

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BÜTÇESİ VE SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI

THE BUDGET OF SOCIAL SECURITY INSTITUTION AND THE SHORTAGE OF SOCIAL SECURITY IN TURKEY

Muhammed Sabır FIRAT*

Özet: Bu çalışmada Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Açıkları incelenmiş olup; Bütçe, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Bütçesi, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Açıkları hakkında malumat verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Sosyal Güvenlik Kurumu, SGK Bütçesi, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Açıkları

Abstract: This study examines the budget of Social Security Institution in Turkey and the shortage of Social Security. In addition to this, it gives information about Budget, Social Security Institution and its budget, Social Security and the shortage of Social Security.

Keywords: Budget, Social Security Institution, The Budget of Social Security Institution, Social Security, The Shortage of Social Security

I. Sosyal Güvenliğin Tanımı ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik

A. Sosyal Güvenlik

Sosyal güvenlik, sosyal politika uygulamaları ve kişilerin karşı karşıya kalmış oldukları sosyal riskler nedeniyle ortaya çıkan bir olgudur.

Bireyler yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal risklerle sık sık karşılaşabilmekte hatta bazen de vücut ve ruh sağlığı için çok büyük harcamalar yapmaktadırlar. Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve

* Avukat, Ankara Barosu, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi

çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmıştır.¹

Bir toplumda kişisel birikimler ile toplumsal katkılardan ya da sadece kamusal veya toplumsal fonlardan oluşturulan kaynaklardan yapılan sosyal içerikli, aynı ve nakdi her türlü ödeme ve yardımlar “sosyal güvenlik” olarak adlandırılır. Sosyal güvenlik, “sosyal yardımlar”, “sosyal hizmetler” ve “sosyal sigortalar” adı altındaki organizasyonlarla yürütülür ve toplumun belirli koşullardaki ve belirli niteliklerdeki kesimlerini kapsar.²

Sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik herhangi bir riske mazur kalması sonucu, çalışma ve gelir elde etme olanağından geçici veya sürekli olarak yoksun bulunan bireye, insan onuruna yakışır biçimde yaşamını devam ettirebilmesini sağlayan önlemlerin ve katkıların bütünü olarak da tanımlanabilir.³

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün yaptığı tanımlamaya göre sosyal güvenlik, halkın hastalık, işsizlik, yaşlılık, ölüm sebebiyle geçici veya sürekli olarak kazançtan yoksun kalması durumunda düşeceği yoksulluğa karşı, çocuk sayısının artması ve analık halinde korunmasına ilişkin alınması gereken önlemler sistemidir.⁴

Sosyal Güvenlik kavramı, gelir dağılımını ve/veya gelirin dağılımını değiştirerek belli bir gelirden sağlanan tatmini artıran ve bu sayede toplum hayatında fertler ile sosyal gruplar arasında çıkabilecek çatışmaları ve huzursuzlukları önleyerek sosyal hayatın devamlılığını ve bütünlüğünü sağlamaya yönelik tedbirler ağı ve politikalar demeti olarak tarif edilebilir.⁵

¹ Ahmet Zunluoğlu, Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Yönetimine, Yapısına, Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler, Yüksek Lisans Tezi, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s.6.

² T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, 2000, “Sosyal Güvenlik Kuruluşları”, s.29, (<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kamu/Kamu%20%C4%B0%C5%9Fletmeleri%202000%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf>, E.T.: 06.02.2016).

³ Age.

⁴ A.Can Tuncay - Ömer Ekmekçi, Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları, Legal Yayıncılık, 2. Bası, İstanbul 2009, s.3.

⁵ Alper Yusuf, Türkiye’de Sosyal Güvenlik (Sosyal Sigortalar), Ekin Kitap, 4.Baskı, s.3.

Başka bir ifadeyle insanları, her insan için ortaya çıkması olası ve kaçınılmaz olan sosyal risklerin zararlı etkilerine karşı koruyarak onları ve aile bireylerini yoksulluğun ve muhtaçlığın pençesinden kurtarmak ve gelecek endişesinden uzaklaştırmaktır.⁶

Sosyal güvenliğin amacı kısaca, toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı, ekonomik güvence altına alarak yarının endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamaya çalışmaktır.⁷

B. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi

Günümüz dünyasında tüm ülkelerin belirli bir sosyal güvenlik sistemi mevcuttur. Türkiye’de Anayasa hükümleri gereği devletin en önemli görevlerinden biri sosyal devlet olmanın gereklerini yerine getirmektir.

Türkiye’de sosyal güvenlik ile ilgili atılan ilk adım 1936 tarihli İş Yasası yürürlüğe girerek sosyal sigortaların temel ilkelerini pozitif düzenlemeye kavuşturmuştur.

Türkiye’de sosyal güvenlik hakkı, ilk kez 1961 Anayasası’nın 48. maddesinde yer alan “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma ve kurdurmak devletin ödevlerindendir” ifadesi ile anayasal hak olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasası’nın 60’ıncı maddesinde ise; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmüne yer verilmiştir.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girene kadar, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ-KUR, Vakıf statüsündeki Sandıklar ülkenin sosyal güvenlik sistemini oluşturmaktaydı. Son düzenleme ile bu kurumlar 5502 sayılı kanunla tek çatı altında Sosyal Güvenlik Kurumu’nda toplanmıştır. Bu reformla sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiğı, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulması öngörülmüştür.

⁶ Ali Acar, Sosyal Politika, Dizgi Ofset Yayınları, Konya, 2006, s.244.

⁷ Tuncay - Ekmekçi, age,.

5502 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile sosyal sigorta sistemi iki temele oturtulmuştur. Bunlar Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu’dur.

C. Sosyal Güvenlik Kurumu Yapısı ve Kanunu

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu; Sosyal Güvenlik Kurumu’nun kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla düzenlenmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü; 20.06.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (Kurum) çatısı altında toplanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olup, 5502 sayılı Kanun’a göre merkezi Ankara’da olan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali açıdan özerk, 5502 sayılı Kanun’da hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu idaresidir ve Sayıştay’ın denetimine tâbidir.

Kurumun görevleri ise 5502 sayılı Kanun’un 3. maddesinde sayılmıştır:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.
- c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usûlüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.
- ç) Sosyal güvenlik alanında, eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetleri yapmak ve yaptırmak, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

- d) Bu Kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak.”

Sosyal Güvenlik Kurumu, vatandaşlara doğumundan ölümüne kadar, hatta ölümünden sonra da hak sahiplerine sağlık, sigorta ve sosyal yardım alanlarında, “Kaliteli, adil, kolay erişilebilir, insan odaklı hizmet veren, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemini yürütmek ve geliştirmek” misyonu doğrultusunda hizmetleri sunmaktadır.

Tüm bu hizmetler 5502 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesine göre belirlenen Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlık organları ile gerçekleştirilmektedir.

Başkanlık teşkilatı, merkez ve taşra teşkilat olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkez teşkilat ise ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelmektedir.⁸ Başkanlığın taşra teşkilatı; her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşur.⁹

II. Bütçe

A. Bütçe Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Bütçe kavramı, Latince kökenli bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Latince kökü “Bulga” kelimesidir. Zamanla Fransızcada “Bouge”, “Bougette” ve 17. yüzyılda İngilizce de “Budget” şeklinde kullanılmaya ve bugünkü biçimiyle anlaşılmaya başlanmıştır. “Budget” kelimesi dünyada yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.¹⁰

Latince para torbası, küçük deri çanta, çekmece, kamu cüzdanı gibi karşılıkları bulunan kelime bugün ise, devletin gelecek bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bunların yürütülüp uygulanması için parlamentonun hükümete yetki ve izin verdiği bir kanun olarak anlaşılmaktadır.¹¹

⁸ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, m.8-9.

⁹ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu m.57/1.

¹⁰ Cumhuriyet - Tayfun Moğol - Tufan Çakır - Ahmet Burçin Yereli - Özhan Çetinkaya, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1. Baskı, 2012, s.4.

¹¹ Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.1.

Bütçe, devlet veya diğer kamu kuruluşlarının yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve gelirlerin elde edilip harcamaların yapılmasına izin ve yetki veren bir kanundur. Devlete verilen bütçe hakkı, demokratik sisteme geçişle paralellik gösterir. Halkı temsil edenlerin, halk adında hangi faaliyetleri, ne kadar harcamada bulunarak yapacaklarını ve ne kadar gelir elde edeceklerini, tahmini olarak yıllık bütçede belirlerler.¹²

Bütçe, kamu ekonomisinin konusu olan kamu mal ve hizmetleri üretiminin finansman aracıdır. Bu nedenle de, piyasa ekonomisinin karşılayamadığı ihtiyaçlar için kamu kesimi bu nitelikteki hizmetleri üretir. Yürütme gücünü oluşturan kurum ve daireler, yasama organınca onaylanmış olan bütçelerde belirtilmiş ödenekleri kullanarak söz konusu hizmetleri üretir ve bunun gerektirdiği gelirleri toplar. Yargı organları da, bütçeye ilişkin olarak kamu yönetimi birimleri, kamu görevlileri ve yurttaşlar arasında ortaya çıkan hukuksal anlaşmazlıkları çözer ve karara bağlar.¹³

Klasik anlamda bütçe şöyle tanımlanabilir; Devlet bütçesi kamu kurum ve kuruluşlarının, belirli bir dönem için gelir ve giderlerini tahmin eden, bunların uygulanmasına önceden izin veren hukuki bir dokümanıdır.¹⁴

Bütçenin tarihi gelişiminde, dünyada bütçe hakkı konusunda örnek olan ilk ülke İngiltere'dir. Fransa'da halk, bütçe hakkını 18. yüzyılda kazanmış ve bütçe hakkı kanunlarla koruma altına alınmıştır. ABD'de ise diğer ülkelerden farklı olarak bütçe hakkı, bağımsızlık hareketinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁵

Fransa'da 1789 Fransız İhtilali sonrasında, ilk defa vergi hakkı gerçekleşmiş ve 1791 yılında bütçe hakkı ilk defa anayasaya girmiştir.

¹² Aytekin Aksoy, Türkiye'de Bütçe Açıklarının Enflasyon, Büyüme ve Faiz Üzerine Etkileri: Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, 2010, s.3.

¹³ Engin Ataç - Nihat Falay - Ömer Faruk Batırel - Gülay Coşkun - Tayfun Moğol, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 7. Baskı, 2011, s.3.

¹⁴ Dülger - Moğol - Çakır - Yereli - Çetinkaya, age., s.4.

¹⁵ Ahmet Cemil Kurnaz, Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Yayınlanmamış Mesleki Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010, s.31.

1831'den sonra bütçe ödeneklerinin bölümler itibariyle onaylanması ilkesi getirilmiştir.¹⁶

Türkiye'de ilk kez Tanzimat döneminde dilimize giren bütçe kelimesi daha önce "Muvazene-i Umumiye Lahiyyası" veya "Muvazene Defteri" adıyla kullanılmış ve Cumhuriyet döneminde ilk defa Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda 1924 Anayasası'nda bütçe terimine yer verilmiştir.¹⁷

Türkiye'de bütçe hakkı ilk defa Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1876 tarihli Anayasa ile kabul edilmiş olmakla birlikte bu hükümler hayata geçirilememiştir. Bütçe, devlet hayatına 1908 yılında II. Meşrutiyetle girmiştir.¹⁸

1924 Anayasası'nda Meclis'e giderleri belirleme, gelir ve malların kullanılmasına izin verme gibi haklar verilerek bütçe hakkının gelişmesi sağlanmıştır.

1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ilk defa bütçe kavramı tanımlanmış, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden sonra 1961 ve 1982 Anayasa'larında da mali hükümlere yer verilmiş ve bütçeye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler içinde ilk defa 1961 Anayasası'nda bütçe kelimesi tam anlamıyla bütçe hakkına yer verilmiştir.¹⁹

1982 Anayasası'nda ise bütçeyle ilgili hükümlerin, ilkelerin ve parlamentoya verdiği sorumlulukların çok fazla değişiklik göstermeden kabul edildiği görülmektedir.

Bütçe ve bütçe hakkının gelişimi Türkiye'de diğer ülkelerden geç olmakla birlikte tamamlandığı görülür.

¹⁶ Ataş - Falay - Batırel - Coşkun - Moğol, age., s.19.

¹⁷ Aydın Eğilmez, Üniversitelerde Performans Esaslı Bütçeleme, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, İzmir, 2012, s.3.

¹⁸ Ahmet Cemkut Badem, Türk Bütçe Sistemi İçinde Belediye Muhasebesi ve Bir Uygulama, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s.11.

¹⁹ Kurnaz, age., s.33.

B. Bütçe Çeşitleri

Bütçeler kuramsal olarak; çeşitli nitelikleri göz önünde bulundurulmak suretiyle farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilir. Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur;

Genel bütçe; Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Türkiye’ de genel bütçe; yasama, yürütme ve yargı erklerinin bütçesi anlamına gelmektedir. Genel bütçeli idareler, devletin merkezden yönetim esasına göre yürüttüğü tüm kuvvetleri kullanan idarelerdir.²⁰

Özel bütçe; bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Özel bütçeli idareleri belirlen cetvel incelendiğinde iki gruptan oluştuğu görülmektedir. Birinci grupta, yükseköğretim kurulu, üniversiteler ve ileri teknoloji enstitüleri bulunmaktadır. İkinci grupta ise, özel bütçeli diğer idareler yer almaktadır.²¹

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi; özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve 5018 sayılı Kanun’a ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlara örnek olarak; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu verilebilir.

²⁰ Ataç - Falay - Batırel - Coşkun - Moğol, age., s.130.

²¹ Türkan Kavas, Devlet Muhasebesinde Bütçenin Önemi ve Bütçe Hesaplarının İşleyişi, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s.68.

Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi; Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve 5018 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Bu kurumlar; Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür.

Mahalli İdare Bütçesi; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.²² 5018 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre Mahalli idare, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idarelerden oluşmaktadır. Mahalli idareler arasında en geniş uygulama alanına sahip birimler belediyelerdir. İl özel idareleri ise büyük ölçüde belediye sınırları dışına taşan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir. Köyler ise en küçük yerel yönetim birimleridir. Mahalli idarelerin gelir kaynakları devlet bütçesinden aldıkları vergi payları ve kendi öz gelirleridir. Mahalli idarelerin gelirlerinin yaklaşık yarısından fazlası genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardan oluşmaktadır. Mahalli idarelerin geri kalan gelirleri vergi dışı gelirlerinden ve faktör gelirlerinden oluşmaktadır.²³

C. Bütçe ve Denetim

Bütçe, belirlenmiş hedef ve politikalar doğrultusunda bazı görevleri yerine getirmek durumundadır. Toplum hayatı içinde yer alan her kurum gibi bütçenin de fonksiyonları bulunmaktadır. Bunlardan biri de denetimdir.

Bütçenin klasik fonksiyonlarından olan denetim fonksiyonunun amacı, devletin bütün mali işlemlerinin denetlenmesidir. Böylece, bütçede tahmin edilen gelir ve gider rakamları ile dönem sonunda gerçekleşen rakamlar arasında bir karşılaştırma yapma olanağı sağlanmış olur. Bütçenin tahminleri yürütme organı tarafından yapılırsa da, yasama organı bu tahminleri görüşüp onaylar.

Parlamentar demokrasilerde millet adına hareket eden meclislerin

²² 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m.12.

²³ Dülger - Moğol - Çakır - Yereli - Çetinkaya age., s.71.

onayı alınmaksızın ülke çapında herhangi bir kamu hizmetinin yapılması, kamu hizmetleri hizmetleri ve kamu gelirlerinin bileşiminin belirlenmesi mümkün değildir.²⁴

Bütçenin denetimi, harcamaların hukuka uygun olup olmadığı üzerinde durmuştur. Harcamalar neticesinde ne gibi sonuçlar ortaya çıktığı, hizmetlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı dikkate alınmamıştır. Yani harcamaların etkinlik ve verimlilik denetimi sağlanamamıştır.²⁵

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na gönderir.²⁶

Bütçenin denetlenmesi idari, yasama ve yargı olmak üzere üç türdür. İdari denetleme Maliye Bakanlığı tarafından yürütme adına yapılır. Yargı denetimi TBMM adına, hem uygulama sırasında hem de uygulamadan sonra bir hesap mahkemesi olan Sayıştay tarafından yapılır. Yasama denetimi ise TBMM'nin kendisi tarafından uygulama sırasında soru, genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve gensoru yolları ile ve uygulamadan sonra Kesin Hesap Kanun Tasarısının müzakere edilip onaylanması ile yapılır.

Türkiye'deki uygulamalarda bütçeye ait hesaplar yönetim dönemi hesabı tutan saymanlarca, sonra kesin hesabı tutan bakanlık saymanlarınca, en sonunda hazine hesabı tutan Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce izlenir. Bütçe denetiminde meclis üstünlüğünü söz konusudur. Yani bütçe kanunuyla meclisin yürütme erkine devrettiği yetkinin çeşitli süzgeçlerden geçirilerek kayıtlara intikal ettirilmesi ve

²⁴ Erkan Kılıçer, Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012, s.5.

²⁵ Hasan Beynam, Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s.9.

²⁶ 5018 sayılı Kanun, 41. Madde.

en sonunda kesin kararı vermek üzere meclisin bilgisine sunulması biçiminde gelişir. Bütçe uygulamaları bir safhada tek düze olarak değil, çok yönlü olarak denetlenmektedir.

III. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi

Sosyal güvenlik kuruluşları; kişileri iradeleri dışında uğradıkları fiziki ve iktisadi tehlikelerin zararlarından kurtarmak veya bu tehlikelerin zararlarını azaltmak, kişiye bu zararlar karşılığında insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi sağlamak amacıyla sosyal devlet ilkeleri gereğince kurulmuş kamu kuruluşlarıdır.²⁷

5018 sayılı Kanun'a göre, Sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeleri kendi yetkili organlarınca düzenlenip onaylanarak yürürlüğe girer. Bütçeler mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20'nci maddesine göre; sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.

2002 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 27 milyar 982 milyon TL gelirleri ise 20 milyar 018 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 7 milyar 964 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2002 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,27 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2002 yılında yüzde 28,46 olarak gerçekleşmiştir.²⁸

2003 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 41 milyar 336 milyon TL gelirleri ise 27 milyar 917 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 13 milyar 420 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2003 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,95 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2003 yılında yüzde 32,46 olarak gerçekleşmiştir.²⁹

²⁷ Dülger - Moğol - Çakır - Yereli - Çetinkaya, age., s.70.

²⁸ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 yılı Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, s. 45, Tablo:12.

²⁹ age.

2004 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 50 milyar 622 milyon TL gelirleri ise 34 milyar 689 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 15 milyar 932 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2004 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,85 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2004 yılında yüzde 31,47 olarak gerçekleşmiştir.³⁰

2005 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 59 milyar 941 milyon TL gelirleri ise 41 milyar 249 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 18 milyar 692 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2005 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,88 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2005 yılında yüzde 31,18 olarak gerçekleşmiştir.³¹

2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 71 milyar 867 milyon TL gelirleri ise 53 milyar 831 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 18 milyar 037 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2006 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,38 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2006 yılında yüzde 25,10 olarak gerçekleşmiştir.³²

2007 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 81 milyar 915 milyon TL gelirleri ise 56 milyar 875 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 25 milyar 041 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2007 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,97 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2007 yılında yüzde 30,57 olarak gerçekleşmiştir.³³

2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 93 milyar 159 milyon TL gelirleri ise 67 milyar 257 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 25 milyar 902 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığı-

³⁰ age.

³¹ age.

³² age.

³³ age.

nın 2008 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,72 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2008 yılında yüzde 27,80 olarak gerçekleşmiştir.³⁴

2009 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 106 milyar 775 milyon TL gelirleri ise 78 milyar 073 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 28 milyar 703 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2009 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 3,01 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2009 yılında yüzde 26,88 olarak gerçekleşmiştir.³⁵

2010 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 121 milyar 997 milyon TL gelirleri ise 95 milyar 273 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 26 milyar 724 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2010 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 2,43 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2010 yılında yüzde 21,91 olarak gerçekleşmiştir.³⁶

2011 yılında sağlık ve emeklilik dâhil olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri toplam 140.715 milyon TL olmuştur. Kurumun gelirleri ise toplam 124.480 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.³⁷ 2011 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 16.235 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2011 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 1,3 olarak gerçekleşmiştir.³⁸

2012 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun giderleri 160 milyar 223 milyon TL gelirleri ise 142 milyar 929 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.³⁹ 2012 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu bütçe açığı toplam 17 milyar 295 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2012 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 1,2 olarak gerçekleşmiştir.⁴⁰

³⁴ age.

³⁵ age.

³⁶ age.

³⁷ Sosyal Güvenlik Kurumu 2011 Yılı Faaliyet Raporu.

³⁸ Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Maliye Bakanlığı, Haziran 2012, s.58.

³⁹ Sosyal Güvenlik Kurumu 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s.144.

⁴⁰ 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Maliye Bakanlığı.

Sosyal Güvenlik Kurumu 2013 yılı bütçesinde KBÖ (Kullanılabilir Bütçe Ödenekleri) 181,283,297,000.00 TL, Harcama ise 178,040,300,889.44 TL'dir.⁴¹

Sosyal Güvenlik Kurumu 2014 yılı bütçesinde ise KBÖ 201,596,930,000.00 TL, Güncel Harcama 196,818,400,191.81 TL, Yıl Sonu Harcama Tahmini 204,271,294,076.70 TL olarak belirlenmiştir.⁴²

Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı'na bağlı Ödenek Cetvelinde gösterildiği üzere, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına 2015 yılı için 223.337.547.000.00 TL ödenek verilmiştir.⁴³ Bütçe Gelirleri Cetvelinde gösterildiği üzere Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2015 yılı gelirleri 205.218.940.000.00 TL olarak tahmin edilmiştir.⁴⁴

Gider ile gelir arasında açık meydana geldiğinden; Bu Kararın 1. maddesinde belirtilen ödenekler toplamı ile 2. maddesinde yer alan tahmini gelirler toplamı arasındaki 18.118.607.000.00 TL fark Hazine'den karşılanır.

2015 yılı bütçesinde;

- Genel Kamu Hizmetlerine 618,942,000.00 TL,
- Sağlık Hizmetlerine 57,265,614,000.00 TL,
- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerine 165,452,991,000.00 TL ayrılmıştır.⁴⁵

Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı bütçesinde;

- Personel Giderlerine 1,180,135,000.00 TL,
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerine 198,153,000.00 TL,
- Mal ve Hizmet Alım Giderlerine 1,160,278,000.00 TL,
- Faiz Giderlerine 40,000.00 TL,

⁴¹ Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali (Birinci Düzey).

⁴² Age.

⁴³ Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı 1. maddesi.

⁴⁴ Age., 2. maddesi.

⁴⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali (Birinci Düzey).

- Cari Transferlere 220,489,941,000.00 TL,
- Sermaye Giderlerine 294,000,000.00,
- Borç Verme'ye 15,000,000.00 TL ayrılmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2015 yılı sonu itibarıyla giderleri 231 milyar 546 milyon TL gelirleri ise 220 milyar 102 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılı açığı ise toplam 11 milyar 444 milyon TL olmuştur. Bu çerçevede, Sosyal Güvenlik Kurumu açığının 2015 yılında GSYH'ye oranı yaklaşık yüzde 0,58 olarak gerçekleşmiştir⁴⁶.

2016 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinin 265 milyar 113 milyon TL, giderlerinin 276 milyar 422 milyon TL, finansman açığının ise 11 milyar 309 milyon TL olarak gerçekleşmesi beklenmektedir⁴⁷.

Sosyal Güvenlik Kurumu 2017 bütçesini 263.890.381.000,00 TL olarak tahmin etmektedir.⁴⁸

IV. Sosyal Güvenlik Açıkları

Sağlıklı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmesi ve kendinden beklenen hizmeti verebilmesi için sistemin sağlam bir finansmana sahip olması gerekmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanı konusunda başlıca üç kaynaktan söz edilmektedir. Bunlar, primler, vergiler ve karma bir sistem olan prim ve vergilerdir.

Türkiye'de her ne kadar çeşitli finansman yöntemleri uygulansa da zamanla giderler gelirleri aşmış ve sistem açık vermeye başlamıştır.

Türkiye'deki sosyal güvenlik açıklarının nedenlerini çok sayıda başlıkta inceleyebiliriz. Sosyal güvenlik açıklarının nedenleri olarak;

- aktif/pasif oranı düşüklüğü,
- kayıt dışı istihdam,
- işgücüne katılım oranının düşüklüğü,

⁴⁶ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 yılı Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, s. 45.

⁴⁷ age.

⁴⁸ Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenek Teklifleri İcmali (Birinci Düzey).

- katılım gelirlerinin yetersizliği,
- siyasi müdahaleler,
- denetim yetersizliği,
- kurumsal yapılanma,
- prim tahsilatı oranlarının yetersiz olması,
- prim afları,
- sigortalının ilgili kuruma hiç bildirilmemesi,
- kaçak işçilik,
- çocuk işçiler,
- sigortalının çalışma süresinin eksik bildirilmesi gibi birbiriyle bağlı, bağımlı ve içselleşmiş durumlardan bahsedebiliriz.⁴⁹

Sosyal güvenlik açıklarının nedenleri olarak yukarıda belirtilen ana nedenler dışında birçok neden sıralayabiliriz. Bunlardan bazıları; borçlanma yasalarının çıkarılması, kurumsal yapılanmanın hantallığı, çalışanların gerçek ücretlerinin kuruma daha düşük bildirilmesi vb. şeklinde sıralanabilir.⁵⁰

Devletin sosyal güvenlik sistemini işletmesi ekonomik bir faaliyettir ve mali yapıya etkisi kaçınılmazdır. Sosyal güvenlik açıkları özellikle makroekonomik büyüklükler üzerinde etkili olmaktadır. Bu bağlamda sosyal güvenlik açıklarının mali etkileri borçlanma, bütçe, GSMH ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri söz konusudur.⁵¹

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının kendilerine mahsus özel gelirleri bulunmaktadır. Ancak bu kuruluşların gelirleri giderlerini karşılamaya yetmemektedir. Ortaya çıkan açık merkezi hükümet bütçesinden yapılan transferlerle karşılanmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının mali dengelerinin bo-

⁴⁹ Hüseyin Yıldırım, Türkiye’de 2012’den Günümüze Kayıt Dışı Ekonominin Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2012, s.70.

⁵⁰ Yıldırım, age., s.73.

⁵¹ Tülin Canbay - Müslim Demir, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, Yönetim ve Ekonomi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Yıl:2013, Cilt:20, Sayı:2, Manisa, s.307.

zulmasıyla birlikte bu kuruluşlara bütçeden transfer yapılması söz konusu olmuştur. Bütçeden transfer yapılarak açık kapatılmaya çalışılmaktadır. Son yıllarda, sigortalı sayısındaki yükselme ile paralel prim artışına karşın prim teşviki, devlet katkısı gibi ilave kalemlerin de etkisiyle bütçeden SGK' ya yapılan sosyal transferler yükselmiştir. Ayrıca kayıt dışılık bütçe açısından önemli ölçüde vergi kaybına da neden olan bir faktördür. Çünkü Kayıt dışı kesim aynı zamanda vergi dışıdır.⁵²

Türkiye'deki ve dünyadaki sosyal harcamalar incelendiğinde, sosyal güvenlik harcamaları ile GSMH'deki gelişmeler arasında paralellik olduğu dikkati çekmektedir. GSMH'deki artış ülkenin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak sosyal güvenlik harcamaları da artmaktadır. Dünya Bankası'nca yürütülen çalışmalara göre, sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasına yönelik yeterli önlemler alınmadığı takdirde, sadece emeklilik programlarının finansman açığının GSMH'ye oranının 2020 yılında % 7.6 ve 2050 yılında da %14 seviyesine ulaşacağı tahmin edilmektedir.⁵³

Sosyal sigorta sisteminin açıkları, kamu finansman açıklarının da önemli bir nedeni olmakta ve borçlanma yoluyla kapatılmaktadır. Bunun etkisi de bütün topluma, hatta sonraki kuşaklara yansımaktadır. Ülkemizde bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumu'nun açıklarını kapatmak için yapılan transferler yıllar itibari ile artan bir seyir izlemiş, milli gelir içindeki payı gitgide artmıştır.⁵⁴

Sosyal güvenlik açıklarının neden olduğu borçlanmadaki artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı yoksul kesim aleyhine değişmektedir. Bütçe içinde hızla artan faiz yükü, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yapılması gereken transferlerin yapılmasını engellemektedir. İşgücü piyasalarında artan işsizlik, sosyal güvenlik sistemleri üzerinde önemli baskılara neden olmaktadır.⁵⁵

Bütün çabalara ve denetim faaliyetlerine rağmen sosyal güvenlik kurumu açıklarının önlenmesinde istenen başarı sağlanamamıştır.

⁵² Canbay - Demir, age., s.308-309.

⁵³ Canbay - Demir, age., age. s.309.

⁵⁴ Canbay - Demir, age., s.309.

⁵⁵ Canbay - Demir, age., s.310.

V. Sonuç

Türkiye'de Merkezi yönetim bütçesinden sonra en büyük bütçe olan Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi gelmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının çoğalması ve kaynaklarının yetersiz gelmesinden ötürü bütçeden sosyal güvenliğe kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemine yapılan transferler, bütçe açığını arttıran ciddi bir faktör olmuştur.

Sosyal Güvenlik Sisteminin mevcut haliyle devam ettirilmesinin mümkün olmadığı anlaşıldığından sistemi iyileştirmeye yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik açıklarının büyük oranlara ulaşması sonucunda Türkiye'de gerçekleştirilen sosyal güvenlik ıslahatlarının amacı sosyal güvenlik açıklarının kapatılması olmuştur.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler sonrasında 2009 yılından itibaren açık kapamaya yönelik bütçe transferlerinin GSYİH'ya oranı düşme eğilimine girmiştir.⁵⁶

Sosyal Güvenlik Kurumu açığının GSYH'ye oranı 2002 yılında yüzde 2,27 olarak gerçekleşmiş iken; alınan ekonomik tedbir ve uygulamalar neticesinde bu oran 2015 yılında yüzde 0,58 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu açığının Kurum bütçesine oranı 2002 yılında yüzde 28,46 iken; bu oran 2015 yılında yüzde 4,94 olarak gerçekleşmiştir.

Sosyal güvenlik reformu ile birlikte çok önemli değişiklikler yapılmasına karşın özellikle kayıt dışı istihdam, işsizlik ve sağlık harcamalarındaki yüksek artış devam etmekte ve bu da sosyal güvenlik açıklarının azalmakla beraber devam edeceği düşünülmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin açığının azaltılması sistemin devamı açısından önem arz etmektedir. Öncelikle sistemin aktif ve pasif den-

⁵⁶ Volkan Yılmaz - Nurhan Yentürk, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi Değerlendirme Notu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi, Kasım 2015, s.10.

gesinin kurulması gereklidir. Sonuç olarak kayıt dışı istihdamın azaltılması ve toplam istihdamın artırılması yönünde politikaların uygulanmasına devam edilmelidir.

Kayıt dışı istihdama karşı alınan önlemler neticesinde, aktif sigortalı sayısı, 2002 yılında 12 milyon 8 bin iken 2015 yılı Kasım ayı itibarıyla 20 milyon 778 bin'e ulaşmıştır. Pasif sigortalı sayısı ise dosya bazında, 2002 yılında 5 milyon 888 bin iken; 2015 yılı Kasım ayında 10 milyon 660 bin'e ulaşmıştır.

15 Mart 2011 tarihinde, Suriye'de patlak veren kriz dünyanın en büyük nüfus hareketi ve mülteci krizlerinden birine sebep olmuş ve Türkiye'ye üç milyona yakın insan sığınmacı olarak gelmiştir. Ucuz işgücü, sigortasız işçi çalıştırma gibi sebeplerden ötürü Türkiye'ye gelen Suriyelilerin sadece yedi bini kayıtlı çalışmaktadır. Çoğunluğu çocuk 400 bin Suriyeli kayıt dışı, düşük ücretli ve sağlıksız koşullarda istihdam edilmektedir.^{57 58} Bu durum ücretlerin düşmesine ve kayıt dışı istihdamın büyümesine neden olmaktadır.

Yüzde doksanı kamp dışında yaşayan ve gelen nüfusun yaklaşık yarısının çalışma hayatına katılabilecek durumda olmasından ötürü Türkiye'deki çalışma mevzuatına bağlı bir şekilde Suriyelilerin de işgücü piyasasına dâhil olması gerekmektedir. Kayıtlı istihdama dâhil olmaları halinde; kayıt dışı istihdam, işgücüne katılım oranının düşüklüğü, sigortalının ilgili kuruma hiç bildirilmemesi, kaçak işçilik gibi sosyal güvenlik açıklarına neden olan sorunlar yeni gelen işgücü açısından ortadan kalkacaktır.

Sosyal güvenlik sistemine dâhil olanlara yönelik kayırmaya mahal vermeyecek şekilde disiplinli bir denetim mekanizması uygulanmalıdır. Denetim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, etkinleştirilmesi, sürekliliği sağlanmalıdır.

Prim oranlarının makul bir düzeye çekilerek hem işverenlerin ve

⁵⁷ "Suriyelilerin istihdamı EBSO'da tartışıldı", TOBB, 15.06.2016 (E.T.: 03.10.2016; <http://www.tobb.org.tr/Sayfalar/Detay.php?rid=6915&lst=Haberler>)

⁵⁸ "10 soruda Suriyeli istihdamı", Hürriyet, 12.01.2016 (E.T.: 03.10.2016; <http://www.hurriyet.com.tr/10-soruda-suriyeli-istihdami-40039694>)

hem de çalışanların primlerinin ödenebilir hale gelmesini sağlanmalıdır.

Çalışanlara ve emeklilere yönelik sosyal güvenlik suiistimalleri önlenmelidir. Çalışma hayatına yeni başlayanlara sigorta primi ödemede indirim ve kolaylık sağlanarak sisteme devamı teşvik edilmelidir.

Sosyal devlet anlayışına sahip ülkelerde sosyal güvenlik politikalarının asli önceliğini vatandaşların sağlık hizmetlerine erişebilmeleri ve işsizlik ile yaşlılık durumlarında gelir güvencesine sahip olmaları oluşturur. Bunun içindir ki, sosyal güvenlik açıklarının kapatılması ve bütçe dengesinin tutturulması açısından, emeklilik ve sağlık harcamalarındaki artışın kontrol altına alınmaya çalışılırken vatandaşların gelir - gider dengesini veya hayat kalitesini bozacak etkileri olacak müdahalelerin en az seviyede olması gerekmektedir.

Hükümetlerin değişimi ile sosyal güvenlik politika ve uygulamalarının değiştirilmemesi gerekir. Bunun sağlanması için anayasal boyutta güvence altına alınması düşünülmelidir.

Kaynakça

- Acar Ali, Sosyal Politika, Dizgi Ofset Yayınları, Konya, 2006.
- Aksoy Aytekin, Türkiye’de Bütçe Açıklarının Enflasyon, Büyüme ve Faiz Üzerine Etkileri: Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, 2010.
- Ataç Engin - Falay Nihat - Batırel Ömer Faruk - Coşkun Gülay - Moğol Tayfun, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Eskişehir, 7. Baskı, 2011.
- Badem Ahmet Cemkut, Türk Bütçe Sistemi İçinde Belediye Muhasebesi ve Bir Uygulama, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.
- Beynam Hasan, Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.
- Canbay Tülin - Demir Müslim, “Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı”, Yönetim ve Ekonomi, Yıl:2013, Cilt:20, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F, Manisa.
- Dülger Cumhur - Moğol Tayfun - Çakır Tufan - Yereli Ahmet Burçin - Çetinkaya Özhan, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1. Baskı, 2012.

- Eğilmez Aydın, “*Üniversitelerde Performans Esaslı Bütçeleme*”, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, İzmir, 2012.
- Kavas Türkan, Devlet Muhasebesinde Bütçenin Önemi ve Bütçe Hesaplarının İşleyişi, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.
- Kılıçer Erkan, Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Değerlendirmesi, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- Kurnaz Ahmet Cemil, Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Yayınlanmamış Mesleki Uzmanlık Tezi, Ankara, 2010.
- Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Maliye Bakanlığı, Haziran 2012.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Stratejik Planı 2010 - 2014, SGK Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu 2015 yılı Mali Bütçe Kararı, Ankara.
- Sosyal Güvenlik Kurumu Resmi Web Sitesi.
- Suriyelilerin istihdamı EBSO’da tartışıldı”, TOBB, 15.06.2016 (E.T.: 03.10.2016; <http://www.tobb.org.tr/Sayfalar/Detay.php?rid=6915&lst=Haberler>)
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, 2000, “*Sosyal Güvenlik Kuruluşları*”, s.29. (<http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kamu/Kamu%20%C4%B0%C5%9Fletmeleri%202000%20Y%C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf> E.T.: 06.02.2016.)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 yılı Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.
- Tuncay A. Can - Ekmekçi Ömer, Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları, Legal Yayıncılık, 2. Bası, İstanbul 2009.
- Tügen Kamil. Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 1999.
- Volkan Yılmaz - Nurhan Yentürk, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Harcamalarının Uzun Dönemli Analizi Değerlendirme Notu, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Çalışmaları Merkezi, Kasım 2015, s.10.
- Yıldırım Hüseyin, Türkiye’de 20012’den Günümüze Kayıt Dışı Ekonominin Sosyal Güvenlik Kurumu Açıkları Üzerindeki Etkilerinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2012.
- Yusuf Alper, Türkiye’de Sosyal Güvenlik (Sosyal Sigortalar), Ekin Kitap, 4.Baskı.
- Zunluoğlu Ahmet, Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Yönetimine, Yapısına, Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler, Yüksek Lisans Tezi, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.
- “10 soruda Suriyeli istihdamı”, Hürriyet, 12.01.2016 (E.T.: 03.10.2016; <http://www.hurriyet.com.tr/10-soruda-suriyeli-istihdami-40039694>)

2014 Mali Yılı Bütçe Kararı ve Performans Programı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

2015 Mali Yılı Bütçe Kararı ve Performans Programı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

2015 Yılı Programı Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara, 2014.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.