeni ekonomik ve sosyal yapının ortaya çıkardığı sorunlar ile bu sorunları aşmaya yönelik tedbirler sosyal güvenlik kavramı aracılığıyla ele alınmıştır³.

¹ Dharam GHAI.(2002). *Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective*. International Institute for Labour Studies Discussion Paper. No. 141. 2002. s.1

² Yüksel AKKAYA. "Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar." *Toplum ve Hekim*. 2000. S. 84.

³ Yusuf ALPER. "Sosyal Güvenlik". *Sosyal Politika içinde* (Aysen Tokol ve Yusuf Alper Ed.). Bursa. Dora Basım-Yayın. 2018. S.210.

1- SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ⁴

Üretim koşullarında yaşanan değişimler sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasında da en önemli gerekçelerdir⁵. Birçok ülkede öncelikle iş kazaları, hastalık ve emeklilik konuları sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Almanya'da 1883 yılında Bismarck döneminde ön plana çıkan sosyal sigortada, hastalık ve emeklilik nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıpları kapsam dâhiline alınmıştır⁶. Bismarckçı sistemin ortaya çıktığı dönem, endüstri devriminin yaşandığı, raylı sistemin geliştiği, işçi hareketleri ile sosyal hareketliliğin arttığı bir dönemdir. Ekonomik ve sosyal olarak görülen bu değişime ilave olarak, Büyük Buhranın yaşanması ve Dünya Savaşları sonrasında büyük ölçekte can kayıplarının yaşanması ve geride bakıma muhtaç kişilerin bırakılmış olması sosyal güvenlik sistemi kapsamında değişiklik yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır⁷.

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi ele alındığında konuya Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemi ile başlamak yanlış olmayacaktır. Bis-

marckçı korporatizmde⁸ kamu çalışanları sosyal güvenlik korumasından yararlanan ilk grup olmuştur⁹. Bismarckçı anlayışta sosyal güvenlik sisteminde tüm yurttaşların emeklilik ve sağlık hizmetlerinden aynı düzeyde yararlanabilmeleri öngörülmediğini söylemek gerekmektedir. Vatanlaşlık temelinde genel bir uygulama yerine, nüfusu hiyerarşik olarak gruplara ayırma tercih edilmiştir. Hiyerarşideki yerlerine göre kişiler farklı uygulamalara tabi tutulmaktadır. Hiyerarşik olarak yapılan sınıflandırmada öncelik erkeklerle verildiğinden çocuklar ve kadınlar evlat ya da eş olmaları münasebetiyle sağlık hizmetinden faydalanabiliyorlardı¹⁰.

Sovyetler Birliğinde ise çalışma koşullarında işçiler aleyhine yaşanan gelişmeler neticesinde ortaya çıkan şikâyetler ve talepler dikkate alınmamış; konunun ciddiyeti 1917 yılında yaşanan Ekim Devrimi'ne kadar anlaşılmamıştır. Ancak sosyalist sisteme geçilmesi ile Almanya'da kullanılan sosyal sigorta kavramına kıyasla daha geniş kapsamlı olarak sosyal güvenlik alanında gereken düzenlemeler yapılmıştır¹¹.

⁴ Sanayi devrimi ile birlikte başlayan ve kitlesel üretime bağlı olarak çalışanların insani koşullarda çalışmasını sağlayan ya da sağlamayı hedefleyen ulusal ölçekte birçok düzenleme bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak muhtaçlara yardım gayesiyle İngiltere'de 1601 yılında kabul edilen "Old Poor Law", 1933 yılında ABD'de kabul edilen "National Industrial Recovery Act", 1935 yılındaki "Social Security Act" gösterilebilir (Alper DOĞAN ve Melih KABAYEL. "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Üzerine Değerlendirmeler" Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 15. Sayı 2. 2017. s.219). Bununla birlikte bu alt başlıkta, ulusal düzeyde yapılan antlaşmaların incelenmesi yerine konu açısından mihenk taşı niteliğinde olan düzenlemelere yer verilmiştir.

⁵ Erdal GÜMÜŞ. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler". SETA Analiz. Sayı 24. 2010. S.6.

⁶ Dharam GHAI. a.g.m. s.3.

⁷ Erdal Gümüş. a.g.m. s.6.

⁸ Korporatizm, işçi ve işverenlerin örgütlü temsili ile devletin yer aldığı yönetim ve siyasal karar süreci olarak ifade edilebilir. Taraflar arasında var olan çatışmanın uyumlu bir şekilde çözülmesi üzerine kurulmuştur. Bu sistemde belirli çıkar gruplarını temsilen örgütler oluşturulmuştur. Bununla birlikte temsiliyet zamanla uzlaştırma rolüne evrilmiştir. Devlet çıkar gruplarının bazılarını ayrıcalıklar tanıyıp gözeterek; karşılında örgütlerin yapısını, faaliyetlerini ve temsil edeceği çıkarları denetlemektedir (Tekin Avaner ve Murteza Hasanoğlu. "Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal İdare: Bir Korporatizm Denemesi Olarak İzmir İktisat Kongresi". Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi. 1(2). 2017. S.13, 14).

⁹ Dharam GHAI. a.g.m. s.3.

¹⁰ Çağlar KEYDER. "Giriş" *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları Reformları, Sorunlar, Tartışmalar* içinde, Çağlar Keyder, Nazan Üstündağ, Tuba Ağartan ve Çağrı Yoltar (Ed.). İstanbul. İletişim Yayınları. 2017. S. 15,16.

¹¹ Yüksel AKKAYA. a.g.m. s. 85.

Kapitalist sistem tarafından Sovyetler Birliği'ndeki bu gelişmeler takip edilmekle birlikte, mecbur kalınmadıkça uygulanması gerekli görülüyordu. Fakat 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran nedeniyle ortaya çıkan yüksek işsizlik oranları ve çalışma koşullarında görülen olumsuzluklar, sistemin değişmesini gerekli kılan çok önemli bir neden olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan talep yetersizliği sorunu ile ekonomik ve sosyal alana devlet müdahalesi ilkesinin benimsenmesiyle sosyal güvenlik sisteminde değişikliğe gidilmek zorunda kalınmıştır¹². Bu amaçla, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1935 yılında kabul edilen Sosyal Güvenlik Yasası ile işçiler için yaşlılık ve ölüm halinde elde edecekleri gelir; ilave olarak işsizliğe karşı bazı önlemler belirlenmiş ve sosyal güvenlik kavramının yaygınlaşması sağlanmıştır. Bu yasa ile kullanımı yaygınlaşan sosyal güvenlik kavramının, sosyal sigorta ve sosyal yardım kavramlarından daha geniş kapsamlı olduğu belirtilmelidir¹³.

Sovyetler Birliği'nde uygulanan sistemin İngiltere'ye yansımaları ise W. Beveridge vasıtasıyla olacaktır. 1941 yılında hazırlanmaya başlanan ve bir sene sonra açıklanan raporda; yoksulluk çağdaş toplumlar açısından bir yüz karası olarak görülmekte ve geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemiyle bu sorunun çözülmesi hedeflenmektedir. Bu nedenle sadece işçiler değil, bütün İngiliz halkı toplumun bir üyesi olmaları sıfatıyla

sosyal güvenlik kapsamına alınmalıdır. Sosyal güvenliğin finansmanına hem vatandaş hem de devlet katkıda bulunmalı, ulusal sağlık hizmetinin finansmanı ise vergilerle sağlanmalıdır¹⁴.

Beveridge ve Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemlerinin amaçlarının birbirinden oldukça farklı olduğu söylenebilir. Bismarck sisteminde gelirin sürekliliğini sağlamak hedeflenmişken Beveridge sisteminde yoksulluğun önlenmesi amaçlanmıştır¹⁵. Beveridge planının uygulandığı dönem İkinci Dünya Savaşı'ndan sonrasına tekbül etmektedir. Bu dönemde, sosyal güvenlik kapsamına alınan çalışan grupları ve konu sayısında bir artış görülmüştür. Mesela birinci ve ikinci dünya savaşı arasındaki dönemde karşılaşılan yüksek işsizlik oranı, işsizlik sigortası planlarının geliştirilmesini sağlamıştır¹⁶.

Sağlık örneğinde olduğu gibi gelir kayıpları ya da gider artışlarına karşı bireylerin korunması sosyal güvenlik sistemi ile hedeflenen en temel amaçtır. Bu nedenle hastalığın yanı sıra emeklilik, işsizlik gibi durumlarda da bireyin kendisini güvende hissetmesini sağlayacak politikaları hayata geçirmek devletin sorumluluğundadır¹⁷.

En temel insan hakkı olarak görülen sosyal güvenlik kavramı ile ilgili düzenlemelere anayasalar ve uluslararası sözleşmelerde de yer verildiği görülmektedir¹⁸. Bununla birlikte zaman içerisinde önemi artan ve kapsamı genişleyen sosyal güvenlik kavramına, 1948 yılında Birleş-

¹² Yüksel AKKAYA. *a.g.m.* s. 85.

¹³ Yusuf ALPER. *a.g.e.* s. 210.

¹⁴ Yüksel AKKAYA. *a.g.m.* s. 86.

¹⁵ Caroline DİECKHÖNER ve Andreas PEICHL. *Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany*. Bonn. Institute of Labor Economics. 2009. S. 5.

¹⁶ Dharam GHAI. *a.g.m.* s.3

¹⁷ Sait DİLİK. "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 1980. s. 67

¹⁸ Şenay GÖKBAYRAK. "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü". *Çalışma ve Toplum*. 2010. s. 142.

miş Milletler genel kurulunda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde^{19, 20} yer verilerek evrensel bir kavram haline getirilmiştir.

2- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMANI

Sosyal güvenlik sistemlerine bakıldığında gayenin, sosyal güvenlik kapsamına alınan kişi sayısının mümkün olduğunca geniş tutulması olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu amaca ulaşma yöntemleri, ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir. Bu farklılıkların sınıflandırılmasında temel olarak iki yöntem bulunmaktadır. Bismarck tipi sosyal güvenlik sistemini uygulayan ülkeler primlerden kaynaklanan bir finansmanı tercih etmişken, Beveridge tipi sistemi uygulayan ülkeler sağlık harcamalarını vergiler ile karşılamayı tercih etmiştir²¹.

Sağlık sistemlerinin iki temel kategorisini oluşturan, Beveridge ve Bismarck tarzı sağlık hizmetlerinden hangisinin daha iyi olduğuna dair birçok çalışma yapılmıştır. Çeşitli kısıtlar altında farklı sonuçlara ulaşılırken temel olarak, genel bütçe vergi gelirleri ile finanse edilen Beveridge tarzı ulusal sağlık sisteminin maliyet açısından

daha avantajlı olduğu, prim sistemine dayanan Bismarck tarzı sosyal güvenliğin ise nüfusun daha büyük bir kısmında memnuniyet yarattığı tespit edilmiştir²².

Sosyal güvenlik sistemiyle, gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli olan kaybedenlere toplum olarak yardım etmede kullanılan bazı yöntemler bulunmaktadır. Bunlar; sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmettir²³. İşçi ve işverenin zorunlu katılım gösterdiği sosyal sigorta ile çalışanların karşılaşılabilecekleri belirli sosyal riskleri karşılamak amaçlanmaktadır²⁴. Sosyal sigortayı uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kolları olarak tasniflemek mümkündür. Uzun vadeli sigorta kapsamında yaşlılık, ölüm ve malullük; kısa vadeli sigorta kollarına ise hastalık, analık, iş kazaları, meslek hastalıkları, aile yardımları ve işsizlik girmektedir. Bunların haricinde, finansmanı genel vergi gelirleri ile karşılanan ve sosyal güvenlik kapsamında yer alan sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da bulunmaktadır. Sosyal hizmetlerde bakıma muhtaç olanların ihtiyaçlarının karşılanması hedeflenirken sosyal yardımlarda fakirlikle mücadele amacı ön plana çıkmaktadır²⁵. Özetle öncelikle sanayi sektöründe çalışan

¹⁹ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde; "Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır." ifadesine yer verilmiştir. Bildirgenin 25. maddesinde ise "Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dâhil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır." ifadesine yer verilerek kapsam dâhilinde olması gereken sosyal güvenlik tehlikelerine yer verilmiştir.

²⁰ Dharam GHAI. a.g.m. s.3

²¹ Çağlar KEYDER. a.g.e. s. 27.

²² Jouke van der ZEE ve Madelon W. KRONEMAN. "Bismarck or Beveridge: A Beauty Contest Between Dinosaurs". BMC Health Services Resarch. 7. 94. 2007. s. 4.

²³ Sosyal güvenlik sistemini prim açısından değerlendirecek olursak, sosyal sigorta primli sosyal güvenlik rejimini oluştururken, sosyal yardım ve sosyal hizmet primsiz sosyal güvenlik rejimini oluşturur. Sosyal sigorta sisteminde, sistemden yararlananlar ve işverenlerden alınan primler kullanılırken; sosyal yardım ve sosyal hizmet kapsamında yapılan harcamalar açısından genel bütçe kaynak teşkil etmektedir (Cemal Hüseyin GÜVERCİN. "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihi". Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası. Cilt 57. Sayı 2. 2004. s. 93.)

²⁴ Binhan Elif YILMAZ. *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*. İstanbul. Derin Yayınları. 2014. S. 6.

²⁵ Erdal Gümüş. a.g.m. s.6.

işçilerin fiziksel ve sosyal risklere karşı korunma gayesiyle başlayan sosyal güvenlik kavramı, günümüzde toplumu bir bütün olarak kapsamayı hedeflemektedir²⁶.

Sosyal güvenlik sisteminin genel olarak elde edebileceği üç gelir alternatifi bulunmaktadır. Bunlar primler (parafiskal vergiler)²⁷, vergiler ve diğer kamu gelirleridir²⁸. Bunların içerisinde de en önemli gelir unsurunu primler oluşturmaktadırlar. Prim ödemek zorunda olan kişi çalışıp maaş ya da ücret geliri elde eden olabileceği gibi işveren de olabilmektedir²⁹.

Sosyal güvenlik sisteminin belki de en önemli gelir kalemlerinden olan vergi benzeri ödemeler, ya da bir diğer ifadeyle parafiskal vergiler, hedefledikleri amaca göre mesleki, sosyal ve ekonomik

olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre; ödenen sosyal güvenlik katkı payları sosyal parafiskal yükümlülükler olarak adlandırılmaktadır^{30, 31}. Sosyal parafiskal yükümlülükler, 20 yüzyıl sosyal güvenlik gelirlerini³² oluşturmaktadır. Günümüzde vergi benzeri mali yükümlülüklerin en önemlileri olan aidat ve sosyal sigorta primleri, gelişmiş ülkelerde neredeyse vergi gelirleri düzeyine çıkmıştır³³. Sosyal güvenlik kurumlarının kurulması ile birlikte vatandaşların geleceklerinden daha emin olması sağlanması, bu vesileyle de iktisadi kalkınmanın yanı sıra sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir³⁴.

Çalışan ve işveren tarafından ödenen prime dayanan sosyal güvenlik sisteminde başlıca iki plan bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kişinin

²⁶ Abdurrahman AYHAN. "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri." Sosyal Güvenlik Dergisi. Cilt 1. Sayı 1. 2012. S. 44.

²⁷ Vergi benzeri ödemeler; belirli amaçların yerine getirilmesi amacıyla kurulan kamu ya da yarı kamu niteliğine haiz ekonomik, mesleki ve sosyal kuruluşlarca belirli bir amaca tahsis edilmek ve yükümlülerin çıkarları doğrultusunda kullanılmak üzere tahsil edilen zorunlu ödemelerdir. (Nihat EDİZDOĞAN ve diğerleri. *Kamu Maliyesi*. Bursa. Ekin Basım Yayın Dağıtım. 2013. S.345.)

Toplumun geneline yönelik olan hizmetler vergilerle finanse edilirken, toplumun geneline değil de belirli bir kesimine yönelik olarak sunulan hizmetlerin finansmanı için vergi benzeri mali yükümlülükler (parafiskal vergiler) kullanılmaktadır. Kamu açısından bütçe dışında yer alan bu gelir kalemi, ödemenin belirli bir karşılığının olması nedeniyle vergiden ayrılırken, toplanmasında cebir unsurunun olması nedeniyle vergiye benzetilmektedir (Akdoğan, 2011, s. 109, 110).

²⁸ Binhan Elif YILMAZ. *a.g.e.* s. 24.

²⁹ Abdurrahman AKDOĞAN. *Kamu Maliyesi*. Ankara. Gazi Kitabevi. 2011. S. 430.

³⁰ Baro ya da tabipler odası gibi mesleki teşekküllere ödenen aidatları mesleki, ekonomik amaçlar taşıyan ve piyasalar üzerinde denetleme ve düzenleme yetkisi olan kurumların aldıkları vergi benzeri mali yükümlülüklerse ekonomik vergi benzeri mali yükümlülük olarak sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmada yer alan mesleki ve sosyal vergi benzeri mali yükümlülükler karşılık esasına dayanırken ekonomik vergi benzeri mali yükümlülükler açısından böyle bir şey söylemek mümkün değildir (İlhami ÖZTÜRK. *Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler*. Ankara. Yetkin Yayınları. 2016. s. 235, 236.)

³¹ İlhami ÖZTÜRK. *a.g.e.* s. 235, 236.

³² Özel kanunlarla kurulmuş olan sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan prim ödemeleri, sosyal parafiskal mali yükümlülükleri oluşturmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türkiye İş Kurumu bütçesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte kullanılmaya başlanan analitik bütçe sınıflandırmasına göre; 4 sayılı cetvelde yer almaktadır.

³³ Sosyal parafiskal gelirlerin zaman içerisinde artış gösterdiği, hatta gelişmiş ülkelerde neredeyse vergi gelirleri düzeyine eriştiği görülmektedir. Yapılan uluslararası karşılaştırmalarda parafiskal gelirler ile ülkelerin gelişmişlik düzeyleri arasında doğrudan bir bağlantı olduğu görülmektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça parafiskal gelirlerin (prim gelirlerinin) milli gelir içerisindeki oranı artmakla birlikte, belirli bir gelişmişlik düzeyinden sonra ise azaldığı görülmektedir. Görülen bu azalmanın ülkelere özgü farklı sebepleri olabilmekle birlikte en temel sebebi, bu ülkelerin, genel bütçelerinden sosyal güvenlik sistemine daha fazla katkı yapılmasıdır. Gelişmişliğin belirli bir düzeye erişmesi ile birlikte sosyal refah harcamalarına, sosyal adalete daha fazla önem vermeye bağlı olarak böyle bir sonuç elde edilmektedir (İlhami ÖZTÜRK. *a.g.e.* s. 301, 302.)

³⁴ İlhami ÖZTÜRK. *a.g.e.* s. 302.

sisteme yaptığı katkılardan kendi emeklilik döneminde faydalanmasına imkan sağlayan *tam fonlama (fully funded plans)* planı olarak adlandırılmaktadır³⁵. 1929 yılında yaşanan Büyük Buharan nedeniyle kişilerin sisteme yapmış olduğu katkıların erimesi neticesinde bu uygulamadan vazgeçilmiş ve *fonlanmamış (unfunded)* ya da *nesiller arası dayanışma (pay as you go)*³⁶ planına geçilmiştir. Bu planda bugünün emeklilerine yapılan ödemeler bugünün çalışanlarından yapılan kesintilerden oluşmaktadır. Başka bir ifadeyle de çalışanlardan emeklilere yapılan bir transfer niteliğindedir. Sistemin dengesi çalışanlardan yapılan kesintilerle fayda sağlayanlara yapılan ödemelere dayanmaktadır³⁷. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları kuruluş yıllarında fonlama planını benimsemişken sonrasında, 1999 yılında kabul edilen 4447 sayılı kanunla³⁸ nesiller arası dağıtım sistemine geçilmiştir³⁹.

3- TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal sigorta ve sonrasında sosyal güvenlik kavramlarının Avrupa'daki gelişimine bakıldığında en önemli rolün sanayileşme sürecinde rol alan işçi sınıfına düştüğü görülmektedir. Os-

manlı İmparatorluğu'nda ise sanayileşme süreci yaşanmadığından, sosyal açıdan korunma talep eden bir işçi sınıfına da rastlanılmamaktadır. Toplumsal ve dinsel yapının da etkisiyle gerçek bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır⁴⁰. Bununla birlikte gerek gelenek ve görenekler, gerekse İslam dini sebebiyle ortaya çıkan ihtiyaç içerisinde olana yardım etme isteği, Osmanlı Devleti döneminde, oluşturulan kurumlar üzerinden hayata geçirilmiştir. O dönemde kurulan ve aktif bir şekilde faaliyet gösteren "vakıflar", tıp eğitimi vermenin yanı sıra yoksulların tedavisini üstlenen "Darü'ş şifa"lar, aıdat ödeyerek lonca sistemi içerisinde yer alan zanaatkarların ölüm, hastalık, kaza gibi olumsuz durumlarla karşılaşması halinde ortaya çıkan masrafların, gelir kayıplarının karşılandığı "orta sandıkları", kamu görevlilerinin emekliliklerinde gelir elde etmeleri için oluşturulan "Tekaut Sandıkları"na ilave olarak Osmanlı'nın son dönemlerinde kurulan "Kızılay", "Darü'l Aceze", "Darü'l Eytam" ve "Darü'l Şafaka" gibi kurumların toplum tarafından, aciz durumda olanlara yardım etme isteği doğrultusunda oluşturulan bir nevi sosyal güvenlik kurumları olduğu söylenebilir^{41, 42}.

³⁵ Fonlama yöntemine Türkçe kaynaklarda kapitalizasyon yöntemi de denilmektedir ve iki farklı şekilde uygulanabilmektedir. Bunlardan ilki kişilerin kendi birikimlerinde dayanan bireysel kapitalizasyon iken diğeri tüm sigortalılardan toplanan pirimlerin değerlendirildiği kolektif kapitalizasyondur.

³⁶ Türkçe literatürde fonlanmamış plana dağıtım yöntemi ya da yılı yılına finansman modeli denildiği görülmektedir. Küresel ekonomiden kaynaklı bazı beklenmedik riskler karşısında yedek fon oluşturulmadığından bu alanda bir zaafının olduğu söylenebilir (Ferhat BOLUKÇU. "Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kapsamı ve Finansmanı." Türkiye Sağlık Bilimleri ve Araştırmaları Dergisi. 2(2). 2020. s. 24.)

³⁷ Harvey S. ROSEN ve Ted GAYER. *Public Finance*. Singapore. Mc Graw Hill. 2008. S. 232-237.

³⁸ 4447 sayılı kanunla yapılan diğer düzenlemeler ise, prim oranları ve prim ödenecek gün sayılarının artırılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi gelir artırıcı ve gider azaltıcı tedbirlerdir (Türkoğlu, 2013, s. 285)

³⁹ İbrahim Atilla ACAR ve İsmail KİTAPCI. "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim". Maliye Dergisi. Sayı 154. 2008. s. 87.

⁴⁰ Cemal Hüseyin GÜVERCİN. "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi". Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası. Cilt 57. Sayı 2. 2004. s. 91.

⁴¹ Yusuf ALPER. *a.g.e.* s. 232-234.

⁴² Sayfa sınırı nedeniyle çalışmada Osmanlı İmparatorluğunda yer alan sosyal güvenlik uygulamalara detaylı olarak yer verilememiştir. Fakat ilgilenenler konu hakkında ayrıntılı bilgi için Nadir Özbek *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet*. İstanbul. İletişim Yayınları. 2020; Erdal Gümüş. *a.g.m.*, Şenay GÖKBAYRAK. *a.g.m.*'den faydalanabilir.

Cumhuriyetin ilanından önce, Lozan görüşmelerine ara verildiği bir dönemde gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi'ne katılan dört gruptan biri olan amele (işçi) grubunun talepleri sosyal güvenlik kapsamında değerlendirilebilir. Bu taleplerden bazıları, günlük çalışma süresinin 8 saatle sınırlandırılması, 12 yaşından küçüklerin çalıştırılmaması, hastalık, doğum, evlenme yardımı ve sigorta sağlanması ve iş güvenliğinin sağlanmasıdır⁴³.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte sosyal güvenlik alanında en kapsamlı düzenlemeler memuriyetle ilgili olmuştur. Tekaüt sandıkları, başka bir ifadeyle emeklilik sandıkları uygulaması devam etmiştir. Bu dönemde yeknesak bir kurum ya da sandıkla kamu çalışanlarının tek bir çatı altına alınması tercih edilmemiş, her bir kamu çalışan grubu için farklı sandıklar kurulmuştur. Örneğin; 1933 yılında İstanbul Mahalli İdarelerinde, 1934 yılında Devlet Demir Yollarında, 1936 yılında Gümrük Müdürlüklerinde, 1937 yılında denizyollarında, 1938 yılında Merkez Bankasında ve 1942 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışan personel için ayrı emeklilik sandıkları kurulmuştur⁴⁴.

Memur, işçi ve serbest çalışanlar için kurulan sosyal sigorta kurumları ile bu dağınık yapı bir nebze de olsa giderilmiştir. İlk olarak işçiler için 1945 yılında "İşçi Sigortaları İdaresi" adı altında sosyal sigorta kurumu kurulmuştur. Daha sonra, 1964 yılında kurumun adı "Sosyal Sigortalar Kurumu" olarak değiştirilmiştir. Farklı sandıklara tabi olan kamu personelinin tek bir çatı altında

toplanması amacıyla 1949 yılında "Emekli Sandığı" kurulmuş ve 1950 yılından itibaren bütün memurlar Emekli Sandığı kapsamında sosyal güvenlik garantisine kavuşmuşlardır. Son olarak 1971 yılında çıkarılan kanun ile kurulan ve kısaca Bağ-Kur olarak adlandırılan "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu" ile kendi namına çalışanlar sosyal sigorta kapsamına alınmıştır⁴⁵.

Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde, tıpkı Bismarckçı sistemde olduğu gibi Türkiye'de de devlet memurları ilk sırada yer alırken, onları işçiler ve kendi adına çalışan kesim takip etmekteydi. Son sırada ise yoksul olduklarını belgeleyerek sistemden fayda sağlayanlar yer almaktaydı. Hiyerarşik sıralamaya başka bir açıdan bakılacak olursa sıralamanın; emekli sandığı, SSK, Bağ-Kur ve yeşil kart uygulaması şeklinde olduğu görülecektir⁴⁶. Bununla birlikte sınıflandırmalarda Türkiye'nin Bismarckçı modele dâhil edilmediği görülmektedir. OECD ülkeleri için yapılan bir çalışmada Türkiye'nin Beveridge ve Bismarck modelinin karması bir modele dâhil olduğu belirtilmiştir⁴⁷. Bununla birlikte bu sınıflandırmaların kati olmayacağı ve zaman içerisinde tercih edilen politikalara bağlı olarak değişiklik olabileceği unutulmamalıdır. İlave olarak, günümüzde artık sağlık hizmetlerinin finansmanında hem vergilerin, hem sosyal sigorta primlerinin hem de vatandaşların kendi bütçelerinden harcamaya yaptıkları görülmektedir⁴⁸.

1961 Anayasası'nın 48. Maddesi ile 1982 Anayasası'nın 60. Maddesinde sosyal güvenlik

⁴³ Hüseyin ŞAHİN. *Türkiye Ekonomisi*. Bursa. Ezgi Kitabevi Yayınları. 2007. s.35.

⁴⁴ Yusuf ALPER. *a.g.e.* s. 235.

⁴⁵ Cemal Hüseyin GÜVERCİN. *a.g.m.* s. 93.

⁴⁶ Çağlar KEYDER. *a.g.e.* s. 16.

⁴⁷ Guillem LOPEZ-CASASNOVAS ve diğerleri. "Another Look at the Comparisons of the Health Systems Expenditure Indicators". *Social Indicators Research*. 121. 2015. S. 153.

⁴⁸ İlker DAŞTAN ve Volkan ÇETİNKAYA. "OECD Ülkeleri ve Türkiye'nin Sağlık Sistemleri, Sağlık Harcamaları ve Sağlık Göstereleleri Karşılaştırması." *Sosyal Güvenlik Dergisi*. 2015. S. 106.

hakkı kavramlarına “sosyal bir hukuk devleti”⁴⁹ vurgusu ile birlikte yer verilmiştir. 1982 Anayasası’nın 60. Maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadesine yer verilerek vatandaşların hakları ve devletin sosyal güvenlik açısından sorumlulukları Anayasa da belirtilmiştir.

1961 yılında çıkarılan 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun” ile İnsan Hakları Evrensel Beyannameinde bir hak olarak tanınan sağlık hizmetlerinden faydalanmanın, sosyal adalete uygun bir şekilde ifasını sağlamak amacıyla sağlıkla ilgili hizmetlerin, bu kanun çerçevesinde hazırlanacak bir program dâhilinde hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Fakat bu kanunun uygulanması için yeterli çaba gösterilmemiş ve ortaya çıkan sorunlar reform yapılarak çözülmek istenmiştir. Bu amaçla 1987 yılından 1990’ların sonuna kadar maliyet sınırlandırıcı politikalar uygulanmıştır⁵⁰. 1999 yılında yapılan yasal değişiklikle emeklilik yaşının artırılmasının yanında, çalışanların işsiz kalmaları halinde belirli bir miktarın kişiye ödenmesini sağlayacak olan işsizlik fonu uygulaması da hayata geçirilmiştir. Bu amaçla çalışan ve işverenin yanı sıra devlet de katkı sağlayarak ilk kez bu sigorta kolunun finansmanına katılmıştır⁵¹.

Artan sağlık harcamalarının birçok ülkede

karşılaşılan bir sorun olması sebebiyle Dünya Bankası bir dizi tedbirlerin alınmasını tavsiye etmiştir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak birbirlerine benzerlik gösteren bu reform önerilerine bakıldığında genel olarak; sunulan hizmetin nüfusun tamamını kapsamaması, sağlık hizmetleri sunumu ve finansmanının birbirinden ayrılması, sağlık sektöründe kamunun payının mümkün olabildiğince azaltılması ve son olarak da sağlık hizmetlerinde piyasa koşullarının sağlanmasının önerildiği görülmektedir⁵².

Neoliberal ekonomi politikalarının uzantısı olarak hükümetlerin sağlık reformu olarak açıkladıkları sağlık politikaları, “Sağlıkta Dönüşüm Programı” adıyla 2003 yılında ülkemizde kamuoyuyla paylaşılmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında; sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması, birinci basamak sağlık hizmetlerinin sağlık ocakları yerine aile hekimleri tarafından sunulması, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri için sağlık işletmesi modelinin uygulamaya geçirilmesi ve son olarak Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatının sadece düzenleme görevini üstlenmesi hedeflenmiştir⁵³.

Dönüşüm kapsamında zaman içerisinde birçok kez değişik yapılmıştır. Bu alanda yapılan en büyük değişiklik ise üç kurumun tek çatı altında toplanmasıdır⁵⁴. 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile daha önce

⁴⁹ Burada Briggs’in sosyal devlet ya da refah devleti tanımına yer vermek yerinde olacaktır. Briggs’e göre refah devleti; sahip olunan siyasi ve idari gücü, piyasayı en az üç konuda yönlendirmek amacıyla kullanan devlettir. Bunlardan ilki kişilerin ve ailelerin sahip oldukları varlıkların piyasa değerinden bağımsız olarak asgari bir gelir garantisi sunmak; ikincisi kişilerin veya ailelerin hastalık, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal olasılıklar nedeniyle karşılaştıkları güvensizliğin kapsamını daraltmaktır. Son gerekçe ise sınıf ya da konum farklılığı gözetmeden bütün vatandaşlara var olan sosyal hizmetler kapsamında mümkün olan en iyi standartları sunmaktır (Asa BRIGGS. “The Welfare State in Historical Perspective”. European Journal of Sociology. Vol. 2. No. 2. 1961. S. 228.).

⁵⁰ Hatice EROL ve Abdullah ÖZDEMİR. “Türkiye’de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi”. Sosyal Güvenlik Dergisi. 2014. S. 11, 12.

⁵¹ Yusuf ALPER. *a.g.e.* s. 238.

⁵² Onur HAMZAÖĞLU. “Sağlık Sistemleri Dosyasından Akılda Kalanlar”. Toplum ve Hekim. Cilt 22. Sayı 3. 2007. s. 240.

⁵³ Faruk ATAAY. “Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları” Amme İdaresi Dergisi. Cilt 41. Sayı 3. 2008. s. 170.

⁵⁴ Tülin CANBAY ve Müslim DEMİR. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”. Yönetim ve Ekonomi. Cilt 20. Sayı 2. 2013. s. 305.

belirtilen üç sosyal güvenlik kurumu tek bir çatı altında toplanmıştır. Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu, hem çalışanların sosyal sigorta işlemlerini hem de genel sağlık sigortasının uygulanmasına dair işlemleri yürütmektedir⁵⁵. Sosyal güvenlik reformunda kurumsal yapı ile ilgili düzenleme 2006 yılında gerçekleştirilirken; emeklilik rejimi ve genel sağlık sigortası ilişkin düzenleme ise 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yapılmıştır⁵⁶.

2008 yılında yürürlüğe giren Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kanununda temel olarak dört hedef belirlenmiştir. Bunlardan ilki bütün vatandaşların⁵⁷ faydalanabileceği genel sağlık sigortasının (GSS) varlığıdır. Burada hizmetin sunumunu ve finansmanını birbirinden ayırmak da hedeflenmiştir. İkincisi bütün primsiz ödemeler ile sosyal yardımları tek bir çatı altında toplamak, üçüncüsü tek bir emeklilik sisteminin oluşturulması ve son olarak da yeni bir kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmiştir⁵⁸.

4- SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN MEVCUT DURUMU

Sosyal güvenlik sistemleri, özellikle artan yaşam sürelerine bağlı demografik değişimler nedeniyle ekonomi politikalarında odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Avrupa başta olmak üzere birçok ülkede ortalama yaşam süresi

ile doğumda yaşam süresi uzamıştır. Bu nedenle ülkeler artan yaşam süresine ve yaşlıların nüfus içerisindeki payına bağlı olarak, sosyal güvenlik sisteminde düzenleme yapılmasını gerektiren yeni durumlarla karşılaşmaktadır⁵⁹. Siyasi gerekçelerle alınan her bir karar sosyal güvenlik sisteminde, öncelikle de emeklilik sisteminin finansmanında ciddi sorunlara neden olmuştur⁶⁰.

Sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarında artışa neden olan sebepler arasında sosyal devlet anlayışındaki değişimler, siyasi hükümet politikaları, genel sağlık sigortasının kapsamının genişletilmesi sayılabileceği gibi yukarıda da belirtildiği gibi nüfusun yaşlanması, artan bağımlı genç nüfus, işsizlik oranındaki artış ve kayıt dışı istihdam da sayılabilir⁶¹. Harcamalarda artışa ve devamında sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğinde soruna neden olan bu durumlar ile geliştirilen çözüm önerileri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere farklılaşmaktadır. Zira gelişmiş ülkelerdeki sorunlar kriz nedeniyle ortaya çıkarken; gelişmekte olan ülkelere sorunun kaynağı yapısal bozukluklardır. Yetersiz sermaye birikimi borçlanmaya, artan borçlanma da faiz giderlerinde bir artışa ve harcama kompozisyonunda bozulmaya neden olmaktadır⁶².

a. İstihdama İlişkin Veriler

Sosyal güvenlik sisteminin temel finansman sorunu bilindiği gibi gelirlerin yetersiz olmasının yanı sıra, sosyal güvenlik sisteminin mümkün

⁵⁵ Yusuf ALPER. *a.g.e.* s. 242.

⁵⁶ Yusuf ALPER. "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler". Sosyal Güvenlik Dergisi. Cilt 1. Sayı 1. 2011. s. 22.

⁵⁷ Prime dayalı bir sigorta modeli olan Genel Sağlık Sigortası bireylerin çalışıp çalışmadığına değil, yoksulluk sınırının üzerinde bir gelir elde edilip edilmediğine bakmaktadır. Böylece primleri ödeyebileceği düşünülen sigortasız çalışanlar da prim aracılığıyla sigorta kapsamına alınmaktadır (Keyder, 2017, s. 23, 26).

⁵⁸ Ali Rıza GÖKBUNAR ve Özgür Emre KOÇ. "Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi". Sosyal Bilimler. Cilt 7. Sayı 1. 2009. s. 32.

⁵⁹ Torben M. ANDERSON. "Increasing Longevity and Social Security Reforms- A Legislative Procedure Approach". Journal of Public Economics. 92. 2008. s. 633.

⁶⁰ İbrahim Attila ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 79.

⁶¹ Ferhat BOLUKÇU. *a.g.m.* s.15.

⁶² İbrahim Attila ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 79.

olduğunca daha fazla kişiyi kapsamı gayesine bağlı olarak, sisteme katkı sağlamayanların kapsam dâhilinde yer alması nedeniyle giderlerin artmasıdır. Bunlara ilave olarak demografik yapı da sistemin finansman sorunları içerisinde önemli bir paya sahiptir.

Sosyal güvenlik sistemleri genel olarak artan ortalama ömre kendiliğinden bir cevap verecek nitelikte değildir. Bu nedenle sistemin sürdürülebilirliği için siyasi kararların alınmasına gerek vardır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yasal olarak belirlenmiş bir emeklilik yaşı vardır ve bu yaş sınırı artan ortalama yaşam süresine gerektiği kadar hızlı uyum sağlayamamakta, uzunca bir

süre sabit kalmaktadır⁶³.

Emeklilikten sonraki yaşam süresinin uzunluğu, sosyal güvenlik harcamalarını artıran sebeplerden bir tanesidir. Bu nedenle ülkelerde emeklilik yaşı belirlenirken, emeklilikten sonraki ortalama yaşam süresinin de dikkate alınması gerekmektedir. Bu sürenin uzaması en basit olarak, sosyal güvenlik kapsamında yapılacak emeklilik ödemesi ve sağlık giderlerinin artması anlamına gelmektedir. Tablo 1'de bazı OECD ülkelerindeki 65 yaşın üzerindeki kişilerden oluşan yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranlarına yer verilmektedir.

Tablo 1: Yaşlı Nüfus Oranı

Ülke	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avusturya	15,5	15,5	15,4	15,7	16,2	16,7	17,0	17,3	17,5	17,7	17,7	17,9	18,2	18,4	18,5	18,5	18,6	18,8
Kanada	12,6	12,2	12,3	12,4	12,5	13,3	13,4	13,7	13,9	14,1	14,4	14,9	15,3	15,6	16,0	16,4	16,8	17,2
Finlandiya	15,1	15,2	15,5	15,7	15,9	16,2	16,5	16,6	16,9	17,3	17,8	18,5	19,1	19,7	20,2	20,7	21,1	21,6
Almanya	16,9	17,3	17,8	18,3	18,9	19,5	19,9	20,2	20,5	20,6	20,7	20,7	20,8	21,0	21,0	21,1	21,3	21,5
Yunanistan	17,6	17,6	17,9	18,2	18,4	18,5	18,6	18,7	18,9	19,1	19,5	19,9	20,3	20,7	21,1	21,4	21,7	21,9
Japonya	18,0	18,5	19,1	19,5	20,2	20,8	21,5	22,1	22,7	23,0	23,3	24,1	25,1	26,0	26,6	27,3	27,7	28,1
Kore	7,5	7,9	8,2	8,6	9,0	9,3	9,8	10,2	10,5	10,8	11,0	11,5	11,9	12,4	12,8	13,2	13,8	14,3
İsveç	17,2	17,2	17,2	17,2	17,3	17,3	17,4	17,6	17,9	18,3	18,6	19,0	19,3	19,5	19,7	19,8	19,8	19,9
Türkiye	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,8	6,9	7,0	6,9	7,1	7,3	7,4	7,6	7,8	8,1	8,3	8,4	8,6
Birleşik Krallık	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	16,0	16,2	16,4	16,5	17,0	17,4	17,7	17,8	18,0	18,2	18,3
ABD	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4	12,5	12,6	12,8	12,9	13,1	13,3	13,7	14,1	14,5	14,9	15,2	15,6	16,0
İsrail	9,8	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,8	9,7	9,8	9,9	10,1	10,3	10,6	10,7	11,0	11,2	11,5	11,7
OECD	13,2	13,4	13,5	13,6	13,8	14,0	14,2	14,4	14,6	14,7	14,9	15,3	15,6	16,0	16,3	16,6	16,9	17,2

Kaynak: OECD, 2021, Çalışabilir Nüfus

⁶³ Torben M. ANDERSON. *a.g.m.* s.633.

Tabloda görüldüğü gibi istisnasız bütün ülkelerde yaşlı nüfus oranı artmıştır. 18 yıllık süre zarfında artış kimi ülkelerde çok hızlı, kimi ülkelerde ise nispeten daha yavaş olmuştur. Örneğin Japonya'da 65 yaş üstü nüfus 2001 yılında toplumun %18'ini oluştururken 2018 yılında toplumun %28'ini oluşturur hale gelmiştir. Ülkemiz içinse bu oranın yavaş olduğunu söylemek mümkündür. 65 yaş üstü nüfus 2001 yılında toplumun % 6,7'sini oluştururken 2018 yılında ise ancak % 8,6'sını oluşturmuştur. Bu oran % 17,2 olan OECD ortalamasının çok altındadır.

Yaşlı Bağımlılık oranı⁶⁴ ise belirli bir yaşın üzerindeki ve çalışmayan nüfusun, çalışan nüfusa oranıdır. Bu oranın artması, çalışan nüfustan toplanan primlerin emeklilik sigortasına yetmemesi anlamına gelmektedir. Elbette bu oranın değerlendirilmesinde artan emeklilik süresi de göz ardı edilmemelidir⁶⁵.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinde dikkate alınan bir diğer değişken ise çalışabilir nüfusun toplam içerisindeki payıdır. 15-64 yaş arasındaki nüfusun toplam içerisindeki payı, yine seçilmiş ülkeler için tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Çalışabilir Nüfus Oranı

Ülke	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avusturya	67,7	67,9	68,1	68,1	67,8	67,6	67,5	67,5	67,5	67,5	67,7	67,6	67,4	67,3	67,2	67,1	67,0	66,8
Kanada	68,5	68,7	68,9	69,0	69,3	69,4	69,5	69,4	69,4	69,3	69,2	68,8	68,5	68,1	67,7	67,4	67,0	66,7
Finlandiya	66,9	66,9	66,8	66,7	66,7	66,6	66,5	66,6	66,5	66,2	65,7	65,1	64,5	63,9	63,4	63,0	62,7	62,3
Almanya	67,7	67,5	67,4	67,1	66,8	66,5	66,2	66,1	65,9	65,9	65,8	65,9	66,0	65,9	65,7	65,5	65,3	65,0
Yunanistan	67,3	66,8	66,7	66,7	66,6	66,7	66,7	66,6	66,5	66,2	65,9	65,5	65,1	64,7	64,4	64,2	63,9	63,7
Japonya	67,7	67,3	66,9	66,6	66,1	65,5	65,0	64,5	63,9	63,8	63,6	62,9	62,1	61,3	60,8	60,3	60,0	59,7
Kore	71,7	71,7	71,8	71,8	71,9	72,1	72,3	72,5	72,8	73,1	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4	73,4	73,2	72,8
İsveç	64,5	64,7	64,9	65,1	65,3	65,5	65,7	65,6	65,4	65,1	64,7	64,2	63,8	63,3	63,0	62,7	62,5	62,4
Türkiye	64,2	64,7	65,2	65,6	66,0	66,4	66,7	66,7	66,9	67,1	67,3	67,5	67,6	67,7	67,8	67,9	67,9	67,9
Birleşik Krallık	65,4	65,5	65,7	65,8	66,0	66,3	66,4	66,3	66,2	66,0	65,9	65,4	65,0	64,7	64,5	64,2	64,0	63,8
ABD	66,4	66,6	66,7	66,9	67,1	67,3	67,3	67,2	67,2	67,1	67,1	66,8	66,6	66,3	66,1	65,9	65,6	65,4
İsrail	61,7	61,8	61,7	61,7	61,7	61,8	61,8	61,9	62,3	62,2	61,8	61,6	61,3	61,0	60,8	60,5	60,3	60,0
OECD	66,5	66,5	66,6	66,7	66,7	66,8	66,8	66,8	66,7	66,7	66,6	66,4	66,1	65,9	65,7	65,5	65,3	65,1

Kaynak: OECD, 2021, Çalışabilir Nüfus

Tablo 2'de 2001 ile 2018 yılları arasında yer alan 18 yıllık süre zarfında 15-64 yaş arasındaki nüfusun toplam içerisindeki payları yer almaktadır. Tabloda verileri yer alan ülkelerden sadece Kore ve Türkiye'de çalışabilir nüfus oranında bir artış yaşanmışken diğer bütün ülkelerde bu oran düş-

müştür. OECD ortalamasına bakacak olursak da 2001 yılında % 66,5 olan oran 2018 yılına gelindiğinde % 65,1'e düşmüştür.

Ülkemiz genç bir nüfusa sahiptir ve bu durum bağımlılık oranı açısından bir avantaj yaratabilecektir. Yapılan tahminlerde, 65 yaş üstü nüfus-

⁶⁴ Bu konuda kullanılan bir diğer tanım olan bağımlılık oranında ise 15 yaşın altındaki ve 64 yaşın üzerindeki nüfusun, çalışabilir nüfus olarak kabul edilen 15-64 yaşa arasındaki nüfusa oranı dikkate alınmaktadır (Gökbunar & Koç, 2009, s. 17).

⁶⁵ İbrahim Atilla ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 81.

sun çalışabilir nüfusa oranının 2025 yılına kadar azalacağı ve bu yıldan sonra ise artış seyrinin başlayacağı ve bu seyrin 2035 yılından sonra da hızlanacağı belirtilmektedir. Genç bir nüfusa sahip olmak aktif/pasif dengesi ya da bağımlılık oranları açısından bir avantaj olarak kabul edilse de bu avantajın gerçekleşmesi, genç nüfusa istihdam yaratılabilmesine bağlıdır⁶⁶. Bu nokta da ülkemizin sahip olduğu bu potansiyeli değerlendiremediğini söylemek doğru olacaktır. Ülkemizde maalesef genç işsizlik oranları son yıllarda yüksek seviyelere ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği-

nin değerlendirilmesine dikkate alınan bir diğer değişken de aktif pasif oranıdır. Bu oranın en az 4 olması sürdürülebilirlik için gerekli koşul olarak kabul edilmektedir. Bu oran, çalışan 4 kişiden alınan primlerle bir emeklinin giderlerinin karşılanmasının sistemin sürdürülebilirliği açısından gerekli olduğunu ifade etmektedir. Aktif pasif oranı AB üyesi ülkelerde 4; OECD ülkelerinde ise 6 iken ülkemizde maalesef çok daha düşüktür⁶⁷. Buna ilave olarak, yaşam süresinde görülen artış ve eğitim ya da başka sebeplerle emek piyasasına daha geç girilmesi eklenince sistemin sürdürülebilirliği üzerinde büyük bir risk yaratılmış olmaktadır⁶⁸.

Tablo 3: Aktif/Pasif Oranı

	Aktif/Pasif Oranı		Aktif/Pasif Oranı
2009	1,65	2015	1,82
2010	1,70	2016	1,80
2011	1,73	2017	1,83
2012	1,77	2018	1,75
2013	1,78	2019	1,70
2014	1,82	2020	1,79

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021 verileri ile yazar tarafından hesaplanmıştır.

Not: 2020 yılına ait hesaplama, senenin ilk on ayını kapsamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun veri tabanından alınan 4a, 4b ve 4c uyarınca⁶⁹ istihdam edilen toplam aktif nüfusun yine aynı maddelere göre istihdam edilmiş olup da gelir/aylık alanlara oranlanması sonucunda elde edilmiş olan aktif/pasif oranları tabloda yer almaktadır. Hesaplanan bu değerler sistemin sürdürülebilirliğini garanti eden değerlerin çok altında olduğundan, bu konuda gerekli önlemlerin zaman kaybedilmeden alınması gerekmektedir.

b. Sosyal Güvenlik Kurumunun Finansal Durumu

Bu başlık altında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun finansal tablolarına yer verilecektir. Kurumun gelir ve giderlerini oluşturan kalemler değerlendirilmeden önce genel olarak kurumun mali durumunun paylaşılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Tablo 3'de kurumun elde ettiği toplam gelirler ve yapmış olduğu toplam harcamalar yer almaktadır. Kurumun gösterilen bu gelir ve giderleri arasındaki fark ise Hazine tarafından yapılan bütçe transferi ile kapatılmaktadır.

⁶⁶ Şenay GÖKBAYRAK. *a.g.m.* s. 152.

⁶⁷ Tülin CANBAY ve Müslim DEMİR. *a.g.m.* s. 306.

⁶⁸ İbrahim Attıla ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 80.

⁶⁹ Sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesinden önce var olan sınıflandırmanın yansımaları burada da görmek mümkündür. 4a Sosyal Sigortalar Kurumu'na (SSK); 4b Bağ-Kur'a ve son olarak 4c de Emekli Sandığına prim ödeyenleri kapsamaktadır.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumu Gelir Gider Dengesi

	Toplam Gelirler	Toplam Giderler	Gelir Gider Dengesi	Açık Finansmanı
2009	78.072.788	106.775.443	-28.702.655	29.369.246
2010	95.273.183	121.997.301	-26.724.118	27.069.236
2011	124.479.940	140.715.252	-16.235.312	16.509.163
2012	142.928.505	160.223.453	-17.294.948	17.249.609
2013	163.013.555	182.688.916	-19.675.361	20.348.475
2014	184.328.932	204.400.437	-20.071.505	21.269.000
2015	220.102.348	231.545.969	-11.443.621	11.947.000
2016	255.880.183	276.535.586	-20.655.602	20.244.488
2017	288.559.843	312.734.591	-24.174.748	25.019.465
2018	369.211.250	384.961.895	-15.750.645	16.261.165
2019	424.176.624	464.121.218	-39.944.594	41.480.878
2020	377.232.212	448.125.784	-70.893.570	69.853.764

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021

Not: 2020 yılına ait hesaplama, senenin ilk on ayını kapsamaktadır.

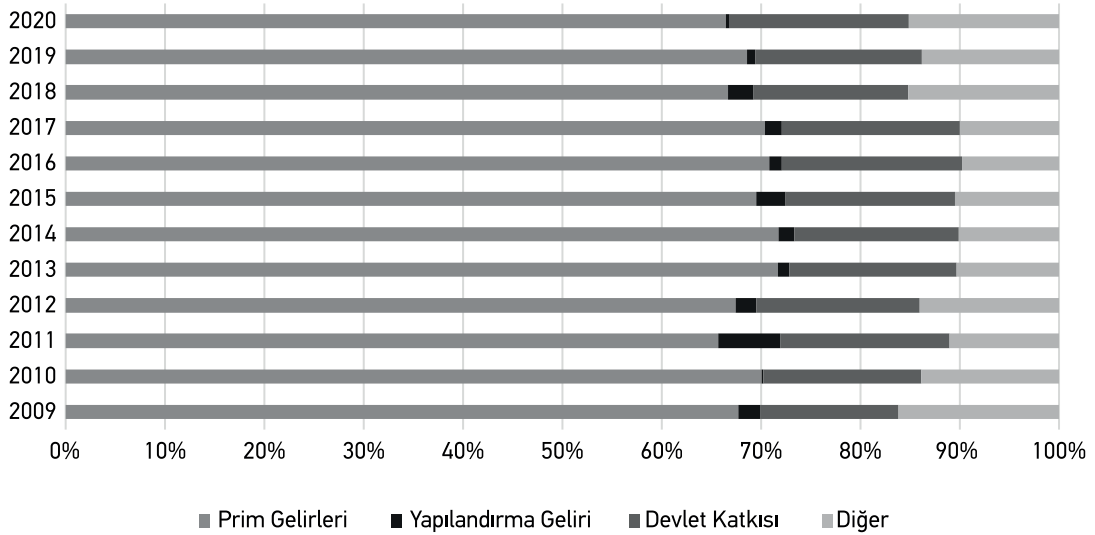
Not 2: Değerler bin TL'dir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun gelirlerini; elde edilen prim gelirleri, prim yapılandırma gelirleri, devlet katkısı, ek ödeme, faturalı ödemeler oluştururken; giderlerini ise emekli aylıkları, sigorta ödemeleri, sağlık ödemeleri oluşturmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu gelirleri içerisinde prim gelirleri en yüksek orana sahiptir. Prim gelirlerini devlet katkısı takip ederken zaman zaman çıkarılan yasalarla prim borçlarının ya-

pılandırılması ile de önemli bir miktar gelir elde edilmiştir. Kurumun bir diğer gelir kalemi ise giderler bahsinde anlatılan faturalı giderler karşılığında Hazine'den yapılan aktarımlardır. Hak sahiplerine yapılan ek ödemeler ile faturalı ödemeler karşılığında Hazineden yapılan aktarımlar diğer gelirler başlığı altında toplulaştırılarak bu gelirlerin, toplam içerisindeki payları Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1: Sosyal Güvenlik Kurumu Gelirleri



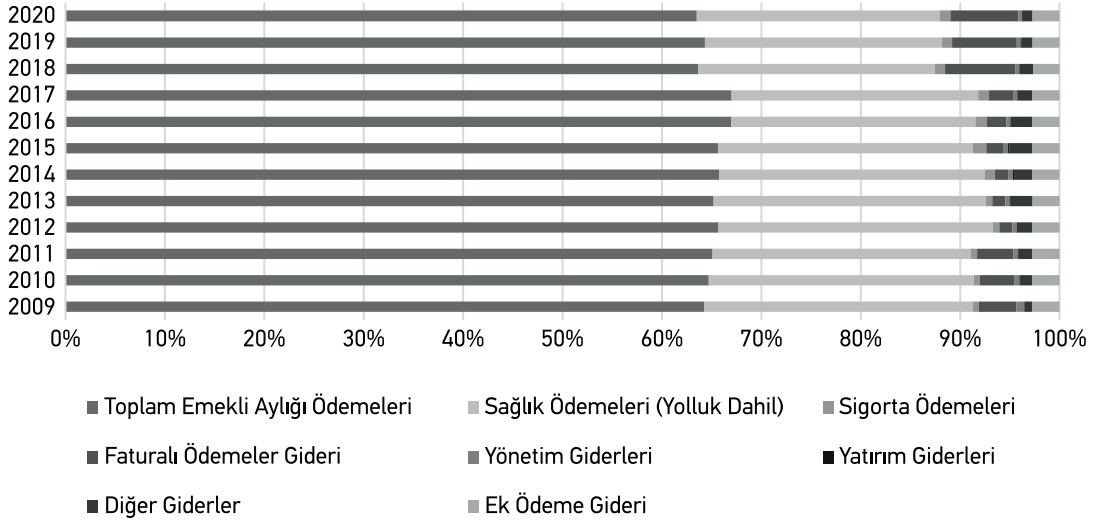
Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021 verileri ile yazar tarafından oluşturulmuştur.

Not: 2020 yılına ait hesaplama, senenin ilk on ayını kapsamaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumu giderleri ise; emekli aylıkları, sağlık ödemeleri, sigorta ödemeleri, ek ödemeler, faturalı ödemeler, yönetim, yatırım ve diğer giderler yer almaktadır. Toplam emekli aylıklarında 4a, 4b ve 4c kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine yapılan malullük, yaşlılık ve ölüm aylıkları ile sürekli iş göremezlik ve ölüm halinde hak sahiplerine yapılan ödemeler yer almaktadır. Sağlık ödemelerinde 5510 sayılı kanun

kapsamında yapılan ilaç, tedavi, yolluk, tıbbi malzeme ve optik ödemeleri yer almaktadır. Faturalı ödemeler kaleminde çeşitli kanunlar gereği yapılan ödemeler (vatani hizmet tertibinden aylık bağlanması, eğitim yardımı, emeklilik ikramiyesi ödemeleri ve terörle mücadele kapsamında ödemeler gibi) yer almaktadır. Bu harcama kalemlerinin, kurumun toplam harcamalar içerisindeki payı ise Şekil 2'de gösterilmiştir.

Şekil 2: Sosyal Güvenlik Kurumu Giderleri



Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2021 verileri ile yazar tarafından oluşturulmuştur.

Not: 2020 yılına ait hesaplama, senenin ilk on ayını kapsamaktadır.

c. Sosyal Güvenlik Sistemini Etkileyen Siyasal Nedenler

Siyasi olarak fayda sağlamak amacıyla alınan bazı kararlar sosyal güvenlik sistemi üzerinde çözülmesi zor sorunlara neden olabilmektedir. Bu konuya verilebilecek, akıllara gelen belki de ilk örnek, emeklilik yaşında yapılan düzenlemelerdir. Zaman zaman seçim vaadi olarak gündemde yer işgal edilen emeklilik yaşının düşürülmesi, tahmin edildiği gibi sosyal güvenlik sistemi üzerinde, etkileri çok daha uzun süre devam eden sorunlara neden olmaktadır.

Ülkemizde önceleri, sosyal sigorta kurumlarında her neslin kendi sosyal güvenliğini finanse etmesi ilkesi benimsenmiştir. Ancak siyasi gerekçelerle alınan bazı kararlar sistemin gelir gider dengesinde bozulmalara sebep olmuş ve 1970'li yıllardan itibaren sosyal sigorta kurumları açık vermeye başlamıştır. Örneğin 1950 yılında

SSK kapsamındaki kadın ve erkekler 60 yaşında emekli olurken bu yaş sınırı 1969 ve 1976 yıllarında yapılan değişiklikler neticesinde düşürülmüş sonra da kaldırılarak sigortalılık süresi ve ödenen prim gününe bağlanmıştır. Kadınlarda 20, erkeklerde ise 25 yıllık sigortalılık süresine ilave olarak 5000 gün prim ödenmesi koşulunun sağlanması ise kişilerin emekli olması mümkün hale getirilmiştir. Erken emeklilik imkânının yaratılması SSK'da aktif pasif dengesinin bozulmasına neden olmuştur⁷⁰.

Yapılan tahminler neticesinde kısa süre içerisinde emeklilik programlarının işlemez hale geleceği görülünce 1980'li yıllardan itibaren birçok ülkede reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda emeklilik yaşı yükseltilmiş, primler artırılmıştır. Yapılan reform çalışmaları sonucunda sistemin sürdürülebilirliği daha iyi bir konuma getirilebilmiştir⁷¹.

⁷⁰ Yusuf ALPER. 2011. *a.g.m.* s. 13.

⁷¹ Süleyman ÖDEMİR. "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi". Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi. Sayı 50. 2005. S.193.

Erken emeklilik vaadi ise sisteme sunulan katkının azaldığı gibi sistemden faydalanma süresi de uzamaktadır. Bu alanda en son 5510 sayılı kanunla düzenleme yapılarak emeklilik yaşı kademeli olarak 65'e yükseltilmiştir⁷². 5510 sayılı kanunla 2035 yılına kadar emeklilik yaşında bir değişiklik öngörülmemekle birlikte 2036 yılından itibaren, hâlihazırda kadınlar için 58 erkekler için 60 yaş koşulunun yükseltilmesi planlanmıştır. 2048 yılında ise hem kadın hem de erkekler için emeklilik yaşının 65 olması öngörülmüştür⁷³.

Emeklilik sistemine katkı sağlamamakla birlikte, farklı gerekçelerle yürürlüğe konulan kanunlara bağlı olarak sistemden yarar sağlayanların sayısındaki artış da, sistemin finansal yapısını olumsuz etkilemektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi tarafından emeklilik hakkı vermeyen bir meslek olarak kabul edilen milletvekilliği süreç içerisinde emekli sandığı ile ilişkilendirilmiştir⁷⁴. 2001 yılında 4720 sayılı kanunla Anayasa'nın 86. Maddesi değiştirilmiş ve yasama mensuplarına emeklilik hakkı anayasal güvenceye kavuşturulmuştur⁷⁵.

Siyasi faktörlerin sosyal güvenlik sistemi üzerindeki bir başka etkisi, çıkarılan aflar üzerinden olmaktadır. Siyasilerin seçimlerde oy kazanmak için medyan seçmene hitap eden politikalara öncelik verildiği bilinmektedir. Bu amaçla çıkarılan sosyal güvenlik afları, primlerini düzenli bir şekilde ödeyenler tarafından tepkiyle karşılanırken, ödemeyenler açısından da cezadan kurtuluş yolu olarak görülmektedir⁷⁶. Buna benzer şekilde kamu kuruluşlarının prim borçlarının

ertelenmesi de sosyal güvenlik kurumlarında kaynak yetersizliğine sebep olmaktadır⁷⁷. Kayıt dışılıkla mücadele etmek amacıyla da çıkarılan bu prim afları, hizmet borçlanması gibi bazı düzenlemeler sosyal güvenlik harcamalarının artmasına ve sosyal güvenlik fonlarının azalmasına neden olmaktadır⁷⁸.

Sosyal güvenlik sisteminin finansal durumunu etkileyen ve siyasetle ilişkilendirilebilecek bir diğer konu da toplanan fonların değerlendirilmesidir. Sosyal güvenlik sistemi için toplanan fonların düşük getirili alanlara yatırılması dolayısıyla reel gelir kayıpları yaşanmıştır⁷⁹. Buna ilave olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde enflasyonun göz ardı edilmesi toplanan fonların, kullanıma zamanı geldiğinde değerini koruyamadığı görülmüştür⁸⁰. Ülkemizde de enflasyon, zorunlu olarak alınan tahviller ile mevduat olarak tutulan fonlar nedeniyle reel gelir çok düşük düzeylerde kalmıştır⁸¹.

d. Sosyal Güvenlik Ahlakı

Sosyal güvenlik sistemindeki açıklara sebep olan bir diğer unsur ise sisteme katılanların sahip oldukları ahlaki bilinç düzeyidir. Kayıt dışı istihdam yolunun tercih edilerek sisteme katkı sağlanmasından imtina edilmesinin yanı sıra muvazaalı boşanma gibi yöntemlerle, hak edilmemesine rağmen sosyal güvenlik sisteminden yararlanma oranlarının artması, sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan dürüst mükelleflerin adalet duygusunu zedelerken, sistemin finansal yapısı üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır⁸².

⁷² Tülin CANBAY ve Müslim DEMİR. *a.g.m.* s. 306.

⁷³ İbrahim Attila ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 93.

⁷⁴ Fahri BAKIRCI. "Meclis Üyelerinin Emeklilik ve Diğer Sosyal Hakları". *Yasama Dergisi*. Sayı 5. 2007. s. 183.

⁷⁵ Erdal GÜMÜŞ. *a.g.m.* s.17.

⁷⁶ Tülin CANBAY ve Müslim DEMİR. *a.g.m.* s. 312.

⁷⁷ Ali Rıza GÖKBUNAR ve Özgür Emre KOÇ. *a.g.m.* s.28.

⁷⁸ Ferhat BOLUKÇU. *a.g.m.* s.14.

⁷⁹ Yusuf ALPER. 2011. *a.g.m.* s. 13.

⁸⁰ İbrahim Attila ACAR ve İsmail KİTAPCI. *a.g.m.* s. 80.

⁸¹ Ali Rıza GÖKBUNAR ve Özgür Emre KOÇ. *a.g.m.* s.28.

⁸² Tülin CANBAY ve Müslim DEMİR. *a.g.m.* s. 304.

Tablo 4'te seçilmiş OECD ülkeleri için hesaplanmış olan istihdam oranları yer almaktadır. Çalışabilir nüfusun ne kadarının istihdam edildiğini gösteren bu oran ifade edildiği gibi istihdam oranlarını göstermenin yanı sıra kayıt dışı istih-

dam için de bir önsezi oluşturmaktadır. Örneğin kayıt dışı istihdamın yüksek olduğunun bilindiği Türkiye ve Yunanistan'ın istihdam oranları sırasıyla %50 ve %56 olarak tabloda yer almıştır.

Tablo 5: İstihdam Oranları

Ülke	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avusturya	70.7	71.1	71.4	71.4	71.0	71.1	71.5	72.2	73.0	73.5
Kanada	71.2	71.7	71.9	72.2	72.1	72.3	72.3	73.1	73.5	74.1
Finlandiya	68.1	69.0	69.4	68.8	68.7	68.5	69.0	69.9	72.0	72.9
Almanya	71.2	72.7	73.0	73.5	73.7	73.9	74.6	75.2	75.9	76.7
Yunanistan	59.1	55.1	50.8	48.8	49.4	50.8	52.0	53.5	54.9	56.5
Japonya	70.2	70.8	70.6	71.7	72.7	73.3	74.4	75.3	76.8	77.7
Kore	63.3	63.9	64.3	64.6	65.5	65.9	66.0	66.6	66.6	66.8
İsveç	72.1	73.5	73.8	74.4	74.8	75.5	76.2	76.8	77.3	77.1
Türkiye	46.2	48.4	48.9	49.5	49.5	50.1	50.6	51.5	51.9	50.3
Birleşik Krallık	69.3	69.3	70.0	70.5	71.9	72.7	73.4	74.1	74.7	75.1
ABD	66.6	66.6	67.1	67.3	68.1	68.7	69.3	70.1	70.7	71.3
İsrail	60.1	60.8	66.5	67.0	67.8	68.3	68.5	69.0	69.0	68.9
OECD	64.3	64.7	65.0	65.1	65.7	66.3	66.9	67.6	68.3	68.7

Kaynak: OECD, 2021, İstihdam Göstergesi

Ülkemizde Türkiye İstatistik Kurumu tarafından, Hane halkı İşgücü Anketi sonuçlarına dayandırılan kayıt dışı istihdam verileri Tablo 5'te yer almaktadır. Çalışmada kayıt dışı istihdam, referans haftasında çalışmış olduğu esas işinden dolayı, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayanlar olarak tanımlanmıştır. 15 ve daha yukarı yaştaki kişiler dikkate alınarak derlenen sonuçlara göre tarım sektöründe kayıt dışı

istihdamın çok yüksek olduğu ve cinsiyet özelinde bir yorum yapılacak olursa da kadınların neredeyse yok sayılabilecek bir oranının sosyal güvenlik kurumuna kaydı yapılmıştır. Tarım dışı sektörlerde de en az %21 oranında kayıt dışı istihdam söz konusudur. Bu alanda da yine maalesef kadınların oranının daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 6: Tarım ve Tarım Dışı Sektörlerde Kayıt Dışı İstihdam

Yıl	Tarım			Tarım dışı		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
2014	82,3	71,8	94,4	22,3	21,1	25,9
2015	81,2	70,2	94,0	21,2	20,2	24,1
2016	82,1	72,2	94,3	21,7	20,8	24,2
2017	83,3	74,4	94,2	22,1	21,0	24,9
2018	82,7	76,2	90,9	22,3	21,2	24,9
2019	86,6	79,5	95,7	23,0	22,4	24,2

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

Ülkemizde kayıt dışılığa yönelmenin en önemli nedeni, istihdam üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik kesintileridir. Ücret üzerinden yapılan ve vergi takozu olarak adlandırılan bu kesintiler %40-45 oranlarına ulaşabilmektedir. Uygulamada farklı türlerde kayıt dışılıkla karşılaşmaktadır⁸³. Örneğin, çalışanın ilgili kurumlara hiç bildirilmemesi şeklinde olabileceği gibi çalışma durumunun bildirilmesi ama alınan ücretin ya da çalışılan gün sayısının eksik bildirilmesi şeklinde de kayıt dışılık örnekleriyle karşılaşmak mümkündür. İşveren tarafından işçiye daha yüksek ücret ödenmesine rağmen vergi dairesine ve sosyal güvenlik kurumlarına daha düşük bir ücret verildiği şeklinde beyanda bulunulması, ya da çalışılan gün sayısının eksik beyan edilmesi sosyal güvenlik gelirlerinin olması gerekenden daha az olmasına sebep olmaktadır⁸⁴.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Toplumların inanışlarına ve adetlerine bağlı olarak yardımlaşma duygusunun az ya da çok bütün toplumlarda olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte devletler tarafından, aciz olana yardım etme olarak çok basit bir cümleyle ifade edilen

sosyal güvenlik kavramı açısından sanayi devrimi önem arz eden bir olgu olarak kabul edilmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının gelişmesi ve müdahil olunmaması halinde bu kişilerin kötü koşullar altında istihdamı, devletlerin bu konuda bazı düzenlemeler yapmasını gerekli kılmıştır.

Sosyal güvenlik ile kişilerin beklenmedik durumlarda karşılaştığı gelir azalışına ya da gider artışına neden olan olaylar karşısında desteklenmesi hedeflenmiştir. Öncelikle hastalık ve emekliliğin bir sosyal güvenlik riski olarak kabul edildiği ve sonrasında ise sosyal güvenlik risklerinin kapsamının genişletildiği görülmektedir. Bugün, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kaynaklarına göre; hastalık, emeklilik, yaşlılık, malullük, annelik, işsizlik ve ölüm sosyal güvenlik tehlikesi olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenliğin ülkelerce vatandaşlarına sunulması ihtiyaç duyan kişilerin en azından asgari bir garanti altına alınması anlamına gelmektedir.

Uluslararası anlaşmalarla ve zaman içerisinde kabul edilen ulusal düzenlemelerle sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişlediği görülmektedir. Vatandaşlar açısından daha faz-

⁸³ Ali Rıza GÖKBUNAR ve Özgür Emre KOÇ. *a.g.m.* s.29.

⁸⁴ Ahmet Burçin YERELİ ve Oğuz KARADENİZ. "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi". e-yaklaşım. 2004. s. 3-5.

la sosyal güvenlik tehlikesinin kapsam dâhiline alınması olumlu bir gelişme iken, gerekli düzenlemelerin yapılmaması halinde sosyal güvenlik kurumlarının mali dengelerinde bozulmaların görülmesi de kaçınılmazdır. Örneğin sağlık hizmetlerine erişimde sağlanan iyileşmeler ve sağlık teknolojilerinde kaydedilen gelişmelere bağlı olarak, insan ömrünün dünya genelinde uzadığı görülmektedir. Bu, hiç şüphesiz olumlu bir gelişmedir. Fakat sosyal güvenlik kurumları açısından bu gelişme, daha fazla sağlık harcamasının yapılması ve daha uzun emeklilik süresi, başka bir ifadeyle de sistemden daha uzun süre fayda sağlanması anlamına gelmektedir.

Ülkemizin demografik özelliklerine bakıldığında; çalışabilir nüfus olarak kabul edilen 15-64 yaş aralığındaki nüfusun, karşılaştırılan diğer OECD ülkelerine benzer bir seyir izlediği görülmektedir. Bununla birlikte 65 yaş üzerindeki kişilerin nüfus içerisindeki oranı diğer ülkelere kıyasla çok daha düşüktür. Bu durum, düşük doğum oranlarının yarattığı sistem açısından olumsuz durum ile birlikte değerlendirildiğinde, sosyal güvenlik sisteminde gerekli düzenlemeleri yapmak için zaman kaybedilmemesi yerinde olacaktır. Zira sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayanlar ile sistemden yararlananlar arasındaki oranı ifade eden aktif pasif oranı, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi için kabul edilen değer maalesef çok altındadır. Bu duruma kayıt dışılığın bir türü olarak kabul edilen, elde edilen gelirin sosyal güvenlik kurumuna düşük beyan edilmesi neden olabileceği gibi asgari ücretle çalışanların, çalışan nüfus içerisindeki yüksek oranı da neden olabilir.

Uzun bir süredir ülkemizde var olan kayıt dışılığın önlenmesine yönelik tedbirlerin zaman geçirilmeden alınması gerekmektedir. Tarım sektöründe çok yüksek oranlarda seyreden kayıt dışılık, tarım dışı sektörlerde de ciddi oranlardadır. Bu durum sosyal güvenlik kurumu gelirlerinde bir azalmaya neden olduğu gibi, devamında sisteme dâhil olanlar üzerindeki yükü de artır-

maktadır. Gelir üzerindeki sosyal güvenlik ve vergi yükünün artması da insanları kayıt dışılığa yönlendiren en temel sebeplerdir. Başka bir ifadeyle birbirini besleyen bir süreç yaşanmaktadır.

Paylaşılan bu veriler ışığında öncelikli olarak kayıt dışı istihdamının çözümüne yönelik tedbirlerin alınması gerektiği; sahip olunan genç ve çalışabilir nüfus avantajının istihdama kazandırılıp, sisteme katkı sunmalarının sağlanması gerektiği düşünülmektedir. Aksi takdirde istihdama kazandırılmayan genç nüfusun ekonomimize fayda sağlaması beklenmemelidir.

KAYNAKÇA

- ACAR, İ. A. ve KİTAPCI, İ. (2008). “*Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sistemindeki Değişim*”. Maliye Dergisi. Sayı 154.
- AKDOĞAN, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- AKKAYA, Y. (2000). “*Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar*”. Toplum ve Hekim.
- ALPER, Y. (2011). “*Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler*”. Sosyal Güvenlik Dergisi. Cilt 1. Sayı 1.
- ALPER, Y. (2018). *Sosyal Güvenlik*. A. Tokol, & Y. Alper içinde, *Sosyal Politika* (s. 210-255). Bursa: Dora Basım-Yayın.
- ANDERSON, T. M. (2008). “*Increasing Longevity and Social Security Reforms- A Legislative Procedure Approach*”. Journal of Public Economics. 92.
- ATAAY, F. (2008). “*Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları*”. Amme İdaresi Dergisi. Cilt 41. Sayı 3.
- AVANER Tekin ve HASANOĞLU Murteza. (2017). “*Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal İdaire: Bir Korporatizm Denemesi Olarak İzmir İktisat Kongresi*”. Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi. 1(2).
- AYHAN, A. (2012). “*Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenlik İlkeleri*”. Sosyal Güvenlik Dergisi. Cilt 1. Sayı 1.

- BAKIRCI, F. (2007). "Meclis Üyelerinin Emeklilik ve Diğer Sosyal Hakları". Yasama Dergisi. Sayı 5.
- BOLUKÇU, F. (2020). "Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kapsamı ve Finansmanı". Türkiye Sağlık Bilimleri ve Araştırmaları Dergisi. Cilt 2. Sayı 2.
- BRIGGS, A. (1961). "The Welfare State in Historical Perspective". European Journal of Sociology. Vol. 2. No. 2.
- CANBAY, T. ve DEMİR, M. (2013). "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı". Yönetim ve Ekonomi. Cilt 20. Sayı 2.
- DAŞTAN, İ. ve ÇETİNKAYA, V. (2015). "OECD Ülkeleri ve Türkiye'nin Sağlık Sistemleri, Sağlık Harcamaları ve Sağlık Göstereleri Karşılaştırması". Sosyal Güvenlik Dergisi.
- DIECKHÖNER, C. ve PEICHL, A. (2009). *Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany*. Bonn: Institute of Labor Economics.
- DİLİK, S. (1980). "Sosyal Yardımlar-İki Anlamı Bir Terim". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi.
- DOĞAN Alper ve KABAYEL Melih. (2017). "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Harcamaları Üzerine Değerlendirmeler" Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 15. Sayı 2.
- EDİZDOĞAN, N., ÇETİNKAYA, Ö., GÜMÜŞ, E. (2013). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- EROL, H. ve ÖZDEMİR, A. (2014). "Türkiye'de Sağlık Reformları ve Sağlık Harcamalarının Değerlendirilmesi". Sosyal Güvenlik Dergisi.
- GHAÏ, D. (2002). *Social Security Priorities and Patterns: A Global Perspective*. Geneva: International Institute for Labour Studies, Discussion Paper No. 141.
- GÖKBAYRAK, Ş. (2010). "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü". Çalışma ve Toplum.
- GÖKBUNAR, A. R. ve KOÇ, Ö. E. (2009). "Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi". Sosyal Bilimler. Cilt 7. Sayı 1.
- GÜMÜŞ, E. (2010). "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler". SETA Analiz. Sayı 24.
- GÜVERCİN, C. H. (2004). "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihi". Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası. Cilt 57. Sayı 2.
- HAMZAOĞLU, O. (2007). "Sağlık Sistemleri Dosyasından Akılda Kalanlar". Toplum ve Hekim. Cilt 22. Sayı 3.
- KEYDER, Ç. (2017). "Giriş". içinde *Avrupa'da ve Türkiye'de Sağlık Politikaları Reformlar, Sorunlar, Tartışmalar* ed. Ç. Keyder, N. Üstündağ, T. Ağartan, Ç. Yoltar. İstanbul. İletişim Yayınları.
- LOPEZ-CASASNOVAS, G., MAYNOU, L., SAEZ, M. (2015). *Another Look at the Comparisons of the Health Systems Expenditure Indicators*. Social Indicators Research. 121.
- OECD. (<https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>). OECD Data. Erişim Tarihi: 18 Şubat 2021.
- OECD. (<https://data.oecd.org/pop/working-age-population.htm>). OECD Data. Erişim Tarihi: 18 Şubat 2021.
- ÖDEMİR, S. (2005). "Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi". Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi. Sayı 50.
- ÖZBEK, N. (2020). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet*. İstanbul. İletişim Yayınları.
- ÖZTÜRK, İ. (2016). *Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- ROSEN, H. S. ve GAYER, T. (2008). *Public Finance*. Singapore: Mc Graw Hill.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. *SGK Veri*. (<https://veri.sgk.gov.tr/>: <https://veri.sgk.gov.tr/>). Erişim Tarihi: 19 Şubat 2021.
- ŞAHİN, H. (2007). *Türkiye Ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). *TÜİK İstatistik Veri Portalı*. (<https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=kay%C4%B1td%C4%B1%C5%9F%C4%B1&dil=1>). Erişim Tarihi: 21 Şubat 2021.
- TÜRKOĞLU, İ. (2013). “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”. Akademik İncelemeler Dergisi. Cilt 8. Sayı 3.
- YERELİ, A. B. ve KARADENİZ, O. (2004). “Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın Vergi Kayıp ve Kaçakları Üzerine Etkisi”. e- yaklaşım.
- YILMAZ, B. E. (2014). *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*. İstanbul: Derin Yayınları.
- ZEE, J. ve KRONEMAN, M. W. (2007). “Bismarck or Beveridge: A Beauty Contest Between Dinosaurs”. BMC Health Services Research. Cilt 7. Sayı 94.