



TÜRKİYE’DE 2001 VE 2010 YILLARI ARASINDA KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN SOSYAL GÜVENLİK KURUMU AÇIKLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN İNCELENMESİ¹

Hüseyin YILDIRIM*

Duran BÜLBÜL**

Öz

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşmiş olan kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik açıkları üzerindeki etkilerini ortaya koymak ve sosyal güvenlik açıklarının giderilmesine yönelik çözüm önerileri sunmaktır. Amaç doğrultusunda öncelikli olarak Sosyal Güvenlik Kurumu’nun söz konusu yıllar arasındaki gelir gider dengesi incelenmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu’nun verilerine göre aynı yıllar arasında kayıt dışı olarak istihdam edilmiş olan kişiler asgari ücret düzeyinden sosyal sigortaya dahil edilerek prim ve işsizlik sigortası kesintileri hesaplanmış ve sosyal güvenlik açıkları tekrar değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda 2007, 2008 ve 2009 yıllarında sosyal güvenliğin büyük oranda azaltılabileceği diğer yıllarda ise SGK bütçesinin fazla verebileceği tespit edilmiştir. 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşmiş olan yaklaşık 189 Milyar 936 Milyon TL’lik açık yerine SGK bütçesinin on yıllık dönem sonunda yaklaşık 14 Milyar 40 Milyon TL fazla verebileceği görülmüştür. Hesaplamalar sonucunda ulaşılan bulgular kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik açıkları üzerinde önemli etkilerinin olduğunu ve kayıt dışı istihdamın ortadan kaldırılması ile sosyal güvenlik açıklarının giderilebileceğini göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Kayıt Dışı İstihdam, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Güvenlik Açığı.

THE INVESTIGATION OF THE EFFECTS OF INFORMAL EMPLOYMENT ON DEFICITS OF SOCIAL SECURITY INSTITUTION IN TURKEY BETWEEN 2001 AND 2010

Abstract

The aim of this study is to reveal the impacts of informal employment occurred between 2001 and 2010 in Turkey on deficits of Social Security Institution and to provide solutions for eliminating these deficits. In line with this objective, at first, the balance of income and expenditures of Social Security Institution for the years specified was examined. According to data provided from Turkish Statistical Institute, people, who were employed informally in these years, were incorporated into social security system under the assumption of having the minimum wage and deductions of unemployment insurance and premiums regarding those people were calculated and so social security deficits were re-evaluated. In this respect, it was determined that the social security deficits could have been greatly reduced in 2007, 2008 and 2009 and for the other years Social Security Institution could have had a surplus in the budget. It was observed that the budget of Social Security Institution may have increased by 14 billion 40 million TL at the end of a decade between 2001 and 2010 instead of 189 billion 936 Million TL budget deficit approximately. The findings of the calculations show that informal employment has significant impacts on social security deficits and those deficits can be eliminated by eliminating informal employment.

Keywords: Turkey, Informal Employment, Social Security, Social Security Institution, Social Security Deficit.

¹ Bu makale 2012 yılında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı’nda Prof. Dr. Duran BÜLBÜL danışmanlığında tamamlanmış olan “Türkiye’de 2001’den Günümüze Kayıt Dışı Ekonominin Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi” başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

* Uzman, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, hyildirim@tkdk.gov.tr

** Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, duranbulbul@gazi.edu.tr



GİRİŞ

Sosyal Güvenlik Kurumu açıkları ülkemizin en önemli sorunlarından biridir. Bu açıkların temel nedeni kayıt dışı istihdamdır. SGK kayıt dışı istihdam nedeniyle her bir işçi için ödenmesi gereken sosyal güvenlik katkılarında yoksun kalmaktadır. Ülkemizde kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınabilmesi ve sağlıklı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi için öncelikli olarak kayıt dışılığa yol açan nedenlerle etkin bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir.

SGK açıklarının önemi kapsamında yürütülen çalışmanın amacı Türkiye’de 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşmiş olan kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik açıkları üzerindeki etkilerini ortaya koymak ve sosyal güvenlik açıklarının giderilmesine yönelik çözüm önerileri sunmaktır. Bu amaçlarla yürütülen çalışmada giriş bölümünün ardından birinci bölümde kayıt dışı istihdam kavramı ve kayıt dışı istihdam şekilleri, ikinci bölümde kayıt dışı istihdamın nedenleri ve etkileri, üçüncü bölümde sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenliğin finansmanı, dördüncü bölümde Türk sosyal güvenlik sisteminin yapısı, yaşanan finansal sorunlar, Türkiye İstatistik Kurumu’nun verilerine göre Türkiye’de 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşmiş olan kayıt dışı istihdam rakamları, aynı yıllar arasında gerçekleşmiş olan SGK açıkları, kayıt dışı istihdamın SGK açıkları üzerindeki etkileri ve 2001 ile 2010 yılları arasında kayıt dışı olarak istihdam edilen kişiler asgari ücret düzeyinden sosyal sigortaya dahil edilerek SGK açıkları tekrar değerlendirilmiş; sonuç ve öneriler ile çalışma tamamlanmıştır.

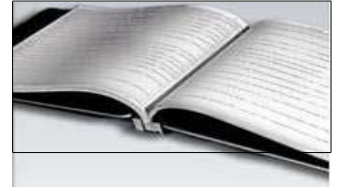
1. KAYIT DIŞI İSTİHDAM KAVRAMI VE KAYIT DIŞI İSTİHDAM ŞEKİLLERİ

1.1. Kayıt Dışı İstihdam Kavramı

Kayıt dışı istihdam, ilk olarak 1970 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından düzenlenmiş olan Dünya İstihdam Programı kapsamında Enformal Sektör olarak kullanılmıştır. Program kapsamında bu sektör, süreklilik unsuru taşımayıp, örgütsel kimliği gelişmemiş, bir veya birkaç kişinin oluşturduğu, mal ve hizmet üreten ve esas amaçları istihdam ve gelir sağlamak olan küçük ölçekli yapılar olarak ifade edilmiştir (Tunç, 2007: 13).

Başka bir tanımda kayıt dışı istihdam, çalışanlar için asgari yaş haddi, asgari ücret, fazla mesai ücreti ve işyeri çalışma standartları gibi konulardaki düzenlemelere uyulmadan, sosyal güvenlik primleri, vergi ve diğer fonların eksik ödendiği ya da hiç ödenmediği istihdam şeklinde tanımlanmıştır (İlgin, 1999: 39).

Kayıt dışı istihdamın, kayıtlı istihdama göre farklı olduğu çeşitli konular bulunmaktadır. Bunların başında kayıt dışı istihdamın düzensiz ve kurlsız olması gelmektedir. İstihdam faaliyetlerinin devletten gizlenmesi kayıt dışı istihdamın düzensiz ve kurlsız olduğunu göstermektedir. Bu gizlemenin sebepleri arasında asgari ücret sınırları altında işçi çalıştırabilmek, iş güvenliği, işçi sağlığı, işçi çalıştırmada yaş sınırı, tüketici hakları ve standartlara uygun üretim gibi işverene mali anlamda yükler getiren işlemlerden kurtulma arzusu yatmaktadır (Dinçer, 2007: 16). İkinci farklılık olarak, kayıt dışı istihdam faaliyetleri belgesiz gerçekleştirildiği için kamu idaresinin bilgisi dışında kalmakta ve vergilendirilememektedir. Kayıt dışı çalışanlar için işverenler, gelir vergisi stopajı yapma, sosyal sigorta primlerini yatırma ve kıdem tazminatı karşılığı ayırma gibi yükümlülüklerden kurtularak kendilerine avantajlar elde etmek istemektedir. Çünkü kayıt dışı çalışma işverenin cebinden çıkan para ile işçinin cebine giren para arasındaki farkı azaltarak istihdam maliyetini



düşürmektedir. Bir diğer farklılık olarak kayıt dışı istihdam belgesiz ve kayıtsız gerçekleştiği için ölçülememektedir. Belgesiz ve kayıtsız gerçekleşen gelir yaratıcı bu ekonomik faaliyetler ölçülemedikleri için resmi GSMH hesapları dışında kalmaktadırlar (Meydanal, 2008: 15).

1.2. Kayıt Dışı İstihdam Şekilleri

Türkiye’de kayıt dışı istihdam şekilleri incelendiğinde karşımıza üç tür istihdam şekli çıkmaktadır. Bunlar; çalışmaları hiç bildirilmeyenler, çalışmaları eksik bildirilenler ve yasalar tarafından kayıt dışı bırakılan çalışmalardan oluşmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004: 55).

1.2.1. Çalışmaları Hiç Bildirilmeyenler

Kayıt dışı istihdamın en yaygın şekli olan bu tarz çalışmalar kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemektedir. Çalışmaları hiç bildirilmeyen çalışanlar yabancı kaçak işçiler, çocuk işçiler, SGK’dan gelir ve aylık alanlar, kayıt dışında çalışan kadın, erkek, dul, yetim ve maluller şeklinde sıralanabilmektedir (Tunç, 2007: 14).

1.2.2. Çalışmaları Eksik Bildirilenler

Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın başka bir şekli olan bu tarz çalışmaların sonunda prime esas gün sayılarının ve/veya hak edilen ücretlerin eksik bildirilmesi söz konusu olmaktadır. İşverenler, daha uzun süre işçi çalıştırmalarına ve/veya daha yüksek miktarda ücret ödemelerine karşın vergi ve sosyal güvenlik primlerinden kaçınmak için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına daha kısa süreli işçi çalıştırdıklarını ve/veya daha düşük ücret ödediklerini gösterir şekilde bildirimde bulunmaktadırlar (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001: 45).

1.2.3. Yasaların Kayıt Dışında Bıraktığı Çalışmalar

Türkiye’de görülen kayıt dışı istihdam şekillerinden birini de vergi ve sosyal güvenlik mevzuatının kısmen veya tamamen kapsam dışında bıraktığı çalışmalar oluşturmaktadır. Özellikle sosyal amaçlar gözetilerek kendilerine muafiyet tanınan kişilerin, prim ödeme güçlerinin olmaması veya çalışmalarının hizmet akdi çerçevesinde değerlendirilememesi gibi nedenlere dayanarak kapsam dışında kalmaları sağlanmaktadır (Yereli ve Karadeniz, 2004: 77-78).

2. KAYIT DIŞI İSTİHDAMIN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

2.1. Kayıt Dışı İstihdamın Nedenleri

Kayıt dışı istihdamın ortaya çıkması ve gelişmesi bakımından önemli olan unsurlar siyasi karar alma mekanizması tarafından şekillenmektedir. Vergi ve prim afları, istisna ve muafiyetler gibi mali kararlar ile ekonomi yönetimine ilişkin kararlar siyasi irade tarafından alınmaktadır (Yılmaz, 2006: 13).

Ekonomik sistem ve buna bağlı yapısal özellikler kayıt dışı istihdamı ortaya çıkaran önemli nedenler arasında yer almaktadır. Ekonomik sistem içerisindeki sektörlerde küçük işletmelerin yaygın olması kayıt dışılığa ortam hazırlayan önemli bir faktör olarak görülmektedir. Küçük işletmelerin yaygınlığı bir taraftan izleme ve denetlemeyi zorlaştırırken, diğer taraftan bu işletmelerin pek çok yasal düzenlemenin dışında kalmasına yol açmaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığı [GİB], 2009: 12).



Ekonomik krizler kayıt dışı faaliyetlerin artmasına zemin hazırlamaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinde, işsiz kitleler kayıtlı ekonomide bulamadıkları istihdam imkânlarını kayıt dışı faaliyetlerde aramaktadır. İşletmeler de krizin olumsuz etkilerini azaltmak için üretimlerini kayıt dışı faaliyetlere yönelterek istihdam ve üretim maliyetlerini düşürmeye çalışmaktadır (Sarılı, 2002: 42).

Enflasyonun yüksek düzeylerde seyrettiği ülkelerde kayıt dışılığın artması beklenmektedir. Böyle durumlarda, sabit gelirli kitleler enflasyon dolayısıyla aşınan gelirlerini telafi etmek, üreticiler de maliyetlerini azaltabilmek gayesiyle kayıt dışı ekonomiye yönelmektedir (GİB, 2009: 15).

Mali politikalar da kayıt dışı istihdamı ortaya çıkaran önemli nedenler arasında yer almaktadır. Vergi oranlarının yükseltilmesi, yeni vergilerin konulması veya emeğin maliyetini yükselten sosyal güvenlik yükümlülüklerinin artması kayıt dışı eğilimini artırmaktadır (Palak, 2009: 404). İstihdam edilenlerin işverene maliyeti ile işçinin eline geçen net ücret arasındaki farkın vergi ve sosyal güvenlik katkı paylarından dolayı yüksek olması kayıt dışı istihdamı teşvik etmektedir (Durmuş, 2006: 152).

Gelir dağılımında var olan eşitsizlik, gelirden düşük pay alan grupların gelirlerini arttırmak amacıyla ek işlerde ve kayıtsız olarak çalışmalarına yol açmaktadır. Bu durum kayıt dışı istihdamın büyümesine neden olmaktadır (Aydemir, 1995: 41).

Artan nüfus karşısında kırsal alanlardaki olanakların yetersiz kalması kırdan kente göç olgusuna neden olmaktadır. Kayıtlı ekonomideki imkanların kente gelen bu göçü karşılayamaması ve insanların hayatlarını devam ettirme gerekliliği onları kayıt dışı faaliyetlerde bulunmaya zorlamaktadır (İlgın, 1999: 32).

Genel olarak incelendiğinde kayıt dışı istihdamın nedenleri arasında sosyal, ekonomik, mali ve siyasi unsurların yer aldığı görülmektedir. Nüfus artışı, nüfus yapısı, iç ve dış göçler, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, işsizlik, aile yapısı ve eğitim olanakları, enflasyon, standart dışı istihdam biçimleri, vergi sistemi, ücretler üzerindeki yasal kesintilerin yüksek olması, çalışma yasalarından kaynaklanan yükümlülükler kayıt dışı istihdamın nedenleri olarak sıralanabilmektedir (Güloğlu, 2005: 7-27).

2.2. Kayıt Dışı İstihdamın Etkileri

Kayıt dışı istihdam faaliyetleri vergi idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının bilgisi ve denetimi dışında kalmakta ve birtakım mali, ekonomik ve sosyal sorunlara sebep olmaktadır (Güloğlu, 2005: 2).

Kayıt dışı istihdam ekonomi politikalarını olumsuz olarak etkilemektedir. Kayıt dışı istihdamın büyüklüğü işsizlik rakamlarını çarpıtarak bu verilerin güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu verilerden yola çıkılarak oluşturulan ekonomi politikalarının etkinliği azalmakta veya ortadan kalkmaktadır (Çetintaş ve Vergil, 2003: 20).

Kayıt dışı çalışanlar sosyal güvenlik kapsamı dışında kalma ve çalıştıkları işyerinin ruhsatsız olması gibi nedenlerle sağlıksız ortamlarda, iş güvenliği olmadan, pazarlık gücünden yoksun ve sigortasız olarak çalışmak durumunda kalmaktadır. Böylece iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşması, çalışma ilişkilerinin ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulması gibi olumsuzluklar gündeme gelmektedir (GİB, 2009: 44).



Kayıt dışı istihdam sosyal güvenlik ve vergi tabanını aşındırarak prim ve vergi gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır (Çetintaş ve Vergil, 2003: 20). Kayıt dışı istihdamın büyümesi demek kayıtlı istihdamın küçülmesi demektir. Küçülen kayıtlı istihdam ile prim ve vergi gelirleri azalan devletin iki seçeneği kalmaktadır. Bunlardan birincisi borçlanmadır. Devlet borçlanma sonucunda özel sektörün verimli yatırım imkânlarını kullanarak dışlama etkisiyle özel sektörün yatırımlarını azaltmaktadır. Ayrıca borçlanma sonucu tahvillerin değerinin artmasıyla piyasada faiz oranları artmaktadır. Artan faiz oranları enflasyonu tetiklemekte ve birçok ekonomik sorun ortaya çıkmaktadır. İkinci seçenek ise para basma politikasıdır ki sonuç aynı olmaktadır (Şengül, 1997: 25). Azalan prim ve vergi gelirlerinin bütçe dengeleri üzerinde yaratacağı olumsuz etki daha yüksek prim ve vergilerle dengelenmeye çalışılmaktadır. Daha yüksek prim ve vergiler ise ekonomide kayıt dışı faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır. Bu süreç, bütçe açıkları, artan prim ve vergiler, artan kayıt dışı istihdam şeklinde kısır bir sarmala neden olmaktadır (Ardor, 2009: 262).

Kayıt dışı istihdam ayrıca sosyal güvenlik kurumlarının finansal pozisyonunu da bozmaktadır. Kayıt dışı istidam nedeniyle gerekli prim, vergi ve diğer fonlar eksik ödenmekte ya da hiç ödenmemekte böylece sosyal güvenlik sistemi finansman zorluklarıyla karşılaşmaktadır (İlgin, 1999: 32). Söz konusu nedenler devletin gelirlerini azaltarak düşük gelirlilere yapılan sosyal transferlerin azalmasına ve toplumda sosyal gerginliklere neden olmaktadır (Bakkal, 2007: 93).

3. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

3.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, bir mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı devamlı veya geçici olarak kesilmiş kimselerin yaşam ihtiyaçlarını karşılayan bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Turan, 2004: 1-2).

Sosyal güvenliğin amacı, toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik olarak güvence altına almak ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamaya çalışmaktır (Tuncay ve Ekmekçi, 2009: 3).

3.2. Sosyal Güvenliğin Finansman Kaynakları

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir kaynakları arasında primler ile diğer kaynakların işletmesinden doğan faiz, rant ve kâr gibi gelir unsurları bulunmaktadır. Primli rejimi uygulayan ülkelerin oldukça önemli bir bölümü, aralarında sigortalı, işveren ve devlet bulunan üçlü sosyal sigorta finansman sistemini uygulamaktadır. Primlerin işçi ve işverenden ne oranda alınacağı karşılanan riskin özelliğine, ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarına göre değişmektedir. Kısaca sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları sigortalılar ve işverenlerden alınan primler ile devlet katkılarında oluşmaktadır (Demiray, 2006: 28).

4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI

Türkiye’de 1960 yılına kadar 1926 tarihli Borçlar Yasası, 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Yasası, 1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları ile Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Yasası, 1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasası ve 1950 tarihli ve 5502 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Yasası gibi sosyal güvenlik kurallarının yer aldığı birçok yasal düzenleme yapılmış olmasına rağmen, sosyal güvenlik hakkı ilk kez 1961



Anayasası ile anayasal hak olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 48. maddesinde bu hak *"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma ve kurdurmak devletin ödevlerindedir."* şeklinde ifade edilmiştir. 1960 sonrası dönemde işçilerin sosyal sigortalılıklarını düzenleyen dağınık yasal düzenlemeler bir araya getirilerek Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) oluşturulmuştur. Bu kapsamda tarım kesimi işçileri ve serbest çalışanları sosyal güvenlik kapsamına alan yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. 1982 Anayasasının 60. maddesi de *"Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."* şeklindeki ifadesi ile sosyal güvenlik hakkını anayasal hak olarak korumuştur (Turan, 2004: 7).

4.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Eski ve Yeni Kurumsal Yapısı

Türk sosyal güvenlik sisteminin eski kurumsal yapısı genel olarak sosyal sigorta esasına göre faaliyet gösteren parçalı kurum ve kuruluşlara dayalı bir organizasyon şeklinde oluşturulmuştur. Eski Türk sosyal güvenlik sisteminde yer alan kurumlar SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Banka ve Sigorta Şirketlerine ait Özel Sigorta Kurumları şeklinde dört ayrı grupta toplanmıştır (Çelik, 2006: 30).

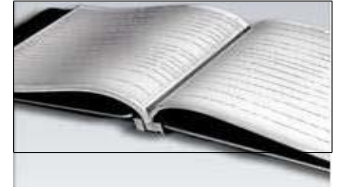
Farklı kapsam ve düzeyde hizmet veren sosyal güvenlik kuruluşlarından SSK ve Bağ-Kur'un finansmanı primli sistem yöntemine, Emekli Sandığı'nın finansmanı ise kesintiler, karşılıklar ve hazine yardımlarına dayandırılmıştır. Yeşil Kart ise primsiz sisteme örnek teşkil etmiştir. Bu sosyal güvenlik kuruluşlarının kapsadıkları nüfus kesimi de farklılık göstermiştir. Buna göre bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar ve bunların bağımlıları SSK, esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanlarla bunların bağımlıları Bağ-Kur, 657 Sayılı Personel Kanunu'na tabi devlet memurluğundan ve KİT'lerden emekli, dul ve yetim maaşı alanlarla, bunların bağımlıları Emekli Sandığı, hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık giderlerini karşılayamayacak durumda bulunanlar ise Yeşil Kart uygulamasından yararlanmışlardır (Güvercin, 2004: 94).

2003 yılında Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik yapılan çalışmalar sonucunda 16.5.2006 tarihinde TBMM'de kabul edilen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın faaliyetleri sona erdirilerek SGK oluşturulmuştur (Alper, 2007: 144). 5502 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Kurumlarının varlıkları sona ermiş, bu kurumların merkez ve taşra teşkilatında çalışan tüm personeli, her türlü taşınır ve taşınmazları, hizmet binaları, alacakları, hakları ve borçları SGK'ya devredilmiştir (Bilgili, 2008: 19). Bu kapsamda sosyal sigorta sistemi iki temele oturtulmuştur. Bunlar SGK ve Türkiye İş Kurumu'dur. Bunların yanında Bireysel Emeklilik Sistemi tamamlayıcı bir emeklilik sistemi olarak yer almaktadır (Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, 2003).

4.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı ve Yaşanan Finansal Sorunlar

Türkiye'de sosyal güvenliğin finansmanı primli sisteme dayanmaktadır. Prim gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarını karşılayamadığı durumlarda oluşan açık genel bütçeden yapılan transferle karşılanmaktadır (Bülbül, 2011: 22).

Tablo 1'de yer alan bilgiler Türkiye'de 1950 yılından 2005 yılına kadar olan dönemde isteğe bağlı olan sigortalar hariç olmak üzere her üç kurum bazında aylık alanlar yani emekliler ile prim ödeyenlerin sayısını göstermektedir. 1950 yılında prim ödeyenlerin sayısı 200 bin iken



aylık alanların sayısı sadece 9 bindir. 1975 yılında toplam prim ödeyenlerin sayısı 3.732 bin iken aylık alanların sayısı 635 bindir. 2005 yılında ise prim ödeyenlerin sayısı 11.472 bin ve aylık alanların sayısı 7.504 bin olmuştur. Aylık alanların sayısındaki hızlı artış sonucu sistem 1990'lı yıllardan itibaren ciddi finansman açıkları ile karşı karşıya kalmıştır (Gümüş, 2010: 7-8).

Tablo 1: 1950-2005 Yılları Arasında Aktif Sigortalılar İle Aylık Alanların Sayıları (Bin Kişi)

Yıl	Aktif Sigortalılar			Aylık Alanlar			Aktif Sigortalılar	Aylık Alanlar
	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	Toplam	Toplam
1950	-	200	-	-	9	-	200	9
1955	-	281	-	-	34	-	281	34
1960	-	359	-	-	62	-	359	62
1965	896	548	-	55	96	-	1.444	151
1970	1.314	824	-	145	181	-	2.138	326
1975	1.823	1.092	817	290	341	4	3.732	635
1980	2.205	1.325	1.101	636	454	138	4.631	1.228
1985	2.2608	1.400	1.682	1.071	597	294	5.690	1.962
1990	3.287	1.560	1.967	1.597	706	596	6.814	2.899
1995	4.209	1.880	1.791	2.338	952	881	7.880	4.171
2000	5.283	2.156	2.182	3.339	1.297	1.277	9.621	5.913
2005	6.996	2.402	2.104	4.308	1.596	1.600	11.472	7.504

Kaynak: Gümüş, 2010: 7-8.

Geçmişte Türkiye’de yaşlılık aylığına hak kazanmak için yaş koşulu aranmaksızın belirli bir prim ödeme ve sigortalılık süresinin yeterli görülmesi dolayısıyla kadınların en erken 38, erkeklerin ise en erken 42 yaşında emekli olabilmesi sistemi krize sürükleyen önemli nedenlerden biri olmuştur. Diğer yandan kayıt dışı istihdam ve işsizlik, sigorta dengesini bozan önemli nedenler arasında yer almıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2007: 8-10).

Türk sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar sistemin sürdürülebilirliğini engellemekte ve makroekonomik dengeleri bozmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin etkin ve verimli çalışabilmesi mevcut sorunların asgariye indirilmesiyle mümkündür (Egeli ve Özen, 2009). Türkiye’de genç nüfus yapısına rağmen sosyal güvenlik sisteminde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında sistemin finansmanını zorlaştıran aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranının düşük olması gelmektedir.

Tablo 2’de Türkiye’de sosyal sigorta hizmetlerini yürüten sigorta kuruluşlarının aktif ve pasif sigortalı sayıları ile aktif sigortalıların pasif sigortalıları karşılama oranları yer almaktadır.

Tablo 2: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

KURULUŞLAR	2003	2004	2005
I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	9.238.101	9.269.916	9.270.512
1. Aktif Sigortalılar	2.408.148	2.404.091	2.402.409
2. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	1.466.679	1.534.576	1.595.973
3. Bağlımlılar	5.363.274	5.331.249	5.272.130
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,64	1,57	1,51
5. Bağlımlılık Oranı (3+2)/(1)	2,84	2,86	2,86
II.SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI	35.064.765	37.626.477	41.166.730



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 70 Kasım- Aralık 2018

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat –KIRGIZİSTAN

<http://www.akademikbakis.org>



1. Aktif Sigortalılar	5.655.647	6.229.169	6.965.937
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	697.630	327.962	266.558
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	165.268	176.717	178.178
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	3.935.523	4.120.866	4.308.186
5. Bağlımlılar	24.610.697	26.771.763	29.447.871
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,66	1,63	1,72
7. Bağlımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	4,38	4,59	4,56
III. BAĞ-KUR TOPLAMI	15.881.624	16.233.984	15.990.253
1. Aktif Sigortalılar	2.224.247	2.212.299	2.103.651
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	236.398	238.313	239.388
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	923.204	997.937	1.011.333
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	1.445.820	1.519.190	1.600.294
5. Bağlımlılar	11.051.955	11.266.245	11.035.587
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,34	2,27	2,10
7. Bağlımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,69	3,71	3,77
IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	295.653	301.441	306.169
1. Aktif Sigortalılar	70.925	73.412	75.552
2. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	71.715	74.367	76.027
3. Bağlımlılar	153.013	153.662	154.590
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	0,99	0,99	0,99
5. Bağlımlılık Oranı (3+2)/(1)	3,17	3,11	3,05
V. GENEL TOPLAM	60.480.143	63.431.818	66.733.664
1. Aktif Sigortalılar	10.358.967	10.918.971	11.547.549
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	934.028	566.275	505.946
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.088.472	1.174.654	1.189.511
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	6.919.737	7.248.999	7.580.480
5. Bağlımlılar	41.178.939	43.522.919	45.910.178
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,79	1,75	1,75
7. Bağlımlılık Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,88	4,01	4,04
VI. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI	59.782.513	63.103.856	66.467.106
VII. GENEL NÜFUS TOPLAMI	70.692.000	71.609.000	72.520.000
VIII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (Yüzde)	85,6	88,6	92,0
IX. SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NÜFUS ORANI (Yüzde)	84,6	88,1	91,7

Kaynak: DPT, 2007: 9.

Sosyal sigorta hizmetlerini yürüten sigorta kuruluşlarının aktif ve pasif sigortalı sayıları karşılaşılan sorunların boyutlarını net bir şekilde ortaya koymaktadır. 2005 yılı sonu itibariyle Sosyal Sigortalar Kurumu kapsamındaki kayıtlı toplam aktif sigortalı sayısı 7.410.673, aylık alan yani pasif sigortalı kişi sayısı ise 4.308.186'dır. Aktif sigortalıların pasif sigortalıları karşılama oranı 1,72'dir. 2005 yılında Bağ-Kur'un 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamındaki toplam aktif sigortalı sayısı 3.354.372 kişidir. Aynı yıl kurumdan aylık alanlar ise 1.600.294 kişidir. Aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranı 2,1'dir. Kapsamındaki kişilerin tamamının iştirakçi olarak kaydedildiği, prim kaçağının olmadığı tek sosyal sigorta kuruluşu olan Emekli Sandığı kapsamındaki sigortalı sayısı 2005 yılında 2.402.409 kişidir. Buna karşılık pasif sigortalı sayısı 1.595.973 kişi olup; aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı 1,5'dir. Bu üç sosyal sigorta kuruluşunun yanı sıra 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesine dayanan ve bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları veya bunların



teşkil ettikleri birliklerin personelinin malullük, yaşlılık ve ölümlerinde yardım yapmak üzere kurulan özel sandıklar kapsamındaki aktif sigortalı sayısı 2005 yılında 75.552, pasif sigortalı sayısı ise 76.027 kişidir. Aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı da 0,99'dur (DPT, 2007: 8-10).

4.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Seyri, Nedenleri ve Finansman Yükü

4.3.1. Sosyal Güvenlik Açıklarının Seyri

SGK açıkları yıllar itibariyle Tablo 3’te yer almaktadır.

Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları

Yıllar	SGK Gelirleri (Bin TL)	SGK Giderleri (Bin TL)	SGK Açıkları (Bin TL)	GSYİH (Milyon TL)	SGK Giderleri/ GSYİH (%)	SGK Açıkları/ GSYİH (%)
2001	13.360.679	17.830.745	-4.470.166	240.224	7,42	1,86
2002	20.018.189	27.982.464	-7.964.275	350.476	7,98	2,19
2003	27.916.539	41.336.077	-13.419.538	454.781	9,08	2,95
2004	34.689.248	50.621.622	-15.932.374	559.033	9,05	2,84
2005	41.249.438	59.941.373	-18.691.935	648.932	9,23	2,88
2006	58.860.886	71.867.475	-18.036.589	758.391	9,47	2,37
2007	56.874.830	81.915.401	-25.040.571	843.287	9,71	2,96
2008	67.257.484	93.159.462	-25.901.978	950.534	9,80	2,63
2009	78.082.788	106.775.443	-28.702.655	952.634	11,20	3,01
2010	86.877.000	118.653.000	-31.776.000	1.105.101	10,70	2,87

Kaynak: Bülbül, 2011: 23-24.

Tablo 3 incelendiğinde 2001 yılında 4.470.166 bin TL olan sosyal güvenlik açığının artan bir seyir izleyerek 2010 yılında 31.776.000 bin TL’ye yükselmiş olduğu görülmektedir. 2001 ve 2010 yılları arası dönemde sosyal güvenlik açığı yaklaşık olarak toplam 189.936.081 bin TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik giderlerinin GSYİH’ya oranı ve sosyal güvenlik açıklarının GSYİH’ya oranı da artış göstermiştir.

Sosyal güvenlik açıklarının finanse edilmesi amacıyla SGK’ya yapılmış olan transferler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Transferler

Yıllar	SGK’ya Yapılan Transferler (Milyon TL)	SGK’ya Yapılan Transferlerin GSYİH’ den Aldığı Paylar (%)
2001	5.523	2,3
2002	9.684	3,2
2003	15.883	3,5
2004	19.333	3,5
2005	23.762	3,7
2006	22.518	3,1
2007	33.063	3,9
2008	35.133	3,7
2009	52.685	5,5
2010	55.244	5,6

Kaynak: Bülbül, 2011: 24.



Tablo 4 incelendiğinde SGK'ya 2001 yılında bütçeden 5.523 milyon TL transfer yapıldığı ve bu transferlerin artarak 2010 yılında 55.244 milyon TL'ye ulaştığı görülmektedir. Sosyal güvenlik transferleri 2001 yılında GSYİH'nin yaklaşık %2,3'ü iken 2010 yılında GSYİH'nin yaklaşık %5,6'sına yükselmiştir (Bülbül, 2011: 24).

Aşağıda yer alan Tablo 5 incelendiğinde sosyal güvenlik harcamalarının 2001 yılında GSYİH'nin yaklaşık %7,42'si iken 2010 yılında artarak GSYİH'nin yaklaşık %10,7'sine ulaşmış olduğu görülmektedir.

Tablo5: SGK'ya Yönelik Karşılaştırmalı Büyüklükler

Yıllar	GSYİH (Milyon TL)	Bütçe Açığı (Milyon TL)	SGK Transferi (Milyon TL)	SGK Giderleri/ GSYİH (%)
2001	240.224	-28.555	5.523	7,42
2002	350.476	-40.184	9.684	7,98
2003	454.781	-40.210	15.883	9,08
2004	559.033	-29.173	19.333	9,05
2005	648.932	-6.903	23.762	9,23
2006	758.391	-4.643	22.518	9,47
2007	843.287	-13.708	33.063	9,71
2008	950.534	-17.992	35.133	9,80
2009	952.634	-52.215	52.685	11,20
2010	1.105.101	-39.600	55.244	10,70

Kaynak: Bülbül, 2011: 24.

Tablo 6 incelendiğinde aktif pasif dengesinin yıllar itibariyle bozularak aktif/pasif oranının düşmüş olduğu görülmektedir.

Tablo 6: Aktif/Pasif (A/P) Oranları

Yıllar	4/A (SSK) A/P Oranı	4/B (Bağ-Kur) A/P Oranı	4/C (Emekli Sandığı) A/P Oranı	A/P Oranı Aritmetik Ortalaması
2001	1,89	2,8	1,85	2,18
2002	1,93	2,71	1,88	2,17
2003	1,88	2,64	1,83	2,11
2004	1,84	2,56	1,56	1,98
2005	1,93	2,34	1,49	1,92
2006	2,06	2,13	1,45	1,88
2007	2,09	2,05	1,41	1,85
2008	2,06	1,82	1,37	1,75
2009	1,96	1,67	1,37	1,66
2010	2,05	1,66	1,35	1,68
Ortalama	1,97	2,24	1,56	1,92

Kaynak: Bülbül, 2011: 25.

Sosyal sigorta tekniğine göre aktif/pasif sigortalı oranı en az 4/1 olmalıdır. Bir başka deyişle en azından 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi gerekmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6/1 dolayındadır (Alceylan, 2007: 77). Türkiye'de bu oran düşüktür. Aktif/pasif sigortalı oranı 2001 yılında SSK için 1,89, Bağ-Kur için 2,8 ve Emekli Sandığı için 1,85 iken 2010 yılında sırasıyla 2,05, 1,66 ve 1,35 olarak gerçekleşmiştir. Bu kurumların aritmetik ortalamasına bakıldığında aktif/pasif sigortalı oranının 2001 yılında 2,18 iken 2010 yılında azalarak 1,68'e düşmüş olduğu görülmektedir. Hem yıllar itibariye hem de 2001 yılından 2010 yılına kadar



olan on yıllık dönemin ortalamasına bakıldığında her üç kurum açısından da aktif/pasif sigortalı oranı olması gerekenin altında gerçekleşmiştir.

4.3.2. Sosyal Güvenlik Açıklarının Nedenleri

Genel olarak incelendiğinde kayıt dışı istihdam, aktif/pasif oranı düşüklüğü, işgücüne katılım oranının düşüklüğü, katılım gelirlerinin yetersizliği, siyasi müdahaleler, denetim yetersizliği, prim tahsilatı oranlarının yetersiz olması, çocuk işçiler, sigortalının çalışma süresinin eksik bildirilmesi, vergi ve prim aflarının sıklığı, borçlanma yasalarının çıkarılması, katılım gelirlerinin yetersizliği, kurumsal yapılanmanın hantallığı, çalışanların gerçek ücretlerinin kuruma daha düşük bildirilmesi gibi birbiriyle bağlı durumlar sosyal güvenlik açıklarının nedenleri olarak sıralanabilmektedir (Bülül, 2011: 25-26).

4.3.3. Sosyal Güvenlik Açıklarının Finansman Yükü

Sosyal güvenliğin finansman açıkları hazineden karşılanmaktadır. Bütçeden yapılan transferler ile kapatılan bu açıklar vergiler ile değil borçlanma ile finanse edilmektedir. Söz konusu borçlanmanın maliyeti Hazine tarafından ihraç edilen devlet tahvili faizi üzerinden hesaplanabilmektedir.

Aşağıdaki tabloda 2003-2010 yılları arasında SGK'ya yapılan transferler için Hazine'nin devlet tahvili faiz oranları üzerinden katlanmak zorunda kaldığı faiz miktarı tarafımızca yaklaşık olarak hesaplanmıştır.

Tablo7: SGK'ya Yapılan Transferlerin Finansman Yükü

Yıllar	SGK Açıkları (Milyon TL)	SGK'ya Yapılan Transferler (Milyon TL) (1)	Nakit Borçlanma Kümülatif Maliyet (Yıllık Bileşik, %, Aralık) (2)	Faiz (Milyon TL) (1x2)	Faiz/ SGK Açıkları (%)
2001	-4.470	5.523	-	-	-
2002	-7.964	9.684	-	-	-
2003	-13.419	15.883	40,21	6.387	47,59
2004	-15.932	19.333	22,75	4.398	27,60
2005	-18.691	23.762	16,22	3.854	20,61
2006	-18.036	22.518	18,12	4.080	22,62
2007	-25.040	33.063	18,01	5.955	23,78
2008	-25.901	35.133	19,19	6.742	26,02
2009	-28.702	52.685	12,81	6.749	23,51
2010	-31.776	55.244	8,49	4.690	14,75
Toplam (2003-2010)	-177.497	257.621		42.855	24,14

Kaynak: Bülül, 2011: 23-24; Hazine Müsteşarlığı - İstatistikler - Kamu Finansmanı İstatistikleri - Merkezi Yönetim Borç İstatistikleri - Merkezi Yönetim İç Borç İstatistikleri - Borçlanma İstatistikleri - İç Borçlanmanın Ortalama Maliyeti, Erişim: www.hazine.gov.tr, 13.10.2012.

Tabloda 7'de görüldüğü üzere 2003-2010 yılları arasında SGK'ya yapılan transferler 257.621 milyon TL iken transferler için ödenen faiz yaklaşık olarak 42.855 milyon TL olmuştur. Faiz miktarı transferlerin yaklaşık olarak %16,64'ü kadardır. Aynı yıllar arasında SGK açıkları yaklaşık olarak 177.497 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Transferler için ödenen faiz miktarı SGK açıklarının yaklaşık olarak % 24,14'ü kadardır.



Görüldüğü gibi SGK açıklarını kapatabilmek için yapılan transferlerin maliyeti oldukça yüksektir. Açıkların bu şekilde finanse edilmesi mali disiplinin bozulmasına neden olabilecek ve devlet tahvili faizlerinin yüksek olması durumunda etkileri daha da kuvvetli olacaktır.

4.4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Önlemeye Yönelik Tedbirler

Sosyal Güvenlik Sisteminin mevcut haliyle devam ettirilmesinin mümkün olmadığı 1990’lı yıllardan itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile sistemi kısmen iyileştirmeye yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler ile emekliliğe hak kazanma bakımından SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı arasındaki farklılık ortadan kaldırılarak emeklilik yaşı kadınlarda 58’e ve erkeklerde 60’a çıkarılmış, kazanılmış haklar gözetilerek prim ödeme ve sigortalılık sürelerine dayanan emeklilik uygulamasının kaldırılması için yıllara yayılan basamaklama getirilmiş ve erken emekliliğin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Aynı yasada işsizlik sigortası da kabul edilmiştir. 2003 yılında ise Bireysel Emeklilik Sistemi geliştirilmiş ve 2005 yılında sistemdeki kurumlar tek çatı altında birleştirilmiştir (DPT, 2007: 18).

Genel uygulamaların yanında SGK kayıt dışı istihdamın önüne geçebilmek amacı ile prim tahsilatına yönelik asgari işçilik politikası uygulamaktadır. Asgari işçilik politikası ile çalışanların kuruma hiç bildirilmemesi ve çalışanların bildirilmesine rağmen ücretlerinin ve/veya çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır (Karakaş ve Karakaş, 2004: 3-4). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 85. maddesine göre asgari işçilik; *“İşverenin, işin emsaline, niteliğine, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütümü açısından gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu tespit halinde, işin yürütümü açısından gerekli olan asgarî işçilik tutarı; yapılan işin niteliği, kullanılan teknoloji, işyerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan sigortalı sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurlar dikkate alınarak tespit edilir. Söz konusu tespitler, Kurumun denetim ve kontrolle görevlendirilmiş memurları tarafından yapılır.”* şeklinde açıklanmıştır (Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006).

Bütün çabalara ve denetim faaliyetlerine rağmen kayıt dışı istihdamın ve SGK açıklarının azaltılması veya önlenmesinde istenen başarı sağlanamamıştır.

4.5. Türkiye’de 2001 ve 2010 Yılları Arasında Gerçekleşen Kayıt Dışı İstihdamın Sosyal Güvenlik Açıkları Üzerindeki Etkileri

SGK kayıt dışı istihdam nedeniyle her bir işçi için ödenmesi gereken sosyal güvenlik katkılarından yoksun kalmaktadır. Bu nedenle aşağıda TÜİK’in verilerine göre Türkiye’de 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşen kayıt dışı istihdam rakamları ile SGK’nın aynı yıllar arasında gerçekleşen açıkları karşılaştırılarak kayıt dışı istihdamın SGK açıkları üzerindeki etkileri incelenmiştir. Ayrıca 2001 ve 2010 yılları arasında kayıt dışı olarak istihdam edilen kişiler asgari ücret düzeyinden sosyal sigortaya dahil edilerek SGK açıkları tekrar değerlendirilmiştir.

Emekli Sandığı için herhangi bir kayıt dışılık gerçekleşmemişken, SSK ve Bağ-Kur için yaygın bir kayıt dışılık söz konusu olmuştur.

TÜİK’in 2001 ve 2010 yılları arasında Hane Halkı İşgücü Anketleri ile elde etmiş olduğu verilere göre 15 yaş üstü işgücünün SGK’ya kayıtlı olma durumu Tablo 8’de gösterilmiştir.



Tablo 8’de SGK’ya kayıtlılığa göre istihdam edilenler incelendiğinde 2001 yılında işgücüne dahil olan 15 yaş üstü 21.524.000 kişiden 10.085.000 kişi SGK’ya kayıtlı iken 11.439.000 kişinin kayıt dışı olarak istihdam edilmiş olduğu görülmektedir. Tablo 8’deki verilere göre 2001 yılında kayıt dışı istihdam oranının %53,14, 2002 yılında %52,13, 2003 yılında %51,74, 2004 yılında %50,14, 2005 yılında %48,17, 2006 yılında %46,97, 2007 yılında %45,43, 2008 yılında %43,50, 2009 yılında %43,84 ve 2010 yılında %43,25 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 8: 2001-2010 Yılları Arasında SGK’ya Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi)

SGK’ya Kayıt Durumu (15+ Yaş)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kayıtlı	10.085	10.221	10.204	9.788	10.400	10.830	11.315	11.974	11.949	12.822
Kayıtlı Değil	11.439	11.133	10.943	9.844	9.666	9.593	9.423	9.220	9.328	9.772
TOPLAM	21.524	21.354	21.147	19.632	20.066	20.423	20.738	21.194	21.277	22.594

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, İşgücü İstatistikleri, Erişim: <http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, 07.10.2012.

Aşağıda yer alan asgari ücret ve prim kesintileri tablosunda görüldüğü gibi 2001 yılının birinci altı aylık dönemi için brüt asgari ücret 139.950.000 TL iken ikinci altı aylık dönem için brüt asgari ücret 146.947.500 TL olarak gerçekleşmiştir. Birinci altı aylık dönem için SSK’ya asgari ücretin 46.883.250 TL’si SSK primi olarak, 6.997.500 TL’si ise işsizlik sigortası olarak ödenmişken ikinci altı aylık dönem için SSK’ya asgari ücretin 49.227.412 TL’si SSK primi olarak, 7.347.375 TL’si ise işsizlik sigortası olarak ödenmiştir.

Tablo 9: 2001-2010 Yılları Arasındaki Asgari Ücret ve Prim Kesintileri

YILLAR		I. ALTI AY	II. ALTI AY
2001	BRÜT ASGARİ ÜCRET	139.950.000 TL	146.947.500 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	46.883.250 TL	49.227.412 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	6.997.500 TL	7.347.375 TL
2002	BRÜT ASGARİ ÜCRET	222.000.750 TL	250.875.000 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	74.370.251 TL	84.043.125 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	6.660.023 TL	7.526.250 TL
2003	BRÜT ASGARİ ÜCRET	306.000.000 TL	306.000.000 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	102.510.000 TL	102.510.000 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	9.180.000 TL	9.180.000 TL
2004	BRÜT ASGARİ ÜCRET	423.000.000 TL	444.150.000 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	141.705.000 TL	148.790.250 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	12.690.000 TL	13.324.500 TL
2005	BRÜT ASGARİ ÜCRET	488,70 YTL	488,70 YTL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	163,72 YTL	163,72 YTL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	14,66 YTL	14,66 YTL
2006	BRÜT ASGARİ ÜCRET	531,00 YTL	531,00 YTL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	177,89 YTL	177,89 YTL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	15,93 YTL	15,93 YTL
2007	BRÜT ASGARİ ÜCRET	562,50 YTL	585,00 YTL



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 70 Kasım- Aralık 2018

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat –KIRGIZİSTAN

<http://www.akademikbakis.org>



	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	188,44 YTL	195,98 YTL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	16,88 YTL	17,55 YTL
2008	BRÜT ASGARİ ÜCRET	608,40 YTL	638,70 YTL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	203,82 YTL	213,97 YTL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	18,25 YTL	19,16 YTL
2009	BRÜT ASGARİ ÜCRET	666,00 TL	693,00 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	223,11 TL	232,16 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	19,98 TL	20,79 TL
2010	BRÜT ASGARİ ÜCRET	729,00 TL	760,50 TL
	SSK PRİMİ (işçi+işveren)	244,22 TL	254,77 TL
	İŞSİZLİK SİGORTASI (işçi+işveren)	21,87 TL	22,82 TL

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti, Erişim: http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/istatistikler/yillar_asgari_ucret, 07.10.2012; Asgari Ücret Karşılaştırması (30 Haziran 2001 - 01 Temmuz 2001), Erişim: http://www.alomaliye.com/karsilastir_30062001_01072001.htm, 12.10.2012; Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2002 - Temmuz 2002), Erişim: http://www.alomaliye.com/karsilastir_30062002_01072002_19_5.htm, 12.10.2012; 01.07.2003 - 31.12.2003 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/01072003_19_5.htm, 07.10.2012; Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2004 - Temmuz 2004), Erişim: http://www.alomaliye.com/asgari_karsilastir_19_5_2004_2.htm, 12.10.2012; 01.01.2005 - 31.12.2005 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/asg_010105_19_5.htm, 07.10.2012; 01.01.2006 - 31.12.2006 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/2006_19_5.htm, 07.10.2012; 01.01.2007 - 31.12.2007 Tarihleri Arası İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2007_iscilik.htm, 07.10.2012; Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2008 - Temmuz 2008), Erişim: http://www.alomaliye.com/2008_iscilikler/2008_19_5_karsilastir_haz_tem.htm, 12.10.2012; Haziran 2009 - Temmuz 2009 Karşılaştırmalı Asgari Ücret Üzerinden İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2009_iscilikler/2009_ii/195_311209.htm, 13.10.2012; Haziran 2010 - Temmuz 2010 Karşılaştırmalı Asgari Ücret Üzerinden İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2010_iscilikler/195_2donem_karsilastir.htm, 13.10.2012.

Yukarıda verilen bilgiler doğrultusunda 2001 yılında SGK'ya kayıtlı olmadan istihdam edilmiş olan 11.439.000 kişi, 2001 yılı birinci altı aylık asgari ücret düzeyi üzerinden kayıt altına alınmış olsaydı SGK' nın primlerden birinci altı ay için elde edeceği gelir 3.217.784.980.500.000 TL [(Kayıt Dışı Kişi Sayısı X SSK Primi (İşçi+İşveren) X Ay) = (11.439.000 X 46.883.250 X 6)] olacaktı. Kayıtlı olmadan istihdam edilmiş olan 11.439.000 kişi 2001 yılı ikinci altı aylık asgari ücret düzeyi üzerinden kayıt altına alınmış olsaydı SGK'nın primlerden ikinci altı ay için elde edeceği gelir 3.378.674.195.208.000 TL olacaktı. 2001 yılı birinci ve ikinci altı aylık dönemlerin toplamına bakıldığında SGK kayıt dışı istihdam nedeni ile yaklaşık olarak 6 Katrilyon 596 Trilyon TL prim kazancı elde edememiştir.

2001 yılında SGK'ya kayıtlı olmadan istihdam edilmiş olan 11.439.000 kişi 2001 yılı birinci altı aylık asgari ücret düzeyi üzerinden kayıt altına alınmış olsaydı İşsizlik Sigortası Fonu birinci altı ay için 480.266.415.000.000 TL [(Kayıt Dışı Kişi Sayısı X İşsizlik Sigortası (İşçi+İşveren) X Ay) = (11.439.000 X 6.997.500 X 6)], ikinci altı ay için ise 504.279.735.750.000 TL gelir elde etmiş olacaktı. 2001 yılı birinci ve ikinci altı aylık dönemlerin toplamına bakıldığında İşsizlik Sigortası Fonu yaklaşık olarak 985 Trilyon TL geliri kayıt dışı istihdam nedeni ile elde edememiştir.



SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2001 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 7 Katrilyon 581 Trilyon TL gelir elde edilememiştir. 2001 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 4 Katrilyon 470 Trilyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 5 Katrilyon 523 Trilyon TL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2001 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilmiş olan 11.439.000 kişi kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 3 Katrilyon 111 Trilyon TL (7 Katrilyon 581 Trilyon TL - 4 Katrilyon 470 Trilyon TL) fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmeyecekti.

Söz konusu hesaplamalar diğer yıllar için de yapılmıştır. Bu hesaplamaların sonucuna göre;

SGK kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 2002 yılı için 10 Katrilyon 582 Trilyon TL, 2003 yılı için 13 Katrilyon 461 Trilyon TL, 2004 yılı için 17 Katrilyon 157 Trilyon TL, 2005 yılı için 18 Milyar 990 Milyon YTL, 2006 yılı için 20 Milyar 478 Milyon YTL, 2007 yılı için 21 Milyar 734 Milyon YTL, 2008 yılı için 23 Milyar 112 Milyon YTL, 2009 yılı için 25 Milyar 480 Milyon TL ve 2010 yılı için 29 Milyar 257 Milyon TL prim geliri elde edememiştir.

İşsizlik Sigortası Fonu da kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 2002 yılı için 948 Trilyon TL, 2003 yılı için 1 Katrilyon 206 Trilyon TL, 2004 yılı için 1 Katrilyon 535 Trilyon TL, 2005 yılı için 1 Milyar 700 Milyon YTL, 2006 yılı için 1 Milyar 834 Milyon YTL, 2007 yılı için 1 Milyar 946 Milyon YTL, 2008 yılı için 2 Milyar 69 Milyon YTL, 2009 yılı için 2 Milyar 281 Milyon YTL ve 2010 yılı için 2 Milyar 620 Milyon TL gelir elde edememiştir.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2002 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 11 Katrilyon 530 Trilyon TL gelir elde edilememiştir. 2002 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 7 Katrilyon 964 Trilyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 9 Katrilyon 684 Trilyon TL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2002 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 3 Katrilyon 566 Trilyon TL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmeyecekti.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2003 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 14 Katrilyon 667 Trilyon TL gelir elde edilememiştir. 2003 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 13 Katrilyon 419 Trilyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 15 Katrilyon 883 Trilyon TL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2003 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 1 Katrilyon 248 Trilyon TL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmeyecekti.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2004 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 18 Katrilyon 692 Trilyon TL gelir elde edilememiştir. 2004 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 15 Katrilyon 932 Trilyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 19 Katrilyon 333 Trilyon TL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2004 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 2 Katrilyon 760 Trilyon TL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmeyecekti.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2005 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 20 Milyar 690 Milyon YTL gelir elde edilememiştir. 2005 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 18 Milyar 691 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya



açıklarını kapatmak için bütçeden 23 Milyar 762 Milyon YTL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2005 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 1 Milyar 999 Milyon YTL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmecekti.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2006 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 22 Milyar 312 Milyon YTL gelir elde edilememiştir. 2006 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 18 Milyar 36 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 22 Milyar 518 Milyon YTL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2006 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 4 Milyar 276 Milyon YTL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmecekti.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2007 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 23 Milyar 680 Milyon YTL gelir elde edilememiştir. 2007 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 25 Milyar 40 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 33 Milyar 63 Milyon YTL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2007 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK'nın açığı yaklaşık olarak 1 Milyar 360 Milyon YTL olacaktı ve bütçeden yapılacak transfer tutarı azalacaktı.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2008 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 25 Milyar 181 Milyon YTL gelir elde edilememiştir. 2008 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 25 Milyar 901 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 35 Milyar 133 Milyon YTL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2008 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK'nın açığı yaklaşık olarak 720 Milyon YTL olacaktı ve bütçeden yapılacak transfer tutarı azalacaktı.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2009 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 27 Milyar 761 Milyon TL gelir elde edilememiştir. 2009 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 28 Milyar 702 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 52 Milyar 685 Milyon TL transfer edilmiştir. Görüldüğü gibi 2009 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK'nın açığı yaklaşık olarak 941 Milyon TL olacaktı ve bütçeden yapılacak transfer tutarı azalacaktı.

SSK primi ve İşsizlik Sigortası Fonu toplamına bakıldığında 2010 yılında kayıt dışı istihdam nedeniyle yaklaşık olarak 31 Milyar 877 Milyon TL gelir elde edilememiştir. 2010 yılında SGK açığı yaklaşık olarak 31 Milyar 776 Milyon TL olarak gerçekleşmiş ve SGK'ya açıklarını kapatmak için bütçeden 55 Milyar 244 Milyon TL transfer edilmiştir. 2010 yılında kayıt dışı olarak istihdam edilenler kayıt altına alınmış olsaydı SGK bütçesi yaklaşık olarak 101 Milyon TL fazla verecekti ve SGK'ya bütçeden transfer gerekmecekti.

Yukarıda yer alan hesaplamalar doğrultusunda oluşturduğumuz Tablo 10'da görüldüğü üzere 2001 ve 2010 yılları arasında kayıt dışı istihdam kayıt altına alınmış olsaydı 2007, 2008 ve 2009 yıllarında SGK açıkları büyük oranlarda azalmış olacakken diğer yıllarda SGK bütçesi fazla vermiş olacaktı. 2001 ve 2010 yılları arasında gerçekleşen yaklaşık olarak toplam 189 Milyar 936 Milyon TL' lik açık yerine SGK bütçesi on yıllık dönem sonunda yaklaşık olarak 14 Milyar 40 Milyon TL fazla verebilecekti.

Tablo 10: 2001-2010 Yılları Kayıt Dışı İstidamın Kayıt Altına Alınması Öncesi ve Sonrası



Yaklaşık Olarak SGK Açıkları (Milyon TL)

Yıllar	SGK Açıkları (1)	Kayıt Dışı İstihdam Kayıt Altına Alınmış Olsaydı	
		Elde Edilecek Gelir (2)	Yeni Açık veya Fazla (1+2)
2001	-4.470	7.581	3.111
2002	-7.964	11.530	3.566
2003	-13.419	14.667	1.248
2004	-15.932	18.692	2.760
2005	-18.691	20.690	1.999
2006	-18.036	22.312	4.276
2007	-25.040	23.680	-1.360
2008	-25.901	25.181	-720
2009	-28.702	27.761	-941
2010	-31.776	31.877	101

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynadığı için devletin asli görevlerinden biri olmaya devam etmektedir. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar sistemin sürdürülebilirliğini engellemekte ve makroekonomik dengeleri bozmaktadır. Bu sorunların başında sistemin finansmanını zorlaştıran aktif/pasif sigortalı oranının düşük olması gelmektedir. Aktif/pasif sigortalı oranı 2001 yılında SSK için 1,89, Bağ-Kur için 2,8 ve Emekli Sandığı için 1,85 iken 2010 yılında sırasıyla 2,05, 1,66 ve 1,35 olarak gerçekleşmiştir. Bu kurumların aritmetik ortalamasına bakıldığında aktif/pasif sigortalı oranının 2001 yılında 2,18 iken 2010 yılında azalarak 1,68’e düşmüş olduğu görülmektedir. Hem yıllar itibariye hem de 2001 yılından 2010 yılına kadar olan on yıllık dönemin ortalamasına bakıldığında her üç kurum açısından da aktif/pasif sigortalı oranı olması gerekenin altında gerçekleşmiştir. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yapılan düzenlemeler ve emeklilik yaşının yükseltilmesi söz konusu sorununa çözüm getirememiştir. Sorunun çözümü kapsamında aktif/pasif sigortalı oranının artmasını sağlayacak şekilde prim ve işsizlik sigortası kesintilerinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Kayıt dışı istihdam edilenlerin kayıt altına alınarak sosyal güvenliğe dahil edilmeleri sosyal güvenlik kesintilerinin yapılacağı aktif sigortalı sayısında artış sağlayarak sistemin finansmanı ile ilgili sorunun temel çözümü olacak ve sosyal güvenlik sisteminin etkin ve verimli çalışmasına katkı sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik finansman açıkları hazineden karşılanmaktadır. Bütçeden yapılan transferler ile kapatılan bu açıklar vergiler ile değil borçlanma ile finanse edilmektedir. 2003-2010 yılları arasında SGK’ya yapılan transferler 257.621 milyon TL, transferler için ödenen faiz ise yaklaşık olarak 42.855 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Faiz miktarı transferlerin yaklaşık olarak %16,64’ü kadardır. Aynı yıllar arasında SGK açıkları yaklaşık olarak 177.497 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Transferler için ödenen faiz miktarı SGK açıklarının yaklaşık olarak %24,14’ü kadardır. Görüldüğü gibi SGK açıklarını kapatılabilmek için yapılan transferlerin maliyeti oldukça yüksektir. Açıkların bu şekilde finanse edilmesine devam



edilmesi mali disiplinin bozulmasına neden olabilecek ve devlet tahvili faizlerinin yüksek olması durumunda etkileri daha da kuvvetli olacaktır. Devletin sosyal güvenlik açıkları nedeniyle yüksek oranlarda finansman yüküyle karşılaşmaması için kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması gerekmektedir.

SGK'nın finansman açıklarını kapatmak için bütçeden yapılan transferler, devlet bütçesindeki açıkların önemli bir nedenidir. Türkiye'de 2001 yılından 2010 yılına kadar sosyal güvenlik açıkları artan bir seyir izleyerek yükselmiştir. Kurumun açıklarını kapatmak için SGK'ya yapılan transferlerin GSYİH içindeki payı ise yaklaşık %5,6'lara ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin varlığını sürdürebilmesi bütçeden yapılan transferler ile mümkün değildir. Sistemin etkin bir şekilde çalışır hale getirilmesi için gerekli önlemlerin alınması kaçınılmaz hale gelmiştir. Kayıt dışı istihdam kayıt altına alındığı takdirde bütçeden transfer gerekmeyecek ve bütçe açığı önemli ölçüde azalacaktır.

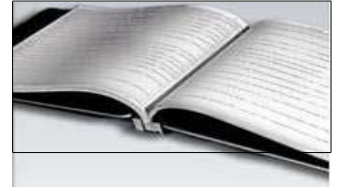
Devletin SGK açıklarını bütçeden transfer yoluyla finanse etmek yerine işçi ve işveren yanında üçüncü taraf olarak prim ödemek suretiyle sisteme katılması gerekmektedir. Bu katılım sürekli ve bütün işyerleri için geçerli olmalıdır. Bu tedbirin tamamlayıcısı olarak sadece kendi payını ödeyen işverenin bu katkıdan faydalanması, kendi payını ödemeyen işverenin devlet katkısını da kendisinin ödemek zorunda kalması sağlanmalıdır. Teşvik edici ve cezalandırıcı unsurlar birlikte işletilmelidir. Böylece işçi ve işverenin prim yükü azalacak ve kayıtlı istihdamın özendirilmesi sağlanmış olacaktır.

SGK'yı mali yönden rahatlatacağı düşüncesiyle sosyal güvenlik kesintilerinin artırılması, işçi ve işverene yeni yükler getirmekle birlikte, sanayide istihdamı daraltacak, emek yoğun yatırımlar yerine sermaye yoğun yatırımlara kaymayı teşvik edecek ve işsizliği daha da körükleyecektir. Primlerdeki yükselme ile birlikte işverenler açısından üretim giderleri artacak ve bu artış maliyet unsuru olarak tüketiciye yansımaya olacaktır. Ayrıca bu artışlar işçilerin reel gelirlerini azaltarak satın alma güçlerinin gerilemesine neden olacaktır. Bu nedenle sosyal güvenlik açıklarının kapatılması ve sistemin mali açıdan rahatlatılması amacıyla sosyal güvenlik kesintilerinin artırılması çare olarak görülmemelidir. Sosyal güvenlik kesintilerinin azaltılması ile istihdamın artabileceği, kayıt dışına kaçışların ve sosyal güvenlik açıklarının önlenilebileceği veya azaltılabileceği unutulmamalıdır.

SGK açıklarının azaltılabilmesi açısından SGK primleri vergi idaresi tarafından tahsil edilebilir. Böylece işveren üzerindeki bürokratik yükümlülükler azalacak, vergi ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan farklı bildirimler önlenecek, kayıtlılık ve prim tahsilat oranı artacak, icra ve denetim tek elden yürütülebilecektir.

Prim afları uygulayarak geçmişte yükümlülüklerini yerine getirmeyen sigortalılar ile primlerini düzenli ve sürekli bir şekilde ödeyenler aynı çizgiye getirilmemelidir. Siyasi iktidarların sigortalıları bu yönde bir beklenti içine sokacak uygulamalardan kaçınmaları gerekmektedir.

Sosyal güvenlik açıklarının kapatılması ya da azaltılması bakımından aktif/pasif oranı düşüklüğü, kayıt dışı istihdam, işgücüne katılım oranının düşüklüğü, katılım gelirlerinin yetersizliği, siyasi müdahaleler, vergi ve prim aflarının sıklığı, borçlanma yasalarının çıkarılması, denetim yetersizliği, kurumsal yapılanmanın hantallığı, prim tahsilatı oranlarının yetersiz olması, çocuk işçiler, sigortalının çalışma süresinin eksik bildirilmesi ve çalışanların



gerçek ücretlerinin kuruma daha düşük bildirilmesi gibi olumsuz faktörler ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir.

Çalışmamızda kayıt dışı istihdam ile mücadele edilerek kayıt dışı işgücünün kayıt altına alınması durumunda sosyal güvenlik açıklarının nasıl değişeceği tespit edilmeye çalışılmıştır. TÜİK'in verilerine göre 2001 ve 2010 yılları arasındaki kayıt dışı istihdam rakamları incelenmiş ve bu rakamlar üzerinden kayıt dışı olarak istihdam edilenler asgari ücret düzeyinden sosyal sigortaya dahil edilerek sosyal güvenlik açıkları tekrar değerlendirilmiştir. 2001 ve 2010 yılları arasında kayıt dışı olarak istihdam edilenler asgari ücret düzeyi üzerinden kayıt altına alınmış olsaydı, on yıllık dönemde gerçekleşen yaklaşık 189 Milyar 936 Milyon TL'lik açık yerine SGK bütçesinin yaklaşık 14 Milyar 40 Milyon TL fazla verebileceği hesaplanmıştır.

Görüldüğü gibi SGK açıkları açısından kayıt dışı istihdamla mücadele önemlidir. Kayıt dışı istihdamla mücadelenin başarılı olması için yapılan düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması ve bu mücadelenin tüm toplum tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Toplumda sosyal güvenlik bilincinin artırılması için zorunlu eğitimde sosyal güvenlik dersinin verilmesi ve medya aracılığı ile sürekli bilgilendirme yapılması gerekmektedir.

Kayıt dışılık açısından kayıtlı sektördeki işgücü maliyetleri ile vergi ve sosyal güvenlik kesintileri öncesi ve sonrası kazançlar arasındaki fark önemlidir. Vergi ve sosyal güvenlik kesintileri öncesi ve sonrası kazançlar arasındaki fark ne kadar büyükse kayıt dışılık o kadar fazla olmaktadır. Bu fark ülkedeki vergi ve sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmaktadır. Toplam vergi ve prim yükü ne kadar fazla ise kayıt dışılık o kadar yüksek olmaktadır. İstihdam üzerindeki yükün ağırlaşması kayıt dışı istihdamı teşvik ederek daha fazla çalışanı kayıt dışına çekmekte ve oluşan gelir kaybı başta sosyal güvenlik sistemi olmak üzere kamu finansmanını güçleştirmektedir. Bunları önleyebilmek için istihdam üzerindeki mali yükümlülükleri azaltıcı önlemlerin alınması gerekmektedir. İstihdam üzerindeki yükler azaltıldığında hem istihdam artacak hem de kayıt dışılık azalacaktır.

Kayıt dışı işçi çalıştıran işyerlerinin kayıtlı sisteme giriş için zorlanması ve böylece kayıt dışı istihdamın önlenerek sosyal güvenlik açıklarının azaltılması için etkin bir denetim sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir. Sosyal güvenlik açıkları ile mücadele kapsamında yapılacak reformların etkin bir denetim sistemi sağlanmadığı sürece amacına ulaşması mümkün görünmemektedir.

Kayıt dışı istihdamla mücadelede açısından SGK, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı arasında yaşanan iletişimsizliğin giderilmesi gerekmektedir. Böylece en azından bazı işyerleri birden çok denetim birimi tarafından denetlenirken bazı işyerlerinin hiç denetlenmemesi gibi bir sorun ortadan kalkmış olacaktır.

Kayıt dışı istihdamın önlenmesi ya da azaltılması bakımından nüfus artışı, iç ve dış göçler, gecekondulaşma, düzensiz kentleşme, işsizlik oranının yüksekliği, kaçak işçiliğe yönelik yaptırımların yetersizliği, sigortalılığın öneminin çalışanlar tarafından yeterince anlaşılmaması olması, yeterli sağlık hizmetinin sunulmaması, toplumda sosyal güvenlik kültür ve bilincinin yeterince yerleşmemiş olması, sosyal güvenlik hizmetlerinin yetersizliği, iş yerlerinin küçüklüğü, ekonominin tarım ve hizmet sektörüne dayalı olması, fason üretim ve taşeronlaşma gibi olumsuz faktörler ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- Alceylan, Ç. (2007). Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz. *Bütçe Dünyası*, 2(26), 70-85.
- Alper, Y. (2007). Kurumsal Yapıda "Tek Çatı" Hayata Geçti. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (53), 141-171.
- Ardor, H. N. (2009). Ekonomide Kayıt Dışılık. N. Özkaramete Coşkun (Ed.). *Türkiye Ekonomisi Yeni Yapı (2000 - 2008)*. (1. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Aydemir, Ş. (1995). *Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi*. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- Bakkal, U. (2007). *Kayıt Dışı Ekonomi*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Bilgili, Ö. (2008). *Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması*. Ankara: Ankara SMMMO Yayınları.
- Bülbül, D. (2011). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Seyri ve Çözüm Önerileri. *Sosyal Güvenlik Dünyası*, 14(74), 21-28.
- Çelik, H. (2006). *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarında Yeniden Yapılandırma*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Çetintaş, H. ve Vergil, H. (2003). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(1), 15-30.
- Demiray, M. S. (2006). *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Türk Kamu Mali Yapısı İçindeki Yeri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Dinçer, B. (2007). *Kayıt Dışı Ekonomi ve Rekabetçi Piyasalar Üzerine Etkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (DPT: 2729, ÖİK:681). Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kayıt dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. (DPT: 2603, ÖİK : 614). Ankara: DPT.
- Durmuş, M. (2006). Kayıt Dışı Ekonominin Bazı Mali Yönleri: Türkiye Örneği. *TİSK Akademi*, 1(1), 140-159.
- Egeli, H. ve Özen, A. (2009). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi. *Mevzuat Dergisi*, 12(142), 1-15.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2009). *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 - 2010)*. (Yayın No: 87). Ankara: GİB.
- Güloğlu, T. (2005). The Reality of Informal Employment in Turkey. *Visiting Fellow Working Papers*, International Programs, Cornell University.



- Gümüş, E. (2010). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler. *Seta Analiz*, (24), 3-21.
- Güvercin, C. H. (2004). Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”. *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2), 89-95.
- İlgin, Y. (1999). *Kayıt Dışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları*. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Proje Yatırımları Değerlendirme ve Analiz Dairesi, Ankara.
- Karakaş, A. ve Karakaş, İ. (2004). *İnşaat ile İhaleli İşlerde Asgari İşçilik Uygulamaları ve Mevzuatı*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Meydanal, R. (2008). *Kayıt Dışı İstihdam Nasıl Azaltılabilir?*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sarılı, M. A. (2002). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler. *Bankacılar Dergisi*, (41), 32-50.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu. (2003). *T. C. Resmi Gazete*, 25178, 24 Temmuz 2003.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26200, 16 Haziran 2006.
- Şengül, S. (1997). *Bir Hurafe: Kayıt Dışı Ekonomi, Vergi Sistemi ve Vergi İdaresinin İç Yüzü*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Tuncay, A. C. ve Ekmekçi, Ö. (2009). *Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları*. (2. Bası). İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Tunç, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdamla Mücadelede Geliştirilen Stratejiler Uygulanan Politikalar ve Gelişmiş Ülke Örnekleri*. Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Turan, E. (2004). Sosyal Güvenlik Hakkı. *Kamu-İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7(3), 1-20.
- Yereli, A. B. ve Karadeniz, O. (2004). *Kayıt Dışı İstihdam*. Ankara: Odak Yayınevi.
- Yılmaz, G. A. (2006). *Kayıt Dışı Ekonomi ve Çözüm Yolları*. İstanbul: İSMMMÖ Yayınları.

İnternet Kaynakları

- Asgari Ücret Karşılaştırması (30 Haziran 2001 - 01 Temmuz 2001), Erişim: http://www.alomaliye.com/karsilastir_30062001_01072001.htm, 12.10.2012.
- Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2002-Temmuz 2002), Erişim: http://www.alomaliye.com/karsilastir_30062002_01072002_19_5.htm, 12.10.2012.
- Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2004 - Temmuz 2004), Erişim: http://www.alomaliye.com/askari_karsilastir_19_5_2004_2.htm, 12.10.2012.
- Asgari Ücret Karşılaştırması (Haziran 2008 - Temmuz 2008), Erişim: http://www.alomaliye.com/2008_iscilikler/2008_19_5_karsilastir_haz_tem.htm, 12.10.2012.



AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 70 Kasım- Aralık 2018

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat –KIRGIZİSTAN

<http://www.akademikbakis.org>



Hazine Müsteşarlığı, İstatistikler - Kamu Finansmanı İstatistikleri - Merkezi Yönetim Borç İstatistikleri - Merkezi Yönetim İç Borç İstatistikleri - Borçlanma İstatistikleri – İç Borçlanmanın Ortalama Maliyeti, Erişim: www.hazine.gov.tr, 13.10.2012.

Haziran 2009 - Temmuz 2009 Karşılaştırmalı Asgari Ücret Üzerinden İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2009_iscilikler/2009_ii/195_311209.htm, 13.10.2012.

Haziran 2010 - Temmuz 2010 Karşılaştırmalı Asgari Ücret Üzerinden İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2010_iscilikler/195_2donem_karsilastir.htm, 13.10.2012.

Palak, V. K. (2009). Halka Açık Olmayan İşletmelerde Kayıt Dışılık ve Denetim Zorlukları. IX. Türkiye Muhasebe Standartları Sempozyumu, Erişim: http://archive.ismmmo.org.tr/docs/SEMPOZYUMLAR/SEMPOZYUM_09/9%20paralel%20oturum%204/4%20veysel%20karani%20palak.pdf, 30.09.2018.

01.01.2005 - 31.12.2005 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/asg_010105_19_5.htm, 07.10.2012.

01.01.2006 - 31.12.2006 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/2006_19_5.htm, 07.10.2012.

01.01.2007 - 31.12.2007 Tarihleri Arası İşçilik Maliyetleri, Erişim: http://www.alomaliye.com/2007_iscilik.htm, 07.10.2012.

01.07.2003 - 31.12.2003 Tarihleri Arası İşçilik Maliyeti, Erişim: http://www.alomaliye.com/01072003_19_5.htm, 07.10.2012.

T. C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti, Erişim: http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/cs.gb/istatistikler/yillar_asgari_ucret, 07.10.2012.

Türkiye İstatistik Kurumu, İşgücü İstatistikleri, Erişim: <http://www.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, 07.10.2012.