

PAPER DETAILS

TITLE: Türkiye'de Uygulanan Sigorta Prim Tesviklerinin Niteligi Üzerine Bir Tartisma: Kamu Harcamasi mi, Prim Harcamasi mi?

AUTHORS: Mehmet BULUT

PAGES: 67-87

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2254316>

Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı?

A Discussion on the Nature of Insurance Premium Incentives Applied in Turkey: Public Expenditure or Premium Expenditure?

Mehmet BULUT¹ 

¹Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Bayburt, Türkiye

ORCID: M.B. 0000-0003-0157-4906

Corresponding author:

Mehmet BULUT,
Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi, Maliye Bölümü, Bayburt, Türkiye
E-mail: mehmetbulut@bayburt.edu.tr

Submitted: 15.02.2022

Revision Requested: 03.03.2022

Last Revision Received: 18.03.2022

Accepted: 19.03.2022

Citation: Bulut, M. (2022). Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği üzerine bir tartışma: Kamu harcaması mı, prim harcaması mı? *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 2022; 67: 67-87.
<https://doi.org/10.26650/mcd2021-1073771>

ÖZ

Sigorta prim teşvikleri işsizlikte mücadelede önemli bir aktif istihdam politikasıdır. Bunun yanı sıra birçok mali ve sosyal politika amaçlarının gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadırlar. Sigorta prim teşvikleri ile işveren ve/veya sigortalı üzerindeki prim yükü azaltılmakta ve bu sayede mevcut istihdamın korunması, işsizliğin azaltılması, kayıtdışı istihdamın önlenmesi, belirli sektör ve bölgelere yönelik politikalar ortaya konulması, spesifik kişi gruplarının istihdamının sağlanması gibi sonuçlara ulaşılması hedeflenmektedir. Söz konusu hedeflerde başarılı olunması ise teşvik sisteminin uygulanabilir, basit ve kapsamının doğru olması ile mümkündür. Sigorta prim teşviklerinde önemli olan noktalardan birisi de prim gelirinde azalma olan sosyal güvenlik kuruluşu ile teşviki finanse eden kuruluşun aynı olup olmamasıdır. Bu durum sigorta prim teşvikinin niteliğini belirlemede anahtar öneme sahiptir ve kamu harcaması ya da prim harcaması olarak nitelendirilmesini sağlamaktadır. 2022 yılı itibarıyla Türkiye’de 17 farklı sigorta prim teşviki uygulanmakta olup bunların çoğu kamu harcaması niteliğindedir ve kurumlararası koordinasyon eksikliği, uygulamada ortaya çıkan teknik ve hukuki zorluklar, karmaşıklık gibi sıkıntıları bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu çalışmamızda Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesine yönelik açıklamalarda bulunulmuş ve gözlemlenen sorunlar paylaşılmıştır. Ayrıca ilk defa Türkiye’deki bir akademik çalışmada prim harcaması kavramı kullanılmış ve kamu harcamaları kavramı ile kıyaslama yapılmış olup çalışmamız bu açıdan maliye literatürü açısından önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sigorta prim teşviki, işsizlik, kamu harcaması, prim harcaması, kayıtdışı istihdam

ABSTRACT

Insurance premium incentives are an essential active employment policy in the fight against unemployment. They are also relevant to achieving



many financial and social policy objectives. With insurance premium incentives, the premium burden on the employer and/or the insured is reduced, and the goal is to achieve results, such as protecting existing employment, reducing unemployment, preventing unregistered employment, introducing policies for certain sectors and regions, and providing employment for specific groups of people. Therefore, achieving these goals can only be possible if the incentive system is applicable, concise, and accurate in scope. Turkey currently has 17 different insurance premium incentives implemented, most of which are public expenditures and they carry challenges, such as lack of inter-institutional coordination, technical and legal challenges, and complexity in practice. In this study, explanations were given regarding the determination of the nature of insurance premium incentives applied in Turkey, as well as the observed challenges. Furthermore, the concept of premium expenditure was employed for the first time in an academic study in Turkey, and a comparison was made with the concept of public expenditures, and thus, making this study significant in terms of finance literature.

Keywords: Insurance premium incentive, unemployment, public expenditure, premium expenditure, unregistered employment

EXTENDED ABSTRACT

In Turkey, insurance premium incentives are an essential active employment policy tool with a wide range of applications. Hence, the number of insurance premium incentive regulations currently in effect has reached 17. These incentives basically have main purposes such as protecting the existing employment of the workplaces and preventing unemployment, providing additional employment, encouraging entrepreneurship, increasing the employment of young, women and those with vocational certificates, and employment of disadvantaged groups. It has also served other purposes such as ensuring that employers fully fulfill their social security obligations, preventing unregistered employment and fake insurance, preventing work accidents, supporting occupational health and safety services, supporting specific initiatives such as research, development, and design activities, as well as cultural investments. However, it also emerged as an essential fiscal and social policy tool besides being an effective employment policy tool.

It is essential for the success of insurance premium incentives that incentive arrangements are applicable, not dispersed, and the targeted segment and financial source are determined correctly. Therefore, the nature of the insurance premium incentive must be determined correctly and appropriate remedies created. Thus, in determining the nature of these incentives, two concepts emerge as public and premium expenditures. Most insurance premium incentives applied in Turkey are like economic or social transfer expenditure, which is a type of public expenditure, as it does not reduce the budget of the relevant social security institution and is financed by other ministries/institutions. Consequently, work accident incentives, national mobilization (additional employment) incentives, and incentives to support work and social security services can be qualified as premium expenditures since they reduce the premium income of the relevant social security administration.

The significance of insurance premium incentives in terms of protection, growth, and sustainability of employment is undeniable. However, failure to properly design these incentives and the emergence of challenges in implementation can result in both failure to meet the targeted objectives and waste of public resources. Thus, it is vital to monitor insurance premium incentives, periodically analyze their benefits, and discontinue the application of ineffective incentives. Nevertheless, it is impossible to compare or evaluate the effectiveness of complex incentive practices regulated by different laws in Turkey, where the implementers and supporters are diverse institutions. No structure ensures the coordination between the institutions that implement the incentives and institutions that provide the funds. Hence, the relationship between these institutions is limited to the transfer of funds from the

budget. Therefore, it is considered that establishing an incentive coordination unit that will allow the collective monitoring and analysis of insurance premium incentives, reveal their effectiveness, and measure their performance, will be beneficial.

In Turkey, most financing sources of insurance premium incentives are different ministries instead of the implementing social security administration, in other words, the incentives are public expenditures, and the research and follow-up of the efficiency of the incentives are seen as an unnecessary burden, leading to populist policies. Although the financing source of insurance premium incentives is not the Social Security Institution budget, which can be sustained with budget transfers, it can be handled positively, but it poses some challenges. Some of these challenges are that the Social Security Institution is excluded from the process, except for technical challenges, in the determination of incentive policies, statistical data is not shared with the public, and incentive legislation becomes dispersed and difficult to implement. In many incentives, it is seen that the source of financing is the unemployment insurance fund, whereas the unemployment insurance fund was established to provide financial support and job placement for certain periods and conditions, the unemployment insurance fund is exposed to criticism because it serves the purpose of reducing the financial burden of employers with insurance premium incentives. As a matter of fact, this situation causes insurance premium incentives to become a public expenditure and the amounts accumulated in the unemployment insurance fund to melt out of purpose. In this study, explanations were made regarding the determination of the nature of insurance premium incentives applied in Turkey and the observed problems were shared. In addition, for the first time in an academic study in Turkey, the concept of premium expenditure was used and tried to be explained.

1. Giriş

Bir ekonomide işsizlik sorunu ile mücadele edilmesi, yatırımların ve dolayısıyla istihdam alanlarının genişletilmesi, istihdam nedeniyle ortaya çıkan finansal sorunlar nedeniyle belirli sektörlerin desteklenmesi ve kayıtdışılığın önlenmesi gibi hedeflerin başarıya ulaşması açısından etkin istihdam politikalarının uygulanması kaçınılmazdır. İstihdam politikalarını, bir ekonomide mevcut olan işgücünün desteklenmesi ve üretim sürecine dahil edilmesi amacıyla uygulanan politikalar olarak tanımlamak mümkündür. Mevcut işgücünün tamamıyla üretim sürecine dahil olması amacının gerçekleştirilmesinde en önemli engel işsizlik olduğundan, istihdam politikaları da temelde bu sorun üzerinde yoğunlaşmaktadır.

İstihdam politikaları; işsizliğin neden olduğu ekonomik sorunlara çözüm bulmak adına işsizlere belirli şartlarla ekonomik güvence veya destek sağlamak şeklindeki pasif istihdam politikaları veya işsizleri ekonomik faaliyetlere dahil etmek ve emek piyasasını şekillendirmek şeklindeki aktif istihdam politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları incelendiğinde, özel sektör tarafından yeni istihdam alanları açılmasını sağlama, iş bulma zorluklarını ortadan kaldırma ve emek arzı ile talebini bir araya getirerek emek piyasasının işleyişini dinamikleştirme ilkeleri doğrultusunda düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bu noktada en fazla gündeme gelen istihdam politikası aracının istihdam teşvikleri ve bunun özelinde sigorta prim teşvikleri olduğunu görmekteyiz. Sigorta prim teşvikleri, işverenlere yeni istihdam olanakları sağlama, istihdamı artırma ve bazı spesifik hedeflere ulaşmaya yönelik önemli bir aktif istihdam politikasıdır ve bu yönüyle daha çok sorun ortaya çıkmadan önce alınan bir önlem niteliğindedir. Ancak işsizlik sorunu yaşayan ekonomilerde bu sorunun ortadan kaldırılması adına tedavi edici bir yöntem olarak da kullanılabilmektedir.

Türkiye’de sayıları her geçen yıl artan ve farklı yöntemlerle güncellemelere tabi tutulan birçok sigorta prim teşviki düzenlemesi uygulanmaktadır. Söz konusu sigorta prim teşvikleri işverenler açısından bazı şekli şartlar içermektedir. Aynı zamanda bazı durumlarda teşvikten yasaklanma ve hatta geçmişe dönük yararlanılan teşviklerin iadesi söz konusu olabilmektedir. Kayıtdışı istihdamın tespiti ve sahte sigortalılık bu durumların başında gelmektedir. Dolayısıyla sigorta prim teşvikleri; işsizlikle mücadelenin yanı sıra işverenlerin şekli yükümlülüklerini eksiksiz şekilde yerine getirmeleri, prim borçlarının süresinde ödenmesi, kayıtdışılığın ve sahte sigortalılığın engellenmesi, iş sağlığı ve güvenliğinin desteklenmesi gibi farklı amaçlara da hizmet etmektedir.

Sigorta prim teşvikleri, belirttiğimiz hususlar doğrultusunda aynı zamanda, önemli bir maliye politikası ve sosyal politika aracıdır. Bu itibarla sigorta prim teşviklerinin doğru miktarlarda, doğru alanlarda ve doğru tekniklerle uygulanması önem arz etmektedir. Bu nedenle öncelikle niteliğinin ve finansal kaynaklarının analiz edilmesi temel bir gerekliliktir. Aksi halde bu politikaların başarısızlığı söz konusu olabilecektir. Ancak literatürde, bilimsel çalışmalarda ve yasal düzenlemelerde bu hususun ihmal edildiği göze çarpmaktadır. Söz konusu boşluğu doldurabilmek adına bu çalışmamızda Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği incelenecek olup aynı zamanda kamu harcaması ve prim harcaması kavramları çerçevesinde gerekli değerlendirmelerde bulunulacaktır.

2. Bir Aktif İstihdam Politikası Olarak Sigorta Prim Teşvikleri

2.1. Aktif İstihdam Politikaları ve İçeriği

Üretim faktörleri, bir ürünün veya hizmetin ortaya konulabilmesi için gerekli olan unsurlardır ve doğal kaynaklar, sermaye, girişimcilik ve emek olarak karşımıza çıkmaktadır. Üretimin başarıya ulaşabilmesi ve devam edilebilirliğinin sağlanması açısından bütün üretim faktörlerinin

var olan teknolojik düzeye göre ve en etkin şekilde sürece dahil edilmesi gerekmektedir. Bu sayede üretimin ve dolayısıyla milli gelirin artırılması mümkün olabilecektir. Üretim faktörlerinden emeğin, diğer adıyla işgücünün, üretim sürecine katılması ise karşımıza istihdam kavramını çıkarmaktadır. İstihdamın artırılması ve dolayısıyla atıl işgücünün (işsizliğin) azaltılması ekonomik büyümenin en önemli gereksinimlerinden birisidir. Bu sebeple bir ekonomide kapsayıcı ve etkin bir istihdam politikasının varlığı hayati bir önem taşımaktadır.

İstihdam politikaları, bir ekonomide mevcut olan işgücünün üretim süreçlerine en etkin şekilde dahil edilmesi amacıyla uygulanan politikaların genel adıdır ve aktif ve pasif politika araçları kullanılmak suretiyle mevcut işgücünün etkin bir şekilde kullanılmasını amaç edinir. Bu hedefin başına ulaşmasında en önemli engel ise hiç kuşkusuz işsizliktir ve bu sebeple de istihdam politikaları genellikle bu sorun etrafında yoğunlaşmıştır. Bu noktada istihdam politikaları; belirli şartlar dahilinde işsizliğin maddi olumsuzluklarını bertaraf etme amaçlı “pasif önlemler” ve işsizleri iş hayatına kazandırma, mesleki eğitimler vasıtasıyla yeteneklerini geliştirme, girişimcilerin kendi işlerini kurma, işverenleri istihdamı koruma veya yeni istihdam alanları açmaya teşvik etme, işverenler üzerindeki mali yükü hafifletme amaçlı “aktif önlemler” içermektedir. Bu ifadelerden hareketle, işsizlik olgusu ortaya çıktıktan sonra üretilen politikalar doğrultusunda alınan tedbirler pasif, işsizlik olgusu ortaya çıkmadan önce onu önlemeye veya en aza indirmeye yönelik üretilen politikalar doğrultusunda alınan tedbirler ise aktif istihdam politikaları olarak adlandırılabilir.

Pasif istihdam politikaları, işgücü arz ve talebi arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle çalışmaya hakkı ve yetisi olan ancak çalışamayanlara sosyal açıdan destek olunması amacıyla tasarlanmış uygulamalardır (Guzman, 2014, s. 2-3). İşsizlik sigortası yardımları, kıdem tazminatı, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı, yarım çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu gibi işsizlik sorununun ortaya çıkarmış olduğu olumsuz sonuçları giderme amacı güden pasif istihdam politikalarının aksine aktif istihdam politikalarında emek arzı ile talebi arasındaki uyumsuzlukları giderme, işsizliği önleme, azaltma ya da en azından mevcut istihdamı koruma amacı güdülmektedir. Aktif istihdam politikaları ise işgücü arz ve talebini uyumlaştırma politikalarıdır ve iş arayan ve işverenleri doğrudan eşleştirme işlevini de üstlenmektedir (Yıldırım ve Akman, 2018, s. 565).

Aktif istihdam politikaları genel olarak, çeşitli istihdam teşvikleri, mesleki eğitim programları, iş bulma hizmetleri ile bazı öncelikli gruplara yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu politikalar, işsizliğin bireyler açısından gelir kaybı gibi olumsuz sonuçlarını bertaraf etmekten ziyade, doğrudan doğruya kişilerin istihdama katılımını arttırarak kısa sürede işsizlikten kurtulmalarını amaçlamaktadır (Erdayı, 2009, s. 148). Genel olarak aktif istihdam politikalarının özelliği işsizlerin istihdama dahil olmalarının sağlanması ve buna ek olarak da işgücü piyasasında yer alanların mevcut durumlarının korunmasıdır (Bayraktar, 2019, s. 341). Bu politikaların istihdam üzerindeki etkinliğinin sağlanabilmesi için sadece aktif politikalar yeterli olmayıp aynı zamanda makroekonomik politikalarla da desteklemesi gerekmekte olup aktif politikaların istihdam üzerinde net bir etki yaratabilmesi kısa vadede değil ama uzun vadede mümkün olabilecektir (Gün-san ve Yergin, 2021, s. 1177).

Aktif istihdam politikaları içinde en fazla gündemde olan ve belki de kamu maliyesi açısından en çok yük oluşturan unsur hiç kuşkusuz teşvik uygulamalarıdır. Nitekim teşvik düzenlemeleri Türkiye de dahil olmak üzere gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Söz konusu teşvik uygulamalarında vergi, sigorta primi, enerji gideri, arazi ve arsa maliyeti gibi maliyet unsurlarının sübvansye edildiği düzenlemeler önemli bir yere sahiptir. Bu sübvansiyonlar sektörel ve bölgesel nitelikte olabildiği gibi, genel olarak bütün işverenleri kapsayacak şekilde de uygulanabilmektedir.

2.2. Sigorta Prim Teşvikleri ve Etkileri

En önemli kamusal hizmetlerden olan sosyal güvenliğin finansmanının nasıl sağlanacağı hususu, sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısı ile belirlenmekte ve sosyal güvenliğin vazgeçilmez bir anayasal hak ve toplumsal bir ihtiyaç/sorun olarak görüldüğü yapılarda finansman sorumluluğu, Beveridge Modeli doğrultusunda, devlet tarafından yüklenilmekte ve giderler genel bütçede yer alan vergiler ile karşılanmaktadır. Bunun yanı sıra Bismarc Modeli olarak adlandırılan ve sosyal güvenliği kişisel sorumluluk kapsamında ele alan yapılarda ise giderler, çalışanlar ve işverenlerden toplanan ve cebri niteliğe sahip, belli oranlardaki sigorta primleri ile karşılanmaktadır. Belirtmiş olduğumuz Beveridge ve Bismarc modellerinin yanı sıra bazı ülkelerde karma modellerin benimsendiği de görülmektedir. Özellikle Bismarc Modelinin benimsendiği ülkelerde tahsil edilen sigorta primlerinin yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları karma modelleri kaçınılmaz kılmakta ve devlet katkısı veya bütçe transferi gibi yöntemlerle sistem desteklenmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sigorta primlerine dayandığı ekonomilerde, sigorta prim teşviki uygulamalarıyla yeni işgücü imkânı yaratan veya mevcut işgücü potansiyelini koruyan işyerlerine belirli şartlar altında daha az sigorta primi ödenmesi imkânı verilmektedir. Böylece istihdam edilen işçinin işveren üzerindeki maliyeti azaltılmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin üç işlevinin bulunduğunu söylememiz mümkündür: Birincisi, oluşturulacak yeni iş imkanları veya açılacak işyerleri ile istihdamı artırmak (işsizliği azaltmak); ikincisi, yeni istihdam alanları yaratmaksızın, mevcut işyerlerindeki istihdamın korunması ya da istihdamın mevcut işyerleriyle kısmen artırılıp işsizliğin artmasını önlemek; üçüncüsü, işveren ve/veya sigortalı üzerindeki prim yükünün azaltılmasını sağlamaktır. Ayrıca sigorta prim teşvikleri, kayıtdışı istihdamın azalması sonucunda sigorta prim gelirlerinin artmasına ve dolayısıyla sosyal güvenlik bütçe açıklarının düşmesine de etki etmektedir. Nitekim yapılan bir araştırmada sigorta prim teşvikleri yüzde bir arttığında prim gelirlerinin binde altı oranında arttığı belirlenmiştir (Nurdoğan, 2019, s. 103).

Sigorta prim teşviklerinin ortaya çıkıp uygulanmasında ve derecelerinin/kapsamının belirlenmesinde birçok faktör etkili olmaktadır. İşsizlik ve eksik istihdamın yanı sıra özel sektörün kaynak yetersizliği, talep yetersizliği, kayıtdışı ekonomi ve ekonomik faaliyetlerin bölgelerarası dengesiz dağılımı (bölgesel gelişmişlik farklılıkları) en önemli faktörler olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra sigorta prim teşviklerinin bir sosyal politika aracı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, istihdamın teşvik edilmesi hedeflenen bölgelerin nüfus yapısı, kırsal-kentsel nüfus dağılımı, nüfus bağımlılık oranı, sosyal güvenliğin dağılımı, işgücüne katılım oranı ve genç-kadın işçi istihdamındaki (ya da işsizliğindeki) durum gibi unsurlar da dikkate alınmalıdır. Ayrıca küreselleşme süreci kapsamında dış yatırımların ülkeye çekilmesinin amaçlanması ve yatırımların cazip hale getirilmesi yönündeki dış unsurlar da sigorta prim teşviklerini etkileyebilmektedir.

Sigorta primlerinden kaynaklanan mali yükün yüksek seviyelerde olduğu ülkelerde sigorta prim teşviki uygulamalarıyla işverenlerin istihdam kararları üzerinde doğrudan etki oluşturulabilmektedir. Nitekim işverenler, ilave bir işçiyi istihdam etmekle etmemek arasında tercih noktasındayken, işyerinin gerekleri kadar, ilave istihdamın maliyetini de göz önünde bulundurmaktadırlar. Bu tercih aşamasında sigorta prim teşvikleri ile maliyet unsurları azaltılmakta ve işveren ilave istihdam yönünde motive edilmektedir. Buna benzer şekilde, ekonominin daralma eğiliminde olduğu ve istihdamın azaldığı durumlarda uygulanan sigorta prim teşviki düzenlemeleriyle işverenler işçi çıkartmak yerine mevcut istihdamı muhafaza etmek yönünde motive olabilmektedir.

İstihdama yönelik teşviklerin doğru kişilere uygun şekilde uygulanması ve süresinin doğru şekilde belirlenmesinde ülkedeki işgücü talep esnekliği önemli bir yere sahiptir. Nitekim işgücü

talep esnekliği, işgücü maliyetlerindeki bir birim değişikliğin istihdamda yarattığı değişimin ölçüsünü vermekte olup sigorta prim teşvikinin işveren veya işçi yükünü etkileyip etkilememesine göre farklı sonuçlar ortaya çıkacaktır. Örneğin, teşviklerin tamamen işverenlere yönelik olması durumunda toplam işgücü maliyetleri düşeceğinden işgücü talebi artacak; teşviklerin tamamen çalışanlara yönelik olması, çalışanlar için daha yüksek ücret anlamına geleceğinden işgücü talebi üzerinde bir etki oluşmayacaktır (Koç ve Şahin, 2020, s. 1302).

Devletin istihdam politikaları doğrultusunda işverenleri yönlendirmesi çabaları kapsamında uyguladığı sigorta prim teşvikleri, dezavantajlı grupların, gençlerin, kadınların istihdamını özendirme yönünde bir işlev de üstlenebilmektedir. İstihdam sübvansiyonları adı da verilen bu uygulamaların amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, işgücü piyasasında iş bulabilme şansı çok düşük olan grupların, istihdam edilebilirliğinin artırılması olup bu kişileri istihdam edecek olan işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılması yönünde bir talebi olmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018, s. 488). Dolayısıyla söz konusu kişileri istihdam eden işverenler daha az prim yüküne maruz kalmakta ve maliyetleri de azalmaktadır. Aynı durum belirli sektörlerde veya bölgelerde/illerde (kalkınmada öncelikli yerlerde) yatırım yapıp istihdam olanağı sağlayan işverenler için de geçerli olabilecektir. Bu yönüyle sigorta prim teşviklerinin önemli bir sosyal politika aracı olduğunu söylememiz mümkündür.

Sigorta prim teşviklerinin işveren maliyetlerini kısıcı etkisinin artması ve bu teşvik türlerinin çeşitlilik göstermesi işyerlerinin insan kaynakları planlamasını da yakından etkilemektedir. Nitekim insan kaynakları planlaması, istihdam edilecek işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden etkin kurallar çerçevesinde sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Etkili bir insan kaynakları planlamasıyla doğru kişileri istihdam etmek, doğru alanlara yatırım yapmak, sigorta prim teşviklerinden doğru şekilde faydalanmak, değişikliklere kısa zamanda uyum sağlamak ve maliyetleri en aza indirmek mümkün olmaktadır.

3. Türkiye’de Sigorta Prim Teşviki Uygulamaları

Gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkeler açısından mevcut istihdam düzeyinin muhafaza edilmesi ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanarak küresel rekabette ayakta kalınabilmesi açısından istihdamın artırılması önem arz etmektedir. Bu itibarla istihdam teşvikleri sıkça kullanılmakta ve çeşitlendirilmektedir. Ayrıca dezavantajlıların sorunlarından kaynaklanan mevcut durumlarının ortadan kaldırılmasına yönelik aktif istihdam politikaları belirleyip uygulanması görevini üstlenen modern sosyal devletler için istihdam teşvikleri, her geçen gün artarak önem kazanmaktadır (Gençler, 2011, s. 23). Türkiye’de de istihdam teşvikleri, özellikle sigorta prim teşvikleri adı altında, belli şartları taşıyan işverenlerin yine belli şartları taşıyan kişileri işe almaları ve çalıştırmaya devam etmeleri halinde daha düşük oranda sigorta primi ödemesi veya hiç sigorta primi ödenmemesi şeklinde uygulanmaktadır.

Türkiye’de sigorta prim teşvikleri yıllardır farklı şekillerde ve farklı kapsamlarda uygulanmaktadır. Nitekim 2022 yılı itibarıyla 17 farklı sigorta prim teşviki uygulanmaya devam etmektedir. Avrupa Birliği politikalarına uyum çerçevesinde özellikle kadın ve genç istihdamına özel önem verilmekte olup (Koban ve Keser, 2013, s. 41) buna ilişkin uygulanan sigorta prim teşviki önemli bir yere sahiptir. Bunların yanı sıra özürli istihdamının teşviki, ar-ge yatırımlarının teşviki, ilave istihdam teşviki ve kültür yatırımlarının teşviki gibi düzenlemeler Türkiye’de uygulanan diğer önemli istihdam politikası araçlarıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki 2020 ve 2021 yıllarında pandeminin istihdam üzerinde yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak amacıyla bazı geçici sigorta prim teşviki düzenlemeleri de uygulanmış olup bunların süresi dolduğundan 2022 itibarıyla uygulanmaları söz konusu değildir.

Türkiye’de uygulanmakta olan sigorta prim teşviklerini aşağıdaki şekilde özetlememiz mümkündür:

Tablo 1: 2021 ve 2022 Yılları İtibariyle Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşvikleri, Yasal Dayanakları ve Özeti

Teşvikin İsmi	Yasal Dayanağı	Özeti
5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/ı	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan özel sektör işyerlerinde çalıştırılan sigortalılar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar kadar indirimden yararlanılabilir.
Yurtdışına Götürülen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/i	Özel sektör işverenlerinin yurtdışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere yurt içinden götürülen/gönderilen sigortalılar için sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan genel sağlık sigortası primlerinin işveren hissesinin 5 puanlık kısmı için indirimden yararlanılabilir.
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/2	Kalkınmada öncelikli 52 ilde 5 puan prim indirimine ek olarak, aynı şartlarda prime esas kazanç alt sınırı üzerinden 6 puanlık destek olarak uygulanır. Söz konusu teşvikin süresi 31/12/2021 tarihinde dolmuş olup süre uzatımına ilişkin bir kararname yayınlanmadığından 2022 yılından itibaren uygulanmayacaktır.
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/j	4/b kapsamındaki sigortalılar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden beş puanlık kısmına isabet eden tutar kadar indirimden yararlanılabilir.
Genç Girişimci Teşviki	5510 SK./md.81/1/k	Genç girişimcilerde kazanç istisnasından faydalanan ve mükellefiyet başlangıç tarihi itibarıyla 18 yaşını doldurmuş ve 29 yaşını doldurmamış olanlardan, 4/b kapsamında 01/6/2018 tarihinden itibaren ilk defa sigortalı sayılan gerçek kişilerin primleri, 1 yıl süreyle prime esas kazanç alt sınırı üzerinden karşılanır.
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararlar Uyarınca Uygulanan Teşvik)	5510 SK./md. Ek 2	Maddede belirtilen büyük ölçekli yatırımlar, stratejik yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında teşvik belgesi düzenlenerek desteklenen işletmelerde sigorta primi işveren hissesinin tamamı karşılanır. Ayrıca belirlenen 6. Bölge illerinde sigorta primi işveren hissesi desteğine ilave olarak ayrıca sigorta primi işçi hissesi de karşılanır.
İşsizlikle Mücadele Teşviki	4447 SK./md. 50	İşe giriş tarihi itibarıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış kişilerin işe alınması halinde işsizlik ödeneğinin kalan süresince sigortalının prime tabi tutulacak kazançlarının prime esas kazanç alt sınırı üzerinden tahakkuk eden, kısa vadeli sigorta kolları priminin 1 puanlık kısmı, malullük yaşlılık ve ölüm sigortası priminin tamamı, genel sağlık sigortası priminin tamamı, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
İş Kazası Teşviki	4447 SK./md. Ek 4	Çok tehlikeli sınıfta yer alıp 10’dan fazla çalışanı bulunan ve üç yıl içinde ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde %2 olan işsizlik sigortası işveren payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınır.
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	4447 SK./Geçici Md. 10	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamı halinde işyerinin niteliğine göre farklı sürelerle sigortalıların prime esas kazançları üzerinden tahakkuk eden sigorta primlerinin işveren hissesine ait kısmı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	4447 SK./ Geçici Md. 15	İşbaşı eğitim programlarını tamamlamış gençlerin istihdam edilmesi halinde, prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde 5 Puan prim indirimi uygulandıktan sonra kalan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait oranına göre ve prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	4447 SK./ Geçici Md. 19	İş-Kur'a kayıtlı işsizler arasından 1/1/2018 ile 31/12/2022 tarihleri arasında işe alınan kişiler için günlük brüt asgari ücretin sigortalının prim ödeme gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere, sigortalının prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
Engelli İstihdamı Teşviki	4857 SK./ md. 30/6	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde engelli istihdamı halinde prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı Devlet tarafından karşılanır.
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	5746 SK/ md. 3	Ar-Ge/Tasarım ve destek personeli ile 4691 sayılı Kanununun geçici 2 nci maddesi uyarınca ücreti gelir vergisinden muaf olan personelin; ücretleri üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin yarısı, 31/12/2023 tarihine kadar karşılanmaktadır.
Kültür Yatırımları Teşviki	5225 SK/ md.5.	Kültür Yatırım Belgesi almış olan işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 3 yıl boyunca %50'si, Kültür Girişim Belgesi almış işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların ise prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 7 yıl boyunca %25'i karşılanmaktadır.
Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	2828 SK/ md. Ek 1.	Sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların özel sektör işverenleri tarafından prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primi ve işsizlik sigortası priminin sigortalı ve işveren hissesinin tamamı karşılanmaktadır.
Yoksul İstihdamı Teşviki	3294 SK./ md. Ek 5	Devletten son bir yıldır düzenli sosyal nakdi yardım alan ve aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan işsiz kişilerin istihdam edilmesi halinde, prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde brüt asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarın tamamı işe başlanan tarihten itibaren bir yıl karşılanır.
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	6331 SK./ md. 7.	10'dan az çalışanı bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi amacıyla sigortalı başına günlük brüt asgari ücretin tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde %1,4'i, çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde %1,6'sı işverene ödenmektedir.
2022 İtibariyle Süresi Dolmuş Teşvikler (Asgari Ücret Desteği, Normalleşme Teşviki, İstihdama Dönüş Teşviki ve Artı İstihdam Teşviki)	5510 SK/ G.80 4447 SK/ G.26,27 ve 28	Söz konusu teşvikler özellikle pandemi sürecinde istihdamı korumak maksadıyla uygulanmış olup 2022 itibariyle yürürlükleri sona ermiştir.

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Sigorta prim teşviki uygulamalarının temelinde yatan amaç, istihdamın korunması veya artırılması olsa da Tablo 1'de yer verdiğimiz Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşvikleri incelendiğinde aktif istihdam politikası aracı olarak birbirinden farklı amaçlara hizmet ettikleri görülmektedir. Bu amaçları aşağıdaki şekilde sıralamamız mümkündür:

- İşyerlerinin mevcut istihdamlarının korunması ve işsizliğin önlenmesi,
- İlave istihdam sağlanması,

- c) İşverenler tarafından prim belgelerinin süresinde verilmesinin sağlanması,
- d) İşverenlerin prim borçlarını süresinde ödemeleri ve SGK’ya prim borçlarının bulunmaması,
- e) Kayıtdışı istihdamın ve sahte sigortalılığın önlenmesi,
- f) Girişimciliğin teşvik edilmesi ve bu sayede yeni iş olanaklarının ortaya çıkması,
- g) Büyük ölçekli yatırımların ve kalkınmada öncelikli bölgelerin/illerin teşvik edilmesi,
- h) İş kazalarının önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi,
- i) Genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamının artırılması,
- j) Engelliler, sosyal hizmetlerden yararlanan çocuklar ve devletten nakdi yardım alanlar gibi dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması,
- k) Araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile kültür yatırımları gibi özellikli girişimlerin desteklenmesi.

Türkiye’deki sigorta prim teşviklerinin çoğunluğu işveren üzerindeki prim yükünü azaltmaya yöneliktir. Bu yönüyle sigorta prim teşvikleri toplam işgücü maliyetlerini düşürmekte ve dolayısıyla işgücü talebini artırmakta veya mevcut istihdamın korunmasını sağlamaktadır. Ancak bunların yanı sıra, yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararlar uyarınca uygulanan teşvikte 6. bölgede yer alan kalkınmada öncelikli illerde, işsizlikle mücadele teşvikinde, ilave istihdam teşvikinde ve sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların istihdamı halinde uygulanan teşvikte işveren hissesinin yanı sıra sigortalı hissesine de prim teşviki uygulanmaktadır. Böylece bu teşviklerde işveren maliyetinin azaltılmasının yanı sıra çalışan gelirinin artması da sağlanmaktadır.

Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinden faydalanabilmek bazı şartlara bağlanmıştır. Bu şartların bir kısmı, bazı istisnalar dışında, tüm teşvikler için geçerli iken bazı şartlar yalnızca ilgili teşvik için söz konusu olabilmektedir. Özellikle işyerinin özel sektör işyeri olması, işyerine ait prim belgelerinin süresinde ve usulüne uygun olarak verilmesi, primlerin vadesinde ödenmesi, Türkiye genelinde vadesi geçmiş ya da yapılandırılmamış (takside bağlanmamış) prim borçlarının bulunmaması, işyerinde kayıtdışı çalışan veya sahte sigortalılığa ilişkin bir tespitin yapılmamış olması çoğu sigorta prim teşvikinin ortak şartları arasında yer almaktadır. Öyle ki işyerinde kayıtdışı çalışan veya sahte sigortalılığın tespiti halinde geçmişe dönük yararlanılan teşvik tutarlarının yasal faiziyle geri alınması ve hatta ileriye dönük olarak belli sürelerle teşvikten yararlanılmasının yasaklanması söz konusu olabilmektedir. Bunların dışında bazı teşviklerde (işsizlikle mücadele teşviki, genç kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik, ilave istihdam teşviki, sosyal yardım alanların istihdamı teşviki gibi) işe alınan kişinin İş-Kur’a kayıtlı olması ve/veya işsizlik sigortası kapsamında ödenek almaya hak kazanmış olması şartı aranmaktadır. Bazı teşviklerde ise (genç kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik, işbaşı eğitim programını tamamlayanların istihdamı teşviki, ilave istihdam teşviki gibi) işe alınan işçinin işe girdiği tarihten önceki işyerinin altı aylık veya bir yıllık ortalamasına ilave olarak çalıştırılması şartı aranmakta ve bu durum da teşvikten yararlanmayı hem teknik hem de hukuki açıdan zorlaştırmaktadır. Öyle ki birçok işveren hem sigorta teşvik mevzuatını takip etmenin ve anlamının zorluğu hem de hesaplamalar ve uygulama yönünden yaşanan zorluklar nedeniyle yaptırımlarla karşı karşıya kalmanın endişesiyle ya teşviklerden faydalanmamakta ya da dışarıdan teşvik danışmanlık hizmeti almak zorunda kalmaktadır. Başka bir ifade ile Türkiye’de istihdamı artırmak hedefi doğrultusunda uygulanan çok sayıdaki teşvik düzenlemesine karşın teşviklerden faydalanma koşullarının işverenler tarafından zor ve karmaşık bulunması, teşviklerin istihdam oluşturma kapasitesini sınırlandırmaktadır (Koç ve Şahin, 2020, s. 1310). Bu nedenlerle Türkiye’de işverenlerin çoğunluğu uygulaması kolay olan 5 puanlık prim indirimi ve ilave 6 puanlık prim indirimi teşviklerinden faydalanmakla yetinmektedirler. Ayrıca

sigorta prim teşviklerinin bazıları belirli sayıda çalışanı bulunan işletmelere verildiğinden teşvikten faydalanma konusunda küçük işletmelerin mağdur olduğu söylenebilir (Cirit Bayar ve Varıcı, 2021, s. 366).

4. Kamu Harcaması ve Prim Harcaması Kavramları

Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin ortaya konulmasında hangi kaynaklardan ve ne amaçla finanse edildiği hususu önem arz etmektedir. Bu itibarla bazı noktalarda birbirinden ayrılan, bazı noktalarda ise benzeşen kamu harcaması ve prim harcaması kavramlarının açıklanması faydalı olacaktır. Nitekim çalışmamızın konusunu oluşturan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesinde kamu harcaması ve prim harcaması kavramları temel unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.1. Kamu Harcaması Kavramı

Kamu harcamaları (giderleri), kısaca, devletin mal ve hizmet alımları için yaptığı harcamalardır. Diğer bir ifadeyle, kamu harcamaları kamu idarelerinin kamusal ihtiyaçları karşılamak, ekonomik, mali ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere belirli kurallara göre yaptıkları harcamalarıdır. Toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen harcamaları ifade eden kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere farklı harcama bileşenlerinden oluşmaktadır (Atgür, 2020, s. 353). Kamu harcaması kavramına geniş anlamda bakacak olursak, devlet bütçesi kapsamında yapılan giderlerle birlikte, bütçe sistemi dışında kalan diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan giderleri de içine almaktadır. Bu bakış açısından hareketle kamu harcamaları, kamu kesimini oluşturan bütün unsurların (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri, yerel yönetimler, fonlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kurumlar, KİT’ler ile diğer kamu kurumlarının) giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan hizmetlerle ilgili bu harcamalar, önemli ekonomik ve sosyal etkilere neden olabilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 63). Nitekim maliye politikasının amaçları olan kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomik istikrar, kamu harcamalarının etkin ve planlı bir şekilde yapılması ile mümkün olabilmektedir.

Kamu harcamaları, kurumsal (idari), fonksiyonel veya ekonomik ölçütlere göre sınıflandırılabilir. Kurumsal (idari) sınıflandırma; kamu harcamalarının, kamu hizmetini yürüten kurumlar bazında sınıflandırılmasıdır ve dolayısıyla, Devletin yapısı ve organları göz önünde tutularak yapılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma; kamu harcamalarının, amaçlara yönelik hizmetler bazında sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırmanın amacı, kamu idareleri tarafından üstlenilen çeşitli hizmetlerin bütçe uygulamalarında maliyetlerinin hesaplanabilmesidir. Genel olarak fonksiyonel sınıflandırma; sağlık, eğitim, savunma, asayiş, ulaştırma, adalet, ekonomik hizmetler gibi alanları kapsamaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasıyla, Devletin, kamusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik fiskal ve ekstrasfiskal işlevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin piyasalara, milli ekonomiye ve bölüşüme etkilerinin izlenmesi, planlanması ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda kamu harcamaları reel (gerçek) harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Reel harcamalar, Devletin, dolaylı ya da dolaysız bir tarzda üretim faktörlerinin mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip olmasını sağlayan harcama türüdür ve toplam arza katkı yapan devlet hizmetlerinin bedelidir. Bu yönüyle reel harcamaları; kamusal

ihtiyaçların karşılanması için gerekli mal ve hizmet bedellerinden oluşan cari harcamalar ve ekonominin üretim kapasitesini ve verimliliği artırmak için yapılan ve faydası yıllara sirayet eden dayanıklı mallar için yapılan yatırım harcamaları olarak sınıflandırmamız mümkündür. Transfer harcamaları ise ekonomide mevcut bulunan satın alma gücünün toplumun bir kesiminden diğerine aktarılması şeklinde tanımlanabilir (Nadaroğlu, 2000, s. 159). Transfer harcamalarının en önemli özelliği, karşısında devlete mal veya hizmet verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle karşılıksız olmasıdır (Meriç, 2003, s. 172). Transfer harcamaları içerisinde; ihtiyaç sahiplerine ve dezavantajlı gruplara yapılan karşılıksız yardımlar, emekli, dul ve yetim gibi aylık ödemeleri, destekler ve faiz ödemeleri ön plana çıkmaktadır (Ulusoy, 2018, s. 306).

Şayet transfer harcamaları bazı bireylerin ya da sosyal grupların satın alma güçlerini doğrudan veya dolaylı şekilde artırıyor ise dolaylı ve dolaysız transferler ya da sıkça kullanılan ismiyle sosyal transferler; ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi için yapılıyorsa üretken ya da iktisadi transferler; sosyal amaçlı yapılıyorsa üretken olmayan transferler şeklinde nitelendirilebilmektedir (Nadaroğlu, 2000, s. 160-161). Bunun yanı sıra çeşitli kuruluşlara piyasa fiyatlarının düzenlenmesi amacıyla yapılan transfer harcamalarına ise sübvansiyon şeklinde yapılan transferler adı verilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 88). Transfer harcamaları bu yönüyle bir anlamda negatif vergi olarak düşünülmekte ve tüketicilere ya da firmalara belirli amaçlarla, şartlı veya şartsız olarak yapılabilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 89). Transfer harcamaları içerisinde yer alan sosyal transferler ise daha ziyade düşük gelir grubunda kişisel gelirleri artırmaya ve gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik harcamalardır (Ceylan, 2020, s. 69).

4.2. Prim Harcaması Kavramı

Prim harcaması, literatürde mevcut olmayan ve günümüze kadar kullanılmamış bir kavramdır. Dolayısıyla ilk defa bu çalışmamızda kullanılacak ve tanımlanacaktır. Söz konusu açıklamalar yapılırken vergi teorisinin önemli konularından birisi olan vergi harcaması kavramı temel olarak alınacaktır.

Türkiye’de Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından her sene vergi harcamaları raporu yayınlanmaktadır. 2021 yılı için hazırlanmış olan raporda vergi harcamaları; ekonomik, sosyal ve çevresel amaçları gerçekleştirmek üzere vergi alınmaması yoluyla devlet için gelir kaybına sebep olan, bazı mükellefler veya mükellef olması gerekenler için tanınan ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran, kanunlar, düzenlemeler ve uygulamalar olarak tanımlanmaktadır (GİB, 2021, s. 7). Bu kapsamda matrahtan veya vergi tutarından yapılan indirimler, indirimli vergi oranı uygulamaları, belirli konu veya kişilerin vergileme dışı bırakılması anlamına gelen istisna ve muafiyetler, mahsup ve iade uygulamaları vergi harcamalarının kapsamına girmektedir.

Vergi sistemlerinde yer alan ve özel hükümlerden hareketle oluşturulan vergi harcamaları standart vergi yapısından sapmalar olarak ifade edilmekte, kamu harcamalarının bir alternatifini oluşturmakta ve etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır (Karaş ve Hayrullahoğlu, 2021, s. 94). Vergi harcaması tutarı tespit edilirken bazı yöntemler uygulanabilmektedir. Ayrıcalık ortadan kaldırıldığında ve mükellefin ekonomik davranışı değişmediğinde tahsil edilebilecek vergiyi hesaplayan yöntem “vazgeçilen gelir yöntemi”; vergi harcaması kaldırıldığında mükellef davranışı da hesaba katılarak elde edilecek gelir artışının hesaplandığı yöntem “kazanılan gelir yöntemi”; mükelleflere vergi harcaması ile aynı faydayı sağlayacak bir harcama programının maliyetinin tahmin edildiği yöntem ise “harcama denkliği yöntemi” adı verilmektedir (GİB, 2021, s. 11).

Yukarıda yer verdiğimiz açıklamalardan hareketle prim harcaması, aktif istihdam politikaları veya sosyal politika amaçları çerçevesinde uygulanan ve sosyal güvenlik kuruluşlarını prim kaybına uğratan, işveren ve/veya sigortalılara belli şartlar altında tanınan ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle prim ödeme yükümlülüğünü tamamen veya kısmen ortadan kaldıran düzenlemelerdir. Prim harcamaları bazı özel şartları yerine getiren işverenlere/sigortalılara uygulanan desteklerdir. Başka bir ifade ile sosyal güvenlik idaresinin işverenler ve/veya sigortalılar lehine prim gelirlerinden vazgeçmesidir. Bu sayede işveren ve/veya sigortalıların üzerindeki prim yükü kısmen veya tamamen ortadan kalkmaktadır. Ayrıca prim harcamaları henüz elde edilmeyen prim gelirlerinin elde edilmesinden vazgeçilmesi ile gerçekleşmektedir ve bu yönüyle kamu harcamalarından ayrılmaktadır. Nitekim kamu harcamaları daha önce elde edilen kamu gelirlerinin dağıtılması ile gerçekleşmektedir (Eriçok, 2019, s. 330). Dolayısıyla bir düzenlemenin prim harcaması olarak nitelendirilebilmesi için kanuni düzenlemeler gereğince tahsil edilmeyen prim geliri sonucunda sosyal güvenlik idaresinin prim kaybına uğraması ve sosyal güvenlik bütçesinin olumsuz yönde etkilenmesi gerekmektedir. Ancak burada belirtmek gerekir ki uygulanan prim harcaması düzenlemesi, istihdamın artırılması veya korunması, kayıtdışı istihdamın azalması ve prim toplama maliyetinin azaltılması yönünde bir etkiye bulunuyorsa sosyal güvenlik bütçesi üzerindeki etki kısa vadeli olacak ve orta/uzun vadede bu etki tersine dönebilecektir. Bununla birlikte, prim harcamaları şayet verimsiz, etkinsiz, eşitsiz ve uygulaması zor bir yapıya sahipse bütçe üzerindeki olumsuz etkisi uzun vadeye de yayılacaktır. Vergi harcamalarında olduğu gibi (Kurt ve Çelikkay, 2020, s. 521) mevcut gelir eşitsizliği ile mücadele etmek isteyen siyasi idare, prim harcamalarını bir araç olarak kullanabilir ve bu araç gelir eşitsizliğini etkileyebilir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde prim harcamaları aşağıdaki hallerde karşımıza çıkabilmektedir;

- Sigorta primine esas kazancın hesaplanmasında tamamen (aynı yardımlar, ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, tazminat ödemeleri gibi) veya kısmen (yemek parası, çocuk ve aile yardımları ile özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları gibi) bazı ödemelerin matraha dahil edilmemesi,
- İş ilişkisi bulunan bazı çalışmalarda çalışanın kısmen (çıraklar, stajyerler, kursiyerler, ev hizmetlerinde 10 günden az çalışanlar, ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular gibi) veya tamamen (İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi, işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller gibi) sigortalı sayılmaması ve dolayısıyla prim alınmaması,
- Bazı sigortalılardan daha düşük oranda prim alınması (sosyal güvenlik destek primine tabi çalışma, 4/c kapsamındaki sigortalıların kısa vadeli sigorta kolları kapsamında bulunmaması gibi),
- Bazı sigortalılara yaşlılık sigortası kapsamında daha erken emekli olma hakkı tanınması nedeniyle toplamda daha az prim tahsil edilmesi (fiili hizmet süresi zammı uygulaması gibi),
- İade işlemleri (toptan ödeme kapsamında emeklilik şartını sağlayamayan sigortalıya ödendiği primlerin geri verilmesi gibi),
- Sigorta prim teşviki düzenlemeleriyle sosyal güvenlik idaresinin prim kaybına uğraması.

Yukarıda saydıklarımız dışında sürekli olarak yürürlükte olan yasal düzenlemeler veya geçici/süreli yapılandırma kanunları ile sigorta prim borçlarının ertelenmesi ve takside bağlanması uygulamasının prim harcaması sayılıp sayılmayacağı ayrı bir tartışma konusu olabilecektir. Her ne kadar ertelenmiş borçlar daha sonra ödendiğinde herhangi bir prim kaybı söz konusu olmasa da özellikle enflasyonist dönemlerde erteleme sonucunda gecikme zammından vazgeçilmesi ve

bunun yerine daha düşük orandaki tecil faizinin uygulanıyor olması reel anlamda bir gelir kaybını ortaya çıkarmaktadır. Buradan hareketle borç erteleme uygulamalarının da prim harcaması olarak nitelendirilmesi doğru olacaktır.

Türkiye’de prim harcamalarının bütçe üzerindeki olumsuz etkisi vergi harcamaları ile paralellik göstermektedir. Buna karşın vergi harcamaları konusundaki çalışmalar son dönemde yoğunlaşsa da (Güler, Toparlak ve Kaba, 2018, s. 151) prim harcamaları için aynı şeyi söylememiz mümkün değildir. Bununla birlikte vergi harcamaları 5018 sayılı Kanun’un 18 inci maddesi gereğince “vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri” olarak tanımlanmakta ve mali saydamlık ilkesi gereği her yıl merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmesi gerekmekte iken prim harcamaları için böyle bir durum söz konusu değildir. Bu durum mali saydamlık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Batırel, 2013, s. 20).

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus prim harcamalarının kamu harcamaları ile aynı kategoride değerlendirilebilme ihtimalidir. Halbuki prim harcamaları pek çok açıdan kamu harcamalarından ayrılmaktadır. Birincisi, prim harcamaları bazı özel şartlara sahip işveren veya sigortalılara uygulanan prim desteğiyle kamu harcamalarında işveren/sigortalı olsun veya olmasın herkese bir kaynak aktarımı söz konusudur. İkincisi, prim harcamasında henüz toplanmamış bir gelirden vazgeçme durumu söz konusuyken kamu harcamasında daha önceden toplanmış gelirin kamusal ihtiyaçları dağıtımı söz konusudur. Son olarak, prim harcamasının bütçe içerisinde görülmesi mümkün değilken kamu harcamaları bütçe içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda örneğin, devletin belli bir bölgede kurulu olan işyerlerine maddi destekle bulunarak hesaplarına para yatırması kamu harcaması iken belli bir bölgedeki işyerlerinden daha düşük oranda prim tahsil edilmesi ve bunun sonucunda sosyal güvenlik bütçesinin prim kaybına uğraması prim harcaması olarak nitelendirilmelidir.

5. Türkiye’de Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği

Türkiye’deki teşvik uygulamaları incelendiğinde uygulamalar arasında bir standardın olmadığı, birçok farklılık bulunduğu ve bu farklılıkların başında da teşvikin sağlanacağı kurum ve kaynağın geldiği söylenebilir (Oral, 2019, s. 237). Bu durum sigorta prim teşviklerinde daha net bir şekilde görülmektedir. Nitekim söz konusu teşvikler ile işverenlerin veya sigortalıların prim yükü azaltılmakta ancak bunların maliyeti dayandığı yasal dayanaklar gereğince farklı kamu kurumlarının bütçelerine yansıtılmaktadır. Bu durum ise hem dağıtım ve etki analizlerinin zor yapıldığı bir sistem ortaya çıkarmakta hem de sigorta prim teşviklerinin niteliğinin tespitini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin bir önceki başlıkta incelediğimiz kamu harcamaları mı yoksa prim harcamaları mı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Literatürde ilk kez prim harcaması kavramının kullanılmış olması ve kamu harcamaları ile mukayesenin yapılması nedeniyle çalışmamız maliye literatürü açısından önem arz etmektedir. Sigorta prim teşviklerinin hangi kavramla nitelendirileceği sorusunun cevabını bulabilmemiz için ise sigorta prim teşviklerinin işveren/sigortalı üzerindeki hangi yükü azalttığı ve bu uygulamanın nasıl finanse edildiğini ortaya koymamız gerekmektedir. Aşağıdaki Tablo 2’de buna yönelik bilgiler yer almaktadır.

Tablo 2: Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Hangi Prim Yükünü Azalttığı ve Finansman Kaynağı

Sigorta Prim Teşvikinin İsmi	Hangi Prim Yükünün Azaltıldığı	Sigortalı/ İşveren Payı	Teşvikin Finansman Kaynağı
5 Puan Prim İndirim Teşviki	Malullük, Yaşlılık Ve Ölüm (MYÖ) Sigorta Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Yurtdışına Götürelen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	Genel Sağlık Sigortası (GSS) Primi	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	MYÖ Sigorta Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	MYÖ Sigorta Primleri	Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Genç Girişimci Teşviki	MYÖ, GSS ve Kısa Vadeli Sigorta Kolları (KVSK) Primleri	Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
İşsizlikle Mücadele Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
İş Kazası Teşviki	İşsizlik Sigortası Primi	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK ve İşsizlik Sigortası Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Engelli İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Kültür Yatırımları Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	MYÖ, GSS, KVSK ve İşsizlik Sigortası Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Yoksul İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KVSK Primleri	İşveren Payı	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	KVSK Primleri	İşveren Payı	Sosyal Güvenlik Kurumu
2022 İtibariyle Süresi Dolmuş Teşvikler (Asgari Ücret Desteği, Normalleşme Teşviki, İstihdama Dönüş Teşviki ve Artı İstihdam Teşviki)	Muhtelif	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 2 incelendiğinde Türkiye’de uygulanmakta olan sigorta prim teşviklerinin nitelikleri üzerine daha net yorumlarda bulunulabilmesi mümkündür. Öncelikle bir sigorta prim teşviki uygulamasının kamu harcaması ya da prim harcaması olup olmadığının belirlenmesi mali yük ile finansal kaynağının aynı olup olmadığına göre belirlenebilecektir. Tabloda yer alan ve azalan

prim yüklerinden malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primleri Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bütçesinde yer alırken, işsizlik sigortası primi Türkiye İş Kurumu’nun (İş-Kur’un) bütçesinde yer almaktadır.

Tablo 2’ye göre sigorta prim teşviklerinin çoğunda finansman kaynağının ilgili sosyal güvenlik kuruluşu değil Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi kamu kurumları olduğu görülmektedir. İşverenler/sigortalılar tarafından sigorta prim teşvikinden faydalanılması sonucunda eksik ödenen tutarlar daha sonra ilgili bakanlık tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu’nun veya İş-Kur’un bütçesine aktarılmaktadır. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviklerinde ilgili sosyal güvenlik kuruluşunun bütçesinde bir prim kaybı ortaya çıkmamaktadır ve bu uygulamaların da prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Bu itibarla söz konusu sigorta prim teşvikleri kamu harcaması niteliğindedir. Söz konusu kamu harcamalarının çeşidi ise azalan prim yükünün işveren veya sigortalı payına ilişkin olmasına göre belirlenebilecektir. Buna göre, sigortalı payında düşüş sağlayan sigorta prim teşvikleri, bireylerin ya da sosyal grupların satın alma güçlerini doğrudan veya dolaylı şekilde artıran ve daha ziyade düşük gelir grubunda kişisel gelirleri artırmaya ve gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik harcamalar olduğundan sosyal (veya üretken olmayan) transfer harcamaları olarak nitelendirilebilecektir. İşveren payında düşüş sağlayan sigorta prim teşvikleri ise işveren üzerindeki mali yükü azaltmak suretiyle istihdamı artırarak iktisadi büyümeyi artırmayı amaçlaması nedeniyle iktisadi (veya üretken) transfer harcamaları olarak adlandırılabilir. Bu gruptaki sigorta prim teşviklerinin bazıları ise (Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki ve Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik gibi) hem sigortalı hem de işveren payını azaltmaktadır. Dolayısıyla bu tür uygulamalar hem sosyal hem de iktisadi transfer harcamalarının özelliklerini bünyesinde barındırmaktadır.

Tablo 2’de yer alan bazı sigorta prim teşviklerinde (işsizlikle mücadele teşviki, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamı teşviki ve işbaşı eğitim programını tamamlayanların istihdamı teşviki) ise Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinden olan malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primlerinde azalma olurken, finansman farklı bir sosyal güvenlik kuruluşu olan ve dolayısıyla da mali açıdan özerk (bütçesi farklı) olan İş-Kur tarafından yapılmaktadır. Bu sebeple de Sosyal Güvenlik Kurumu’nun bütçesinde bir prim kaybı ortaya çıkmamakta, farklı bir kamu kurumu olan İş-Kur’un bütçesinde bir azalma olmaktadır. Dolayısıyla bu uygulamaların da prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkün değildir ve kamu harcaması niteliğindedirler.

Tablo 2’de gösterdiğimiz iş kazası teşviki ise diğer sigorta prim teşviklerinden farklı bir yapıya sahiptir. Nitekim bu uygulamada azalan mali yük (işsizlik sigortası primi) ile finansmanın kaynağı aynı kuruluşa (İş-Kur’a) aittir. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki uygulamasında ilgili kuruluşun bütçesinde bir azalma olduğundan prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ayrıca tabloda yer verdiğimiz milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki de niteliği açısından diğer teşviklerden ayrılmaktadır. Bu teşvikte Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinden olan malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primlerinin yanı sıra İş-Kur’un geliri olan işsizlik sigortası priminde de azalma olmakta, finansman İş-Kur tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki İş-Kur açısından kısmen prim harcamasıyken kısmen de kamu harcaması niteliğindedir.

Türkiye’deki sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesi açısından son olarak Tablo 2’nin son satırında yer alan iş ve sosyal güvenlik hizmetlerinin desteklenmesi uygulamasına ay-

rica değinilmesinde fayda olacaktır. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 7 nci maddesinde, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesine ilişkin giderlerin, iş kazası ve meslek hastalığı bakımından kısa vadeli sigorta kolları için toplanan primlerden kaynak aktarılacak suretiyle, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finanse edileceği belirtilmiştir. Getirilen bu düzenleme sosyal güvenliğin finansman mantığına ve primlerin kullanım amacına aykırıdır. Nitekim 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 37 nci maddesinde, "Sosyal güvenlik kanunları dışında Kurum giderlerini artıracak yasal düzenlemelerin Kuruma getireceği malî yükün merkezi yönetim bütçesinden karşılanması zorunludur." hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan bir ilişkisi olmayan ve sosyal güvenlik kanunları dışında düzenlenmiş bir desteğin finansmanının merkezi yönetim bütçesi ile sağlanması gerekmektedir Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden sağlanması hukuki bir sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu soruna karşın söz konusu teşvik uygulamasında azalan mali yük (kısa vadeli sigorta kolları primi) ile finansmanın kaynağı aynı kuruluşa (Sosyal Güvenlik Kurumu'na) aittir. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki uygulamasında ilgili kuruluşun bütçesinde bir azalma olduğundan prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşviklerinin kamu maliyesi üzerindeki etkisi, Sosyal Güvenlik Kurumu verileri göz önünde bulundurularak Tablo 3'te gösterilmiştir. Bu tablo vasıtasıyla sigorta prim teşviklerinin tutar olarak ne kadarının kamu harcaması veya prim harcaması niteliğinde olduğunu da ortaya koyabilmemiz mümkündür:

Tablo 3: Türkiye'de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin 2020 ve 2021 Yıllarında Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkisi ve Nitelikleri

Sigorta Prim Teşvikinin İsmi	2020 Yılı İçin Ödenen Toplam Teşvik Tutarı (Bin TL)	2021 Yılı İçin Ödenen Toplam Teşvik Tutarı (Bin TL)	Teşvikin Finansman Kaynağı	Teşvikin Niteliği
5 Puan Prim İndirim Teşviki	20.500.000	29.400.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Yurtdışına Götürülen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	85.000	92.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	2.100.000	3.000.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	1.100.000	1.500.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Genç Girişimci Teşviki	745.000	1.500.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki	1.400.000	2.200.000	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Kamu Harcaması
Engelli İstihdamı Teşviki	380.000	535.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	785.000	1.100.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Kültür Yatırımları Teşviki	1.000	1.000	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kamu Harcaması

Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	Veri Paylaşılmamış	Veri Paylaşılmamış	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Yoksul İstihdamı Teşviki	368	930	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Kamu Harcaması
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	2.000	3.200	Sosyal Güvenlik Kurumu	Prim Harcaması
İşsizlikle Mücadele Teşviki	749	1.700	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
İş Kazası Teşviki	Veri Paylaşılmamış	416.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Prim Harcaması
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	1.400.000	2.200.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	36.300	24.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	9.000.000	15.700.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu/Prim Harcaması
Uygulama Süresi Dolmuş Diğer Teşvikler (Asgari Ücret Teşviki, Normalleşme Teşviki, Artı İstihdam Teşviki ve İstihdama Dönüş Teşviki)	8.247.300	8.648.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
TOPLAM	45.782.717	66.321.830		

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 ve 2021 yılları Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablo 3’ten görüldüğü üzere; sigorta prim teşvikleri içerisinde 5 puanlık prim indirimi en önemli yere sahiptir. Nitekim sigorta prim teşviklerinin tutar olarak yaklaşık %45’i bu uygulamaya aittir. Bunun ardından milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki (%23,7), pandemi süresinde uygulanan ve süresi dolmuş teşvikler (%13) ve ilave altı puan prim teşviki (%4,5) oransal olarak önemli yere sahiptirler.

Tablo 3’te yer alan veriler incelendiğinde; 2020 yılında yaklaşık 45,8 milyar TL, 2021 yılında ise yaklaşık 66,3 milyar TL tutarında sigorta prim teşviki vasıtasıyla işveren ve sigortalılara destek sağlandığı görülmektedir. Bu tutarların 2020 yılı için 27,1 milyar TL’si (%59’u), 2021 yılı için 39,3 milyar TL’si (%59’u) muhtelif bakanlıkların bütçesinden karşılanan ve kamu harcaması olarak nitelendirilebilen sigorta prim teşviklerine aittir. Bunun yanı sıra sigorta prim teşviklerinin 2020 yılında yaklaşık 18,7 milyar TL’si (%40,8’i), 2021 yılında ise yaklaşık 27 milyar TL’si (%40,7’si) işsizlik sigortası fonundan karşılanmıştır. Bu teşviklerin nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda 2020 yılı için 17,98 milyar TL’si kamu harcaması ve 720 milyon TL’si prim harcaması niteliğinde iken 2021 yılı için 25,3 milyar TL’si kamu harcaması ve 1,67 milyar TL’si ise prim harcaması niteliğindedir. Burada milli seferberlik (ilave istihdam) teşvikinin ne kadarının kamu harcaması ne kadarının prim harcaması olduğunun tespitinde, orantı yapılarak (%37,5’lik toplam prim içinde %3’lük pay işsizlik sigortası primine aittir) tahsilinden vazgeçilen işsizlik sigortası primi tutarı hesaplanmıştır. Bunun sonucunda işsizlik sigortası primi prim harcaması, geri kalan kısım ise kamu harcaması niteliğinde sayılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden finanse edilen iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması açısından ise 2020 yılı için 2 milyon TL, 2021 yılı için 3,2 milyon TL tutarındaki teşvikler prim harcaması niteliğindedir. Sonuç olarak

Türkiye’de sigorta prim teşviklerinin 2020 yılı için %98,5’i ve 2021 yılı için %97,4’ü kamu harcaması niteliğindeki geri kalan cüzi bir kısmı prim harcaması niteliğindedir.

5. Tartışma ve Sonuç

Sigorta prim teşvikleri, önemli bir aktif istihdam politikası aracıdır ve Türkiye’de ciddi bir uygulama alanı bulunmaktadır. Nitekim 2022 itibarıyla yürürlükte olan sigorta prim teşviki düzenlemesi sayısı on yediye ulaşmıştır. Bu teşviklerin temelde, işyerlerinin mevcut istihdamlarının korunması ve işsizliğin önlenmesi, ilave istihdam sağlanması, girişimciliğin teşvik edilmesi, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamının artırılması ve dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması gibi asli amaçları bulunmaktadır. Ancak bunların yanı sıra, işverenlerin sosyal güvenlik yükümlülüklerini eksiksiz şekilde yerine getirmelerini sağlama, kayıtdışı istihdamın ve sahte sigortalılığın önlenmesi, iş kazalarının önlenmesi, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi, araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile kültür yatırımları gibi özellikli girişimlerin desteklenmesi gibi amaçlara da hizmet etmektedirler. Dolayısıyla etkili bir istihdam politikası aracı olmasının yanı sıra önemli bir maliye ve sosyal politika aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Sigorta prim teşviklerinde hedeflenen amaca ulaşılabilmesi; teşvik düzenlemelerinin uygulanabilir olması, dağınık olmaması, hedeflenen kesimin ve finansal kaynağının doğru şekilde belirlenmesi ile mümkün olabilecektir. Dolayısıyla sigorta prim teşvikinin niteliğinin doğru şekilde belirlenmesi ve buna uygun çözümler bulunması gerekmektedir. Bu teşviklerin niteliğinin belirlenmesinde kamu harcamaları ve prim harcamaları olmak üzere iki kavram karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin büyük çoğunluğu (2021 yılı açısından %97,4’ü) ilgili sosyal güvenlik kuruluşunun bütçesinde eksilmeye neden olmaması ve başka bakanlıklarca/kurumlarca finanse edilmesi nedeniyle bir kamu harcaması çeşidi olan iktisadi veya sosyal transfer harcaması niteliğindedir. Buna karşın, iş kazası teşviki, milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki ve iş ve sosyal güvenlik hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması ilgili sosyal güvenlik idaresinin prim gelirini azaltması nedeniyle prim harcaması olarak nitelendirilebilecektir. Buradan yola çıkarak, bir sigorta prim teşvikinin prim harcaması veya kamu harcaması niteliğinde olmasının kamu maliyesi ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumlu veya olumsuz etkileri olabileceğini söylememiz mümkündür. Nitekim prim harcaması niteliğindeki teşvikler sosyal güvenlik açıklarını artırıcı yönde bir etki doğuracaktır. Türkiye’deki mevcut sistemde ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları genel bütçeden yapılan transferler ile finanse edildiği göz önünde bulundurulduğunda prim harcamalarının genel bütçe üzerinde de olumsuz etkileri olacaktır. Sigorta prim teşviklerinin kamu harcaması niteliğinde olması halinde ise doğrudan veya dolaylı olarak sosyal güvenlik idaresinin bütçesine bir etkisi olmayacak, bunun yanı sıra genel bütçe üzerinde doğrudan bir olumsuz etkisi söz konusu olacaktır.

Sigorta prim teşviklerinin, istihdamın korunması, artırılması ve sürdürülebilir bir niteliğe kavuşturulması açısından önemi tartışılmaz bir husustur. Ancak bu teşviklerin doğru şekilde dizayn edilmemesi ve uygulamada zorlukların ortaya çıkması hem hedeflenen amaçların sağlanamamasına hem de kamu kaynaklarının boşa harcanmasına neden olabilecektir. Bu nedenlerle sigorta prim teşviklerinin izlenmesi, faydalarının periyodik olarak analiz edilmesi ve etkisiz olan teşviklerin uygulanmasından vazgeçilmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu izleme ve analiz uygulamaları için kurumlar arası koordinasyon önem arz etmektedir. Ancak Türkiye’de teşviki uygulayan kurumlar ile finansmanı sağlayan kurumlar arasında koordinasyonu sağlayan bir yapı mevcut değildir. Bu nedenle söz konusu kuruluşlar arasındaki ilişki sadece bütçeden para

aktarımı düzeyinde kalmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin toplu şekilde takibini ve analizini mümkün kılacak, etkinliklerini ortaya koyup performanslarını ölçebilecek bir teşvik koordinasyon biriminin kurulmasında fayda olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de sigorta prim teşviklerinin finansman kaynaklarının çoğunun, uygulayıcı sosyal güvenlik idaresi yerine farklı bakanlıklar olması, başka bir ifadeyle teşviklerin kamu harcaması niteliğinde olması, teşviklerin verimliliğinin araştırılmasını ve takibini gereksiz bir iş yükü olarak algılanması sonucunu ortaya çıkarmakta ve popülist politikalar haline büründürmektedirler. Sigorta prim teşviklerinin finansman kaynağının, zaten bütçe transferleriyle sürdürülebilen Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesi olmaması olumlu bir şekilde karşılanabilirse de bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Teşvik politikalarının belirlenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumu’nun teknik hususlar dışında sürece dahil edilmemesi ve teşvik mevzuatının dağınıklıkla uygulanmasının zorlaşması bu hususların bazılarıdır.

Birçok prim teşviki düzenlemesinde ise finansman kaynağının işsizlik sigortası fonu olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortası fonu, işgücüne dahil olan kişilerin işsiz kalmaları halinde belirli sürelerle ve şartlarla maddi destek almaları ve iş bulmalarının sağlanması amacı ile kurulmuşken daha çok sigorta prim teşvikleri ile işverenlerin mali yükünün azaltılması amacına hizmet etmesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Nitekim bu durum da sigorta prim teşviklerinin bir kamu harcaması niteliğine bürünmesine ve işsizlik sigortası fonunda biriken tutarların amacı dışında erimesine neden olmaktadır. Mevcut bu durum işsizlik sigortası fonunun uzun vadede bazı finansal sorunlar yaşamasına neden olabilecektir.

Son olarak, sigorta prim teşviklerinin bazılarında teşvikin amacı ile finansmanı sağlayan kuruluş arasında geçerli sayılabilecek bir bağlantı bulunmadığı göze çarpmaktadır. Örneğin, iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde çalışanların işsizlik sigortası işveren prim payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınmaktadır. Aslında iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde indirimin iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası priminden, dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden, yapılması gerekmektedir. Buna benzer durum iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması, engelli istihdamı teşviki ve sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların istihdamı halinde uygulanan teşvikte de söz konusudur.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- Akdoğan, A. (2016). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Yayınevi.
- Atgür, M. (2020). Türkiye’de kamu harcaması davranışı ve hanehalkı tüketim harcaması davranışı ilişkisi (2006-2019). *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 41, 352-365.
- Batırel, Ö. F. (2013). Vergi harcamaları, mali saydamlık ilkesi ve anayasaya uygunluk. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(24), 13-20.
- Bayraktar, S. (2019). İşsizliğin çözümünde uygulanan aktif istihdam politikalarının etkinliği üzerine genel bir değerlendirme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(1), 339-358.

- Ceylan, B. (2020). Türkiye’de transfer harcamalarının gelir dağılımında adalet üzerindeki etkisi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 67-76.
- Cirit Bayar, B. ve Varıcı, İ. (2021). SGK prim teşviklerinin SGK denetmenlerinin bakış açıları ile analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 24(2), 352-367.
- Erdayı, U. (2009). Dünyada genç işsizliği sorununun çözümüne yönelik ulusal politikalar ve Türkiye. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2009/3(22), 133-162.
- Ericok, R. E. (2019). Türkiye’de vergi harcamalarının gelişimi: 2015-2021. *İstanbul İktisat Dergisi*, 69(2), 321-355.
- Gençler, A. (2011). Avrupa Birliği’nde krizin işsizliğe etkisi ve istihdam teşvikleri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2(1), 1-25.
- GİB (Gelir İdaresi Başkanlığı). (2021). *2021 yılı vergi harcamaları raporu*. Erişim adresi: https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/Vergi_Harcamaları_Raporu/Vergi_Harcamaları_Raporu_2021.pdf.
- Guzmán, G. (2014). How effective are active employment policies to reduce unemployment in EU countries? *Atlantic Review of Economics*, 2014(2), 1-15.
- Güler H., Toparlak, E. ve Kaba, H. (2018). Türkiye’de mali kural olarak vergi gelir güvenliğinin sağlanmasında vergi politikası tasarımı. *Politik Ekonomik Kuram*, 2(1), 142-164
- Günsan, N. ve Yergin, H. (2021). Aktif işgücü politikalarının istihdam üzerindeki etkisi. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(12), 1161-1180.
- Karaş, E. ve Hayrullahoğlu, B. (2021). Türkiye’de vergi harcamalarının incelenmesi ve vergilemede adalet açısından değerlendirilmesi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 44, 91-105.
- Kasapoğlu, M. M. ve Murat, S. (2018). Aktif istihdam politikaları ve Türkiye’de İşkur tarafından uygulanan aktif istihdam politikalarına güncel bir bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), 485-502.
- Koban, E. ve Yıldırım Keser, H. (2013). Rekabet edebilirlikte Türk lojistik sektörünün istihdam yapısının analizi ve istihdama yönelik devlet destekleri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(2), 32-43.
- Koç, N. ve Şahin, M. (2020). Türkiye’de istihdamın artırılmasına yönelik teşvik politikalarının incelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(75), 1294-1313.
- Kurt, M. ve Çelikay, F. (2020). Vergi harcamaları ile gelir eşitsizliği arasındaki nedensellik üzerine bir inceleme. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 16, 511-524.
- Meriç, M. (2003). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 171-191.
- Nadaroğlu, H. (2000). *Kamu maliyesi teorisi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nurdoğan, A. K. (2019). Sosyal sigorta prim teşviklerinin Sosyal Güvenlik Kurumu prim gelirlerine etkisi: Ekonometrik bir analiz. *Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 81-106.
- Oral, İ. (2019). 2018 yılında uygulanan sigorta prim teşvikleri üzerine düşünceler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 222-240.
- SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu). (2021). 2020 yılı faaliyet raporu. Ankara.
- SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu). (2022). 2021 yılı faaliyet raporu. Ankara.
- Ulusoy, A. (2018). *Maliye politikası* (10.bs), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Yıldırım, D. Y. ve Akman, E. (2018). Bir kamu politikası olarak istihdam politikalarının uygulanmasında Türkiye İş Kurumu (İşkur)’nın rolü: Batı Akdeniz bölgesinde bir inceleme. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6(13), 563-585.

