



## **SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARI İLE SSK PRİM İNDİRİMİNİN EKONOMİYE ETKİLERİ**

**Resul KURT\***

### **I. GİRİŞ**

Sosyal güvenlik, günümüzde tüm dünyada, devletin en önemli görevlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin iki ana fonksiyonu vardır; birincisi, yeniden dağıtım yolu ile yoksulluğun giderilmesi; ikinci fonksiyonu ise, emeklilik ve sağlık güvencesidir.

Konuya sosyal sigorta kurumlarının açıklarının kamu açıklarını artırdığı yönünden bakıldığı için, sosyal sigorta sisteminin yeniden yapılandırılması tartışmalarında yeniden dağıtım ve sigortalama işlevlerinin önemi ikinci plana itilmektedir.

Uzun bir süreden beri sosyal güvenlik açıklarının ekonomi üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Hatta sosyal güvenlik reformunun yapılmasındaki asıl nedeninin sosyal güvenlik açıklarının azaltılması olduğu dahi belirtilmektedir.

Bu bağlamda hem sosyal güvenlik açıkları, hem de Sosyal Sigortalar Kanununda yer alan prim oranlarının düşürülmesinin sisteme etkileri değerlendirilmiştir.

### **II. SOSYAL GÜVENLİK AÇIKLARININ ETKİLERİ**

Yıllardan beri izlenen sosyo-ekonomik politikalar neticesinde sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengesi bozulmuş ve sosyal güvenlik sistemi kendi kendine yetemez hale gelmiştir. Ülkemizde sosyal güvenlik açığı sorunu öteden beri var olmakla birlikte, özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren ağırlaşmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki açıkların nedeni tutarlı ve sağlıklı bir devlet po-

\* SGK Başmüfettişi

litikasının olmayışıdır. Günümüzde, sosyal güvenlik sistemimiz giderek artan bir oranda açıkların ekonomi üzerindeki etkisini yaşamaktadır. Bu sıkıntılar, zamanında önlem alınmadığı ve birçok yaşamsal konu üzerinde yeterince durulmadığı için günümüzde bir bunalıma dönüşmüştür.

Sosyal güvenlik sistemimizin içine düştüğü finansman krizi sorunu, her geçen gün hızla artan bir oranda büyümektedir. 1994 yılında 39.010.000 YTL olan ve GSYİH'nın %1'ine denk gelen sosyal güvenlik açığı, 1995 yılında GSYİH'nın %1.38'ine, 1998 yılında % 2,80'e, % 1999'da 3,75'e, % 2000'de 2,57'ye, 2001'de % 3,15'e, 2004'te % 4,39'u, 2005'te % 4,79'u, 2006'da % 4,23'ü ve bugün geldiğimiz noktada ise sosyal güvenlik açığı 2007 Ekim sonu itibariyle 22 milyar 591 milyon YTL'ye ulaşmış olup GSYİH'na oranı ise yaklaşık olarak % 4,43'ü olarak hesaplanmaktadır. Bu şekilde devam edilmesi halinde 10-15 yıl içinde sosyal güvenlik açığının GSYİH'nın %10'unu geçeceği düşünülmektedir. Bu da ekonomi üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmaktadır.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA YAPILAN BÜTÇE TRANSFERLERİ (1994-2007)					
	Sosyal Güvenlik Kurumu				GSMH'nın (%)'si
	Bin YTL	Bin YTL	Bin YTL	Bin YTL	(%)'si
	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	Toplam
1994	14.480	4.530	20.000	39.010	1,00%
1995	59.200	8.000	41.000	108.200	1,38%
1996	146.000	70.100	119.200	335.300	2,24%
1997	337.000	123.000	280.000	740.000	2,52%
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000	2,80%
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145	3,75%
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	2,57%
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	3,15%
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	3,52%
2003	4.809.000	4.930.000	6.145.000	15.884.000	4,45%
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	4,39%
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000	4,79%
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000	4,23%
2007(*)	11.598.000	5.775.000	10.608.000	27.981.000	4,43%
TOPLAM	44.204.680	34.084.235	54.708.200	132.997.115	

Kaynak: SGK istatistik bülteni 2007/Kasım  
<http://www.sgk.gov.tr/doc/istatistik/kasim-bulten.xls>

Yukarıdaki tablo da görüleceği üzere bugüne kadar yaklaşık olarak toplam 133 milyar YTL dolayında kaynak aktarılmıştır.

Şüphesiz sosyal güvenlik açıklarının en önemli nedeni 1990'lardan itibaren erken yaşta emeklilik uygulamaları ve nimet-külfet dengesi gözetilmeden yapılan popülist politikalardan kaynaklanmaktadır. Hiçbir ülkede emeklilik yaşı 50'nin altında değildir. Ortalama 55 yaş olarak uygulanmaktadır. Her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşullarına göre bir emeklilik yaşını tespit etmesi doğaldır. Bu nedenle ülkeler, kendi iç dinamiklerine göre bir emeklilik yaşı belirlemiştir. Ancak, ülkemizde daha önce uygulanan 38-43 yaşında emeklilik uygulaması dünyada örneği olmayan bir durumdur.

Yaş sınırlarının kaldırılması ile emekli olma şartlarının hafifletilmesi prim ödeyen (aktif) sigortalılar ile yaşlılık, malûllük, dul ve yetim aylığı alan (pasif) sigortalılar arasındaki dengeyi bozmuştur. Türkiye geniş bir aile yapısına sahip olduğundan; sosyal güvenlik kurumlarının aktif sigortalılarının bakmakla yükümlü olduğu nüfus sayısı fazladır. Bu durum da, sosyal sigorta kurumlarının hizmet götürmek zorunda olduğu nüfusun fazlalığına sebep olmaktadır. Bu da, maliyetleri yükseltmektedir.

### III. KAYITDIŞI İSTİHDAMIN ETKİLERİ

Kayıt dışı sektör, düşük ücretle ve hiçbir sosyal güvence sağlamadan, vergi ödemeden istihdamı amaçlamaktadır. Bu da, sosyal güvenlik kapsamının daralmasına, vergi ve sigorta prim gelirlerinin düşmesine neden olmaktadır. Ülkemizde, sigortalı olarak çalışan işçilere yakın bir sayıda sigortasız olarak çalıştırılan işçiler bulunduğu tahmin edilmektedir.

Kayıt dışı istihdam sadece ülke vatandaşları için geçerli değildir. Özellikle son yıllarda yabancı kaçak işçi istihdamı da, prim ve vergi kaçağı yanında iş istihdamı olumsuz etkilemeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik açıklarının kapatılabilmesi için mutlaka kayıtlı sigortalı sayısının artırılması zorunludur. Türkiye'de işyerlerinin önemli bir bölümünün küçük ve dağınık olması, bir yandan kayıtdışı işçi çalıştırmayı teşvik etmekte, öte yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca yasal mevzuata baktığımızda adeta fazla işçi istihdam eden işverenlerin cezalandırıldığı görülmektedir. Zira, işçi sayısı elli kişiyi aştığında özürsüz, eski hükümlü, terör mağduru, işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı gibi istihdam zorunluluğu ile spor salonu, kreş, ambulans, emzirme odası açılması gibi yükümlülükler ortaya çıktığından kayıtdışı istihdamı artırmaktadır.

**Bu yükümlülükler kaldırılmalı ve kayıt dışı istihdamı azaltmak için, fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerine ek kolaylıklar sağlanmalı ve primlerin bir kısmı devlet tarafından karşılanmalıdır.**

Kayıtdışı istihdamda diğer bir önemli neden de, kayıtdışı işçi çalıştırmaya doğrudan bir ceza uygulanmamasıdır. Ülkemizdeki kayıtdışı istihdama uygulanan cezaların tümü belge verilmemesine ilişkin cezalardır. Örneğin, işyeri bildirgesi, sigortalı işe giriş bildirgesi ile aylık prim ve hizmet belgesinin yasal süresinde verilmemesi halinde asgari ücrete endeksli bir para cezası uygulanmaktadır. Oysa, dürüst işverenlerin rekabet edebilmesi için mutlaka caydırıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

#### IV. SSK PRİM İNDİRİMİ

Dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerine baktığımızda genel olarak devletin sosyal güvenliğin finansmanına, işçi ve işverenle birlikte düzenli olarak katkı sağladığını görüyoruz. Çağdaş bir sosyal güvenlik sistemini kurmayı başaramış olan ülkelerin tümünde sosyal güvenliğin finansmanında devletin payı, işçi ve işveren payından daha büyüktür. Ülkemizde ise dünyadaki bu uygulamadan farklı olarak, prime dayalı sosyal sigorta hizmetlerinin finansmanına, devletin doğrudan bir katkısı yoktur.

Ülkemizde de devletin bir an önce

sosyal sigortaların finansmanına düzenli olarak katılması gerektiği açıkça görülmektedir. Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışan bir sistemdir. Bu bağlamda, prim oranlarının üst sınırına varılmıştır. Uzun bir süreden beri, reel sektörün SSK prim indirimi konusundaki talep ve beklentisini ilgiyle takip ediyoruz. Neredeyse tüm meslek örgütleri bu yönde haklı talepte bulunmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinde (Danimarka dışında) devletin %20 dolayında finansman katkısı bulunmaktadır.

Gerçekten ücret üzerindeki vergi ve sigorta primi payının net ücretin yüzde 70'ine ulaştığı göz önüne alındığında bu taleplerin ne kadar haklı olduğu görülmektedir. Halen işçi ücretinden %14 SSK primi, %1 de işsizlik sigortası primi kesilmekte ve işveren de (işyerinin tehlike sınıfına bağlı olarak) %19,5-25 arasında SSK işveren primi ile % 2 oranında da işveren işsizlik sigortası primini ekleyerek işsizlik sigortası dahil % 36,5-42 oranındaki primi SGK'na ödemektedir.

İşveren üzerindeki istihdam maliyetlerini düşürerek kayıtdışı istihdamı önlemek için yapılması düşünülen prim indiriminde bir kademe getirilmeli, fazla işçi çalıştıran işverenlerin prim yükü daha fazla indirilmelidir. Yine 1-5 puanlık prim indiriminden, sadece primlerini yasal sürede ödeyen ve kayıtdışı işçi çalıştırmayan işve-

renler yararlandırılmalıdır. Yani, SSK prim oranlarında indirim yapılırken mutlaka kayıtlı istihdamı ve fazla işçi çalıştırmayı özendirici ve primi süresinde ödemeye teşvik edici bir düzenleme yapılmalıdır.

#### **A. Prim İndirimine Kayıtdışı İstihdam Engeli**

Kayıt dışı istihdam nedeniyle sigorta primleri indirilememekte, sigorta primleri indirilemediği için de kayıtdışı istihdam azalmamaktadır. Görüldüğü gibi, SSK prim indirimi konusu adeta bir kısır döngü olarak karşımıza çıkmaktadır. Mevcut uygulamaya baktığımızda sistem içinde bulunanlardan daha fazla prim alınması suretiyle sosyal güvenlik açıklarının kapatılmasına çalışıldığı görülmektedir. Halbuki bu uygulamanın kayıt dışı sektörü desteklediği ve sistemden kaçışın sebebi olduğu artık herkes tarafından kabul edilmektedir.

Kayıt dışı istihdamda; çalışanlar emeklilik ve sağlık yönünden hak kaybına, Sosyal Güvenlik Kurumu prim kaybına uğramaktadır. Ayrıca, yasal yükümlülüklere uygun davranan dürüst işverenler açısından da haksız rekabete yol açmaktadır. Prim oranlarının yüksek olmasının önemli bir sonucu da, özellikle üretici ve ihracatçı şirketlerin rekabet şansını düşürmesidir.

#### **B. Mutlaka Devlet Katkısı Olmalı**

Bir sosyal güvenlik sisteminin öncelikli hedeflerinden birisi sigortalı sayısını artırmaktır. Bu hedefe ulaşabilmek için prim oranlarını, hemen olmasa da kademeli olarak düşürmek gerekmektedir. Yapılması gereken hiç şüphesiz gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkenin şartlarına göre belirli bir oranda devlet katkısının zorunlu hale getirilmesidir.

Ayrıca sigortasız çalışarak yeşil kartın sağladığı nimetlerden yararlanan yüzbinlerce kişinin de bu vesileyle kayıt altına alınması kamunun üzerindeki büyük bir yükü de azaltacaktır.

#### **C. Dürüst İşveren Yararlanmalı**

Devlet katkısından sadece primlerini kurumca belirlenen yasal sürede ödeyen ve kayıtdışı istihdamın olmadığı işverenlerin yararlandırılması halinde, kurumun hem prim tahsili artıracak ve hem de kayıtdışı istihdamda ciddi bir azalma söz konusu olacaktır. Bu durumda zamanında prim ödemesini yerine getirmeyenler daha sonra devlet katkısını da kendileri ödemek zorunda kalacaklarını bildiklerinden işverenler primlerini zamanında ve tam olarak ödemeyi tercih edeceklerdir.

Diğer bir deyişle devlet katkısı, hem kayıtdışılığı azaltıcı hem de prim tahsilatını arttırıcı bir etki yaratacaktır. Yukarıda yer alan teşvik sisteminden kayıt dışı işçi çalıştırdığı saptanan iş-

verenlerin bir süreliğine yararlandırılmaması caydırıcı bir düzenleme olacaktır. Örneğin, işyerinde yapılan denetimde bir veya birkaç işçinin sigortasız çalıştırıldığı tespit edilmesi halinde 4 ay süreyle devlet katkısından yararlandırılmayarak işveren ve devlet katkısının işverenin ödemesinin olumlu etkili görülecektir.

#### D. Prim İndirimi Kayıtdışı Önler

Ülkemizde fazla işçi çalıştıran işyerleri teşvik edileceğine, adeta fazla işçi çalıştırdıklarından dolayı cezalandırılmaktadırlar. Kayıt dışı çalışmanın fazla olmasında, 50 ve daha fazla sigortalı çalıştıran işverenlerin ek istihdam yükümlülükleri (özürlü, eski hükümlü, terör mağduru, işyeri hekimi gibi) ile diğer yasal yükümlülükler önemli rol oynamaktadır. Bu yükümlülükler kaldırılmalı ve **kayıt dışı istihdamı azaltmak için, fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerine ek kolaylıklar sağlanmalı ve primlerin bir kısmı devlet tarafından karşılanmalıdır.** Aşağıdaki tabloda, bu sisteme ilişkin bir öneri getirilmiştir.

Aynı İşyerindeki Sigortalı Sayısı	Devlet Katkısı (%)	İşveren Payı (%)	İşçi Payı (%)	Toplam (%)
1-9	1	18,5-24	14	33,5-39
10-49	2	17,5-23	14	33,5-39
50-149	3	16,5-22	14	33,5-39
150-299	4	15,5-21	14	33,5-39
300 ve daha fazla	5	14,5-20	14	33,5-39

#### V. SONUÇ

Uzun bir süreden beri gerek sosyal güvenlik sisteminin açıklarının ekonomi üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Hatta sosyal güvenlik reformunun yapılmasındaki asıl neden sosyal güvenlik açıklarının azaltılması olduğu belirtilmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin sorunları öteden beri var olmakla birlikte, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren ağırlaşmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemindeki açıkların nedeni tutarlı ve sağlıklı bir devlet politikasının olmayışıdır.

Türkiye'de işyerlerinin küçüklüğü, bir yandan kayıtdışı işçi çalıştırmayı teşvik etmekte, öte yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını adeta imkansız hale getirmektedir. Ayrıca yasal mevzuata baktığımızda adeta fazla işçi istihdam eden işverenlerin cezalandırıldığı görülmektedir. 50 ve daha fazla sigortalı çalıştıran işverenlerin özürlü, eski hükümlü, terör mağduru, işyeri hekimi

mi gibi ek istihdam yükümlülükleri kaldırılmalıdır.

İşveren üzerindeki istihdam maliyetlerini düşürerek kayıtdışı istihdamı önlemek için yapılması düşünülen prim indiriminde bir kademe getirilmeli, fazla işçi çalıştıran işverenlerin prim yükü daha fazla indirilmelidir. SSK prim oranlarında indirim yapılırken mutlaka kayıtlı istihdamı ve fazla işçi çalıştırmayı özendirici ve primi

süresinde ödemeye teşvik edici bir düzenleme yapılmalıdır.

Devlet katkısından sadece primlerini kurumca belirlenen yasal sürede ödeyen ve kayıtdışı istihdamın olmadığı işverenlerin yararlandırılması halinde, kurumun hem prim tahsili artıracak ve hem de kayıtdışı istihdamda ciddi bir azalma söz konusu olacaktır.

#### **KAYNAKÇA**

SGK istatistik bülteni (2007)

