

H. Hakan Yılmaz¹
Program Danışmanı

SGK ALACAKLARI ASLINDA NE KADAR?

BU ALACAKLAR İÇİNDE BELEDİYELERİN PAYI NE?

DEĞERLENDİRME NOTU

I. SGK Alacaklarının Gelişimi

Belediyelerin, bağlı idarelerin ve belediye şirketlerinin SGK'ya 96 milyar TL² seviyesinde prim borcu bulunduğu resmi otoriteler tarafından geçen ay içinde açıklanmıştı (GSYH'ye oran olarak yüzde 0,25). Bu açıklama doğrudan SGK alacaklarına ilişkin bir tartışma başlatmamakla birlikte kurum alacaklarının ne seviyede olduğu, mali tabloların ne seviyede doğru ve güvenilir bilgiyi yansıttığı, alacakların nasıl takip edildiği ve muhasebeleştirildiği sorularını da ister istemez gündeme getirmiştir. İşte bu değerlendirme notunda bu konulara girmeye çalışacağız.

Temel soru SGK alacakları toplamının ne seviyede doğru ve güvenilir olduğudur. SGK alacakları Sayıştay denetim raporlarında sürekli ele alınan ama düzeltme yönlü iyileşmenin istenen seviyede sağlanamadığı bir alan olarak karşımıza çıkmakta. Nitekim SGK alacaklarının rakamsal gelişimine 2015-2023 yılları arasında baktığımızda, açıklanması gereken dönemsel kırılma noktalarını görebiliyoruz (Ek1' de 2015-2023 yıllarına ait ayrıntılı bilanço rakamları yer almaktadır). SGK alacakların tam ve doğru bilgiyi yansıtması Sayıştay raporlarında da altı açık bir şekilde çizildiği üzere kurumsal altyapı sorunlarıyla sistematik hale dönüşmüş gibi gözüküyor. Mesele ise bunun nasıl çözüleceği.

Tabloya baktığımızda (Tablo 1), 2019 yılı ile **2022 ve 2023 yıllarında önemli seviyelerde revizyonlara karşılık gelen ileri ve geri kırılma yönlü gelişmeler olduğunu görmekteyiz.** 2015 yılında 48,3 milyar TL seviyesinde olan alacaklar 2023 yılı

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının Temmuz ayı açıklamaları (<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/sgk-belediyelerden-96-milyar-liralik-prim-alacagi-icin-harekete-gecti/3284962>)

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

sonunda 700 milyar TL'nin üzerine çıkmıştır. GSYH'ye oran olarak dönem başında yüzde 2'ler seviyesinde olan alacak, 2019 yılında bir anda dönem içinde yüzde 6,5'lere yaklaşmış (3 kattan fazla artmış), 2023 yılı ile birlikte reel olarak bir düşme içinde olmuş ve mali tablolarda yüzde 3'lerin altına gerilemiştir. **SGK faaliyet raporlarında bu gelişmelere ilişkin net bir açıklama göze çarpmamakla birlikte Sayıştay raporlarında 2012 yılından beri buradaki gizemi açıklamaya yönelik çabalar bulunmaktadır.**

Tablo 1. SGK Alacaklarının Gelişimi (2015-2023)

	milyon TL			GSYH'ya Oranları			% Dağılım		
	Top. Alacak	Belediye	Diğer	Top. Al.	Belediye	Diğer	Top. Al.	Belediye	Diğer
2015	49.190	801	48.389	2,09	0,03	2,06	100,0	1,6	98,4
2016	69.656	1.565	68.091	2,65	0,06	2,59	100,0	2,2	97,8
2017	75.667	2.330	73.337	2,41	0,07	2,34	100,0	3,1	96,9
2018	69.387	3.976	65.411	1,84	0,11	1,74	100,0	5,7	94,3
2019	278.479	7.712	270.767	6,45	0,18	6,27	100,0	2,8	97,2
2020	326.701	12.828	313.873	6,47	0,25	6,22	100,0	3,9	96,1
2021	349.399	19.188	330.211	4,82	0,26	4,55	100,0	5,5	94,5
2022	480.505	38.670	441.835	3,20	0,26	2,94	100,0	8,0	92,0
2023	717.992	62.473	655.519	2,73	0,24	2,49	100,0	8,7	91,3
2024 (H)*	877.621	96.000	781.621				100,0	10,9	89,1

* Haziran sonu tahminimiz

Kaynak: SGK Faaliyet Raporları, ÇŞGB basın açıklamaları ve kendi tahminlerimiz

Not: 2024 yılsonu tahmini yapılmamasının nedeni SGK'nın alacakların tahsiline yönelik bir politika değişikliği içinde olduğu öngörüsüdür.

Dolayısıyla alacakların dönem dönem düşmesi ve artması konusunda mali tablolarda izah edilmesi gereken hususlar kurum ve Sayıştay raporlarında nedenleri ve sonuçlarıyla bütünsel bir şekilde açıklanamamaktadır. TC Sayıştay Başkanlığı raporlarında düzenli ve sürekli bir şekilde SGK mali tablolarındaki alacakların tam ve doğru olmadığı ve düzeltmeler yapılması gerektiği konusunda bulgular yer almaktadır. Bu gerekçeyle özellikle 2022 ve izleyen yıllar için verilerin ne seviyede bütün alacakları kapsadığı, soru işaretleri taşımaktadır. **Sayıştay özet olarak kurumun alacaklarına ilişkin işlemlerin tahakkuk esasına göre gerçekleştirilmemesi ve muhasebe sistemindeki entegrasyonu sorunu nedeniyle mali tabloların kurum alacağına dönüşmüş tutarları tam olarak yansıtmadığını ve uzun dönemdir bu konuda beklenen sistematik düzeltmelerin yapılmadığını söylemektedir.**

Kutu:

Sayıştay Raporlarında Alacaklara İlişkin Temel Denetim Bulguları

2012 yılında başlayan Sayıştay denetim raporlarında her yıl kurum alacaklarının gerçek tutarları yansıtmadığı konusunda tespitler yapılmıştır. Sayıştay bulgularına ilişkin izleme tablolarında bir önceki yıl yapılan bulgulara yönelik özellikle alacaklara ilişkin tespitlerin gereğinin yerine getirilmediği sürekli vurgulanmıştır. İzleyen paragraflarda seçilmiş üç yıla ilişkin bulgular ve kısa tespitler yer almaktadır:

BULGU 4: Kurum Alacaklarının Takibinin Yapıldığı Yazılımın Entegrasyonunun Sağlanmamış Olması (2022, DR)

Kurumun alacaklarına ilişkin işlemlerin tahakkuk esasına göre gerçekleştirilmemesi nedeniyle mali tabloların cari ve geçmiş dönemde Kurum alacağına dönüşmüş tutarları tam olarak yansıtmadığı görülmüştür.

...

Cari ve geçmiş dönemde Kurum alacağına dönüşmüş olmakla birlikte MOSİP Sistemi dışındaki bilgi sistemlerinde takip edilen toplam 201.842.789.565,00 TL tutarındaki geçmiş dönem alacağının 31.12.2019 tarihinde düzenlenen muhasebe işlem fişi ile yevmiye kayıtlarına alınarak 2019 yılı mali tablolarında gösterildiği, ancak, bu kapsamdaki alacakların 2020 yılı içerisinde MOSİP Sistemi dışındaki bilgi sistemlerinde takip edilmeye devam edildiği ve 2020 yılı mali tablolarında gösterilmediği, daha sonra 31.12.2021 tarihinde düzenlenen muhasebe işlem fişi ile 31.12.2019 tarihinde muhasebe kayıtlarına alınan toplam 201.842.789.565,00 TL tutarındaki geçmiş dönem alacağının ters kayıtla kapatılarak MOSİP Sistemi dışındaki bilgi sistemlerinde takip edilen toplam 277.045.543.347,00 TL tutarındaki geçmiş dönem alacağının yevmiye kayıtlarına alındığı ve 2021 yılı mali tablolarında gösterildiği tespit edilmiştir. Bu defa 31.12.2022 tarihinde düzenlenen muhasebe işlem fişi ile 31.12.2021 tarihinde muhasebe kayıtlarına alınan toplam 277.045.543.347,00 TL tutarındaki geçmiş dönem alacağı ters kayıtla kapatılarak MOSİP Sistemi dışındaki bilgi sistemlerinde takip edilen toplam 362.835.929.157,92 TL tutarındaki geçmiş dönem alacağı yevmiye kayıtlarına alınmıştır.

BULGU 4: Kurum Alacaklarının Takibinin Yapıldığı Yazılımın Entegrasyonunun Sağlanmamış Olması (2021, DR)

Kurumun malî tabloları tahakkuk esaslı muhasebe çerçevesinde hazırlanmamaları nedeniyle cari ve geçmiş dönemde Kurum alacağına dönüşmüş tutarları tam olarak göstermemektedir. Bu itibarla, Kurumun alacaklarına ilişkin işlemlerin tahakkuk esasına göre gerçekleştirikleri anda muhasebeleştirilmesi ve mali tablolarda da tam olarak raporlanması gerekmektedir.

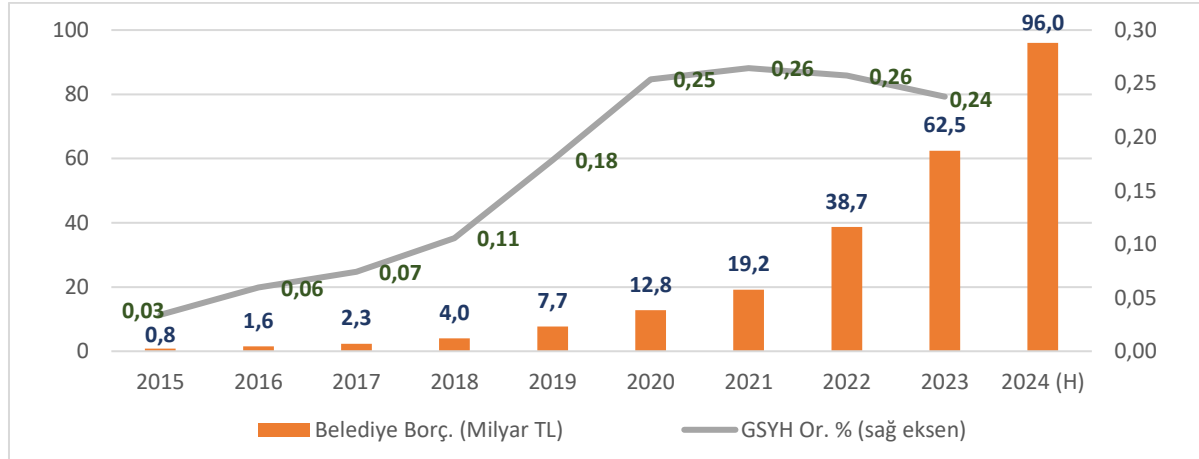
BULGU 1: Kurum Alacaklarının Mali Tablolarda Tam ve Doğru Bir Şekilde Yer Almasını Sağlayacak Bir Mali Yapının Olmaması (2014, DR)

Kurumun mali iş ve işlemlerinin muhasebeleştirilmesi, ölçümü ve sunuluşunu ortaya koyan malî tabloların, tahakkuk esaslı muhasebe çerçevesinde hazırlanmaması nedeniyle, Kurumun mali sistemi, cari ve geçmiş dönemde kurum alacağına dönüşmüş tutarların gerçek durumunu göstermemektedir.

II. Belediyelerin ve Diğer Kurumların SGK'ya Olan Borçlarının Gelişimi ve Rakamlardaki Tutarsızlıklar: Şeytan Bunun Neresinde?

2019 yılından itibaren geniş tanımda belediyelerin (şirket ve bağlı idareler dahil) SGK'ya olan yükümlülükleri reel olarak belirgin bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2015 yılında GSYH'ye oran olarak on binde 3,4 olan prim borçları, 2023 yılında binde 2,4'e çıkmıştır. 2022 sonunda 38,7 milyar TL olan geniş tanımda belediyelerin borçları 2024 Haziran sonu itibarıyla 96 milyar TL'ye sıçramak suretiyle GSYH'ye oran olarak binde 3'lere yaklaşmıştır.

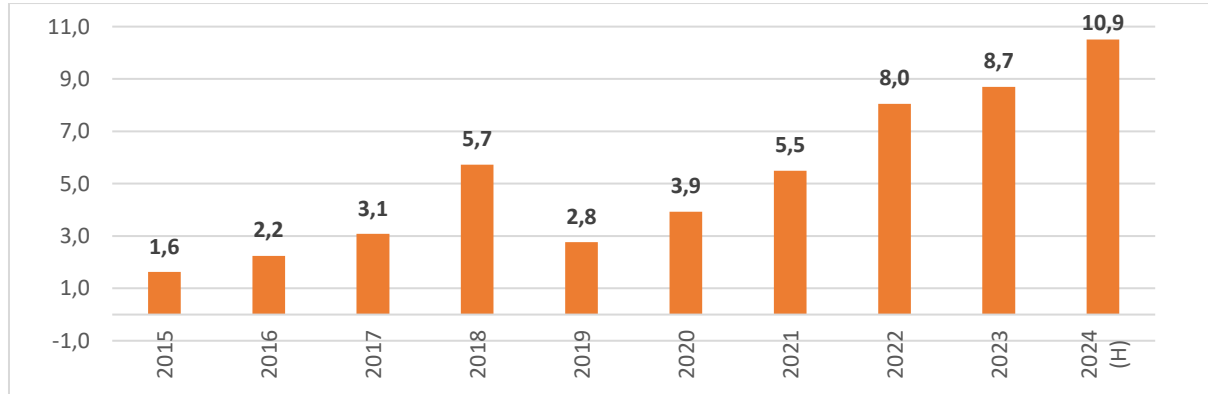
Grafik 1. Geniş Tanımda Belediyelerin SGK'ya Olan Borçlarının Gelişimi (milyar TL, GSYH%)



Kaynak: TEPAV Hesaplamaları

Bununla birlikte belediyelerin SGK'ya olan borçlarının SGK'nın toplam alacakları içindeki payı 2024 yılında en yüksek seviye olan yüzde 10'lar seviyesinde çıkmaktadır. Sayıştay raporlarında bahsedilen alacak düzeltmeleri yapıldığında bu oranın yüzde 10'ların da altına düşeceğini ihtimal dahilinde söyleyebiliriz.

Grafik 2. Geniş Tanımda Belediyelerinin Borçlarının SGK Alacakları İçindeki Payı (% , 2015-2023)

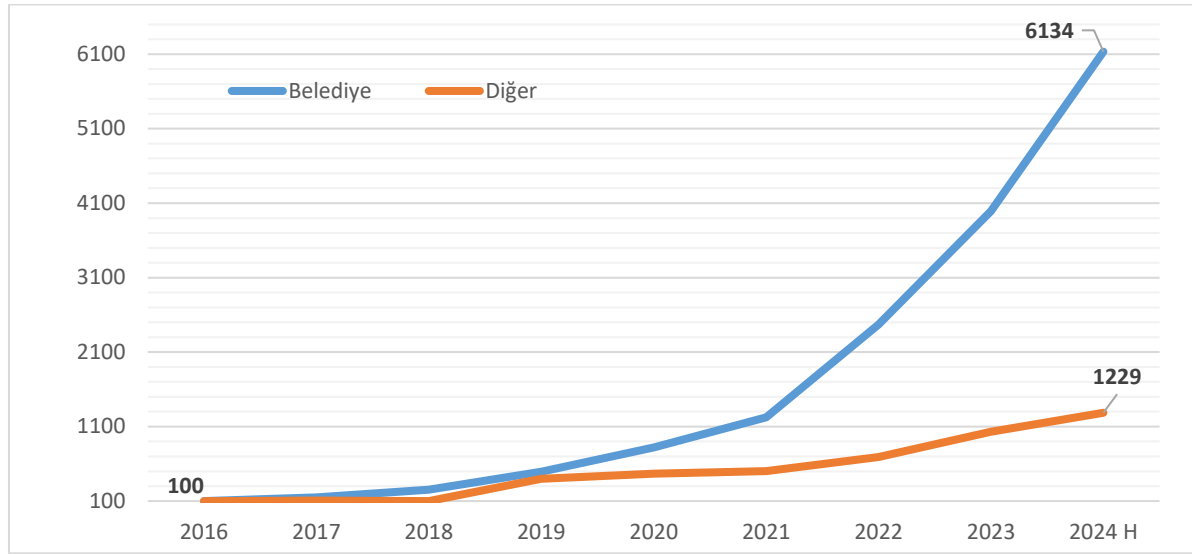


Kaynak: Sayıştay denetim raporları verileri üzerinden TEPAV Hesaplamaları

SGK alacaklarının Sayıştay raporlarında sürekli altı çizilen cari ve geçmiş dönemde kurum alacağına dönüşmüş tutarların mali tablolarda tam olarak gösterilmediğine ilişkin tespit ile bizim veriler üzerinde yaptığımız analiz, burada çözülmesi gereken bir muhasebe ve raporlama sorunu olduğunu göstermektedir.

İzleyen grafik (Grafik 3) SGK'nın belediyelerden olan alacağı ile diğer alacakları arasındaki gelişimin farklılaşmasını göstermektedir. Belediye dışı kurumların alacaklarındaki ara ara dönemsel sıçramalar göstermesi ve artışın 2022'den itibaren tekrar yavaşlaması burada alacakların raporlanmasına ilişkin bir soru işareti oluşmasına da yol açmaktadır.

Grafik 3. SGK Alacaklarının Borçlulara Göre Gelişim Endeksi (2016=100)



Kaynak: Sayıştay denetim raporları verileri üzerinden TEPAV Hesaplamaları

Sayıştay 2022 raporunda vadesi geçmiş toplam prim alacakları 362,9 milyar TL seviyesinde açıklanmıştır (GSYH'ye oran olarak yüzde 2,4). Bu tutar toplam SGK alacaklarının yaklaşık yüzde 75'ine karşılık gelmektedir.

Tablo 2. SGK Prim Nitelikli Alacaklarının Gelişimi (2022)

milyon TL	Prim Aslı	Gec. Zammı	Toplam	% Dağ.	GSYH %
Genel Toplam	200.291	162.605	362.896	100,0	2,4
4/1-a SSK Kapsamı	130.253	150.560	280.813	77,4	1,9
Prim Alacakları	114.842	135.121	249.963	68,9	1,7
Diğer Alacaklar	15.411	15.439	30.850	8,5	0,2
4/1-b BAĞKUR Kapsamı	67.612	11.558	79.170	21,8	0,5
4/1-c Emek. Sandığı Kapsamı*	2.426	487	2.913	0,8	0,0

Kaynak: Sayıştay SGK 2022 Yılı Denetim Raporundan kendi hesaplamamız

* Bizim tahminimiz

Geniş tanımda ise belediyelerin 2022 sonu itibarıyla SGK'ya borcu 38,7 milyar TL seviyesindedir. Belediye borçlarının toplam alacaklara oranı 2022 yılı için yüzde 8 seviyesinde çıkmaktadır. Bu borcun yüzde 61,1'i belediye şirketlerinden kaynaklanmaktadır. Bakanlığın son açıklamalarında bu oranın 2024 yılında yüzde 80'leri aştığı ifade edilmektedir.³

³ Özellikle son dönemde SGK'ya olan borç ödemelerinin tahakkukların yarısını altına düşülmesi ve belediye şirketlerinden vergi payı nedeniyle kesinti yapılamaması buradaki dağılımı hızla değiştirmiş görülmektedir. Belediyeler eskiden taşeron üzerinden istihdam edilen personelini mevcut yapıda personel şirketleri üzerinden istihdam etmektedir. Belediyeler artan eğilimde personel şirketlerine aktarmaları gereken tutarı net ücret kadar belirlemekte; SGK, gelir vergisi gibi yükümlülüklerini ise emanet hesaplarına aktararak ertelemektedirler. Belediyelerin nakit kullanımı için yapmış olduğu bu uygulama ister istemez belediye şirketleri üzerinden SGK'ya olan borçlarının reel olarak artması anlamına gelmektedir.

Tablo 3. SGK'nın Belediyelerden Alacaklarının Gelişimi (2022)

milyon TL	Prim Aslı	Gec. Zammı	Toplam	% Dağ.
Genel Toplam	25.603	13.066	38.670	100,0
4/1-a SSK Kapsamı	23.177	12.579	35.756	92,5
Belediye	5.690	6.130	11.819	30,6
Bağlı İdare	149	156	305	0,8
Belediye Şirket	17.338	6.294	23.632	61,1
4/1-c Emekli Sandığı Kapsamı	2.426	487	2.913	7,5
Belediye	2.395	485	2.880	7,4
Bağlı İdare	32	1	33	0,1
SGK Alacak İçindeki Payı (%)	5,3	2,7	8,0	

Kaynak: Sayıştay SGK 2022 Yılı Denetim Raporundan kendi hesaplamamız

Özellikle belediye şirketleri üzerinden istihdam belediyelerde ana istihdam biçimine dönüşmüştür. 2018 yılında 696 sayılı KHK taşeron firmalar üzerinden istihdam edilenlerin merkezi idareden farklı olarak kurum içinde değil belediye şirketi çalışanı statüsüne geçirilmiştir. Personel şirketi üzerinden istihdamının oldukça esnek yapıda olması ve idarelere keyfiyet bırakması sonucunda bu şekilde istihdam edilenlerin sayıları dönem boyunca artmıştır **2023 yılında geniş tanımda belediyelerde çalışan 798 bin kişinin yüzde 77'sine karşılık gelen 614'bin çalışan doğrudan belediye şirketleri üzerinde istihdam edilmektedir.**

Tablo 4. Belediyelerde İstihdam Sayılarının Kurumlara Göre Gelişimi (2022-23)

				% Dağılım	
	2022	2023	% Değişim	2022	2023
Belediye	168.747	161.764	-4,1	22,2	20,3
Bağlı İdare	25.607	22.336	-12,8	3,4	2,8
Belediye Şirketleri	564.694	614.119	8,8	74,4	76,9
Toplam	759.048	798.219	5,2	100,0	100,0

Kaynak: SBB Kamu İstihdamı verileri ve ÇŞİDB 2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu üzerinden kendi hesaplamamız

III. Sonuçta Ne Anladık ve Ne Yapmak Gerekir?

SGK ve vergi idaresinin alacakları hızla artmaktadır. Bu alacakların ne seviyede olduğu konusu özellikle SGK için önemli soru işaretleri taşımaktadır. Yeniden yapılandırmalar buradaki meselelerin daha da karmaşıklaşmasına yol açmaktadır. Farklı emeklilik rejimlerinin olması, muhasebe sistemlerinin entegre olmaması ve özellikle tekrarlanan yapılandırma düzenlemeleri ve sürekli eklenen geçici maddeler nedeniyle SGK için hesaplamaları tam ve doğru yapamamak, Sayıştay denetim raporunda da olduğu gibi henüz çözülmemiş bir sorun alanı haline gelmiş ve gelmeye devam etmektedir.

Bundan 20-25 sene önce gerçekten sorun olan gelişkin yazılım teknolojilerine olan ihtiyaç, standardize edilmiş ve diğer kurum verileriyle entegre çalışabilen veri altyapısı eksikliği, dijitalleşme ve kurumsal altyapının geliştirilmesi ihtiyacı bugün sorun olmaktan çıkmasına rağmen meselenin hala devam ediyor olması, iyi yönetim açısından anlaşılması gereken bir husustur.

SGK alacakları içinde geniş tanımda belediyelerin payı 2024 yılında yüzde 10'lar seviyesindedir. 10 yıl önce yüzde 2'nin altında olan oran, özellikle personel şirketlerinin kurulması sonrasında hızlanmıştır.

SGK'nın alacaklarının ilgili mevzuatın öngördüğü çerçevede 2015 yılından beri açıklanmıyor olması, burada kurumun yasal bir yükümlülüğü yerine getirmemesi yanında zorlama gücünü de azaltmaktadır. Borçlu kurumları da yıpratmayacak ama primleri ödememeyi alışkanlık haline getirmiş sorumluları da caydıracak de şekilde orta bir yolun bulunması gerekmektedir.⁴

Başta EYT⁵ olmak üzere sosyal güvenliğe ilişkin irrasyonel nitelikte alınan politika kararlarının hızlandırdığı aktüerya dengelerdeki bozulma, ister istemez gelecek üç yıllık dönemde sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin finansmanını riskli hale getirmektedir. **Kamu mali dengelerinde SGK kaynaklı sürekli hale gelen bu bozulmayı gidermek için gelirlerin artırılması önemli bir seçenek olurken mevcut alacakların da tahsiline yönelik hakkaniyet, adalet ve kamusal sorumluluğunun gerektirdiği uygulama yönlü çözümler geliştirilmesine mutlak ihtiyaç bulunmaktadır. Mesele halının altına süpürülecek bir konu olmaktan çıkmıştır.**

⁴ SGK Başkanının görevlerini düzenleyen 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunun 10. maddesinin "g" fıkrası ile SGK Yönetim Kurulu tarafından her yıl için belirlenecek tutardan daha fazla gecikmiş prim borcu olan işverenleri (ödeme tarihi altı ayı geçmiş), yönetmelikle belirlenen usul ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak sorumluluğunu da getirmiştir. Kanunun verdiği yetki çerçevesinde prim borçlarının kamuoyuna nasıl açıklanacağına ilişkin usul ve esaslar Sosyal Güvenlik Kurumuna Prim Borcu Olan İşverenlerin Kamuoyuna Açıklanmasına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir. Mevzuat kanun ve yönetmelikte belirlene usullere göre her yıl için belirlenecek tutardan fazla özel ve kamu kurum ve kişilerine ait gecikmiş sosyal güvenlik prim borcunun kamuoyuna açıklanması yetki ve sorumluluğunu SGK'ya vermektedir.

⁵ SGK'ya yükü açısından EYT'nin 2023 yılında GSYH'ya oran olarak maliyeti % 0,93, 2024 tahmininde % 1,7, 2025 projeksiyonunda ise % 1,9 seviyelerinde çıkmaktadır. Kıdem tazminatları da eklendiğinde bu oranlar yaklaşık 0,1-0,4 puan arasında artmaktadır. <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10778>

SGK ALACAKLARI ASLINDA NE KADAR?
BU ALACAKLAR İÇİNDE BELEDİYELERİN PAYI NE?

Ek 1: SGK 2015-2023 Bilanço Alacak Hesapları

(milyon TL)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TOPLAM ALACAKLAR (12+13+14+22)	49.190	69.656	75.667	69.387	278.479	326.701	349.399	480.505	717.992
DÖNEN VARLIKLAR									
12 FAALİYET ALACAKLARI	33.924	52.106	45.948	43.387	247.246	288.597	305.982	425.669	540.056
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	29.330	46.309	39.350	34.404	76.535	118.119	28.275	69.488	182.476
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ AL. HES.					145.570	145.570	178.025	315.785	315.790
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ AL. HES.	1.451	732	550	323	13.354	13.264	87.224	25.891	26.075
127 DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	49	22	16	25	69	137	70	75	82
128 ŞÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	3.095	5.043	6.032	8.635	11.718	11.507	12.387	14.430	15.632
13 KURUM ALACAKLARI	11.205	10.867	20.083	15.990	23.680	28.654	32.692	44.340	158.894
139 DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	11.205	10.867	20.083	15.990	23.680	28.654	32.692	44.340	158.894
14 DİĞER ALACAKLAR	4.061	4.052	6.846	6.497	4.752	5.244	5.984	7.323	14.797
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	4.061	4.052	6.846	6.497	4.752	5.244	5.984	7.323	14.797
DURAN VARLIKLAR									
22 FAALİYET ALACAKLARI*	0	2.631	2.791	3.514	2.801	4.207	4.740	3.174	4.244
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ AL. HES.	0	2.631	2.791	3.514	2.801	4.207	4.740	3.174	4.244