

**2050'YE DOĞRU  
NÜFUSBİLİM VE YÖNETİM:  
SOSYAL GÜVENLİK (EMEKLİLİK)  
SİSTEMİNE BAKIŞ**

**Prof. Dr. Yusuf ALPER**

**Yard. Doç. Dr. Çağaçan DEĞER**

**Prof. Dr. Serdar SAYAN**

**Kasım 2012  
Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/535**

© 2012, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,  
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,  
kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun  
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak,  
çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,  
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,  
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik  
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN: 978-9944-405-89-8

Kapak Tasarımı: Hakan Ferit HOŞGÖR

SİS MATBAACILIK PROM. TANITIM HİZ. TİC. LTD. ŞTİ.  
Eğitim Mah. Poyraz Sok. No:1 D.63 Kadıköy - İSTANBUL  
Tel: (0216) 450 46 38 Faks: (0216) 450 46 39

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı amaçlar.*

*TÜSİAD, Atatürk'ün öngördüğü hedef ve ilkeler doğrultusunda, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini yakalama ve aşma anlayışı içinde, kadın-erkek eşitliğini, siyaset, ekonomi ve eğitim açısından gözeten iş insanlarının toplumun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancıyla, yukarıda sunulan ana gayenin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirir.*

*TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder; küreselleşme sürecinde Türk rekabet gücünün ve toplumsal refahın, istibdamın, verimliliğin, yenilikçilik kapasitesinin ve eğitimin kapsam ve kalitesinin sürekli artırılması yoluyla yükseltilmesini esas alır.*

*TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunur. Türkiye'nin küresel rekabet düzeyinde tanıtımına katkıda bulunur, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecini desteklemek üzere uluslararası siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki, iletişim, temsil ve işbirliği ağlarının geliştirilmesi için çalışmalar yapar. Uluslararası entegrasyonu ve etkileşimi, bölgesel ve yerel gelişmeyi hızlandırmak için araştırma yapar, görüş oluşturur, projeler geliştirir ve bu kapsamda etkinlikler düzenler.*

*TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile ileterek, yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedefler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) dünyada nüfus konusunda uluslararası finanse edilen en büyük yardım kaynağıdır. UNFPA sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen nüfus politikaları ve stratejileri oluşturulması konularında faaliyet göstermektedir.*

*UNFPA her kadının, erkeğin ve gencin sağlıklı ve eşit bir hayat sürdürmesi için çalışmaktadır. UNFPA devletleri yoksulluğu azaltma politikaları geliştirme sürecinde nüfus verilerinin kullanılması için desteklemekte, her hamileliğin istenilen, her doğumun güvenli ve her gencin HIV/AIDS'den korunmuş olması için faaliyet göstermekte, kadınların ve genç kızların hak ettiği saygılı muameleyi görmesi için destek vermektedir.*

*UNFPA Türkiye'de faaliyetlerine 1971 yılında başlamıştır. 2003 yılından beri UNFPA Türkiye Ofisi; Azerbaycan, Gürcistan ve Ermenistan ülke programlarını da koordine etmekte, bölgesel ölçekte projeleri yürütmektedir.*

*Türkiye'de UNFPA'nın ilk faaliyetleri proje ölçeğinde gerçekleştirilmiş, kısa süre içerisinde kapsamlı beş yıllık ülke programları yürütülmeye başlanmıştır. Bu çalışma sırasında Türkiye Cumhuriyeti ile birlikte 4. Ülke Programını (2006-2010) yürüten UNFPA; 2011 başından itibaren Türkiye'deki 5. Ülke Programı'nı (2011-2015) başlatmıştır. UNFPA, bu çerçevedeki çalışmalarını kamu kurumları, sivil toplum, üniversiteler ve özel sektörle işbirliği halinde yürütmeye devam edecektir.*

*30 seneden uzun bir süredir UNFPA Türkiye'de:*

- 1. Özellikle gençlerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde üreme sağlığının iyileştirilmesi*
- 2. Toplumsal Cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi ve*
- 3. Nüfus ve kalkınma alanı ile ilgili veri toplanması, bunların paylaşılması ve kullanımının teşvik edilmesi konularında çalışmaktadır.*

*Ülke Programı, UNFPA'nın ilkeleri çerçevesinde; yoksulluğun azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi,*

*Cinsel Yolla Bulaşan Enfeksiyonlar ve HIV/AIDS'le mücadele edilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi, kadınlara eşit haklar sağlanması ve kadınların yetkilerinin artırılması başta olmak üzere, Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşılmasında Türkiye Cumhuriyeti'ne katkı ve destek vermeyi amaçlamaktadır.*

*Türkiye, 20. yüzyıldaki gelişmiş ülkeler gibi demografik açıdan bir değişim sürecinin içinde bulunmaktadır. Nüfusun yaş yapısındaki değişiklikler, sosyal ve ekonomik sistemleri ve politikaları yakından ilgilendirmektedir. Türkiye'nin, her ülkenin tarihinde bir kez gerçekleşen demografik geçiş sürecini nasıl yaşadığı ve bu geçiş sürecinin 2050 yılına doğru neler getireceği, kamu ve özel sektörde alınacak karar ve uygulanacak politikalar açısından büyük önem taşımaktadır.*

*Bu anlayış çerçevesinde, UNFPA ve TÜSİAD tarafından "2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim" başlıklı bir araştırma projesi başlatılmıştır. Demografik değişimler ve bu değişimlerin özellikle sosyal politika alanlarına izdüşümelerini ele almak üzere planlanan araştırma projesi "2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemlerine Yansımalar" başlıklı bir ana rapor ile demografik değişimin eğitim, işgücü, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarına etkilerini ayrı ayrı irdeleyen dört sektörel rapordan oluşmaktadır.*

*Söz konusu araştırma projesi çerçevesinde hazırlanan, "2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış" başlıklı bu rapor, önümüzdeki dönemde ivme kazanacak olan nüfus yaşlanması eğiliminin, Türk sosyal güvenlik sisteminin emeklilik sigortası sunumu sürecini ve bu süreçte ortaya çıkabilecek finansman dengelerini nasıl etkileyeceği sorusuna cevap aramaktadır. Prof. Dr. Yusuf Alper (Uludağ Üniversitesi), Yard. Doç. Dr. Çağaçan Değer (Ege Üniversitesi) ve Prof. Dr. Serdar Sayan'ın (TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi) birlikte hazırladıkları raporda, Türkiye'nin yaşlılık sigortası sisteminin finansman dengelerinin evrimi ve yakın geçmişte yaşanan reform sürecinin değerlendirilmesini takiben, sistemin gelir-gider dengelerinin, 2050'ye kadar uzanan demografik projeksiyonlar ışığında izlemesi beklenen seyir ele alınmaktadır.*

*Raporun "Giriş" bölümü Prof. Dr. Serdar Sayan tarafından kaleme alınırken; "Nüfusbilim, Demografik Yapı ve Sosyal Güvenlik" başlıklı 2. Bölümü, "Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma, Arayışlar ve Sorunlar" başlıklı 3. Bölümü ve "Türk Sosyal Güvenlik Sistemi" başlıklı 4. Bölümü Prof. Dr. Yusuf Alper tarafından yazılmıştır. "Demografik Dönüşüm ve Dağıtım Esaslı Yaşlılık (Emeklilik) Sigorta Sistemlerine Yansımaları" başlıklı 5. Bölüm, "Yaşlılık (Emeklilik) Sigorta Sisteminin Gelir Gider Dengeleri" başlıklı 6. Bölüm ile "Sonuç" bölümü de Yard. Doç. Dr. Çağaçan Değer ve Prof. Dr. Serdar Sayan tarafından ortaklaşa yazılmış; ancak raporun son şekli tüm yazarların ortak görüşleri doğrultusunda verilmiştir.*

*Bir ülkenin demografik geçiş süreci boyunca nüfusunun yaş profilinde gözlenen değişim, aktif/pasif oranlarının seyri üzerine yaptığı, zamana yayılan etki yoluyla sosyal güvenlik sistemi gelir-gider dengelerini de etkilemektedir. Bu çalışmada yapılan analiz, Türkiye için bu dengelerin zaman içindeki evrimini, diğer ekonomik etkileri susturmak (ya da kontrol etmek) ve sadece demografik faktörlerin etkilerine yoğunlaşmak suretiyle ele almıştır. Yapılan hesaplamalar, önümüzdeki dönemde Türkiye'yi bekleyen nüfus yaşlanmasının, zorunlu emeklilik sigortasında zaten bozuk olan gelir-gider dengesini daha da kötüleştirmeye aday olduğunu göstermektedir. Nitekim emeklilerin dul ve yetimlerine yapılan ödemeler hiç hesaba katılmaksızın bile, yaşlanmakta olan nüfusun, devletçe dağıtım esaslı olarak sunulan zorunlu yaşlılık (emeklilik) sigortasının yükünü gözle görülür biçimde artıracığı anlaşılmaktadır.*

*Raporda öncelikle, dağıtım esaslı finansman yöntemi esaslı olması itibarıyla işleyişi demografik değişkenlerin seyrine yakından bağlı olan Türk emeklilik sigorta sisteminin 2010-2050 döneminde yaşanacak demografik dönüşüm sürecinden neden ve nasıl etkileneceğine yönelik bir analitik çerçeve sunulmaktadır. 2050'ye kadar olan dönemde gerçekleşmesi beklenen demografik gelişmelerin, sistemin gelir-gider dengelerinin seyrini hangi yönde ve ne ölçüde etkileyeceğine yönelik öngörüler de bu çerçevede ortaya konulmaktadır. Yapılan analiz, 1999 ve 2008 yıllarında yapılan kapsamlı sosyal güvenlik reformları ile yürürlüğe sokulan parametre değişikliklerini veri olarak almakta, 2050'ye kadar uzanan bir ufukta beklenen demografik değişim sürecinin sistemin aktif/pasif sigortalı ve gelir/gider dengelerine yapacağı etkiler, bu yasal çerçevenin korunacağı varsayımı altında incelenmektedir.*

*Son olarak, çalışmaya pek çok kişinin, değişik aşamalarda sundukları görüş ve önerileriyle ve(ya) sağladıkları lojistik ve moral destek ile katkıda bulunduğu vurgulanmalıdır. Projenin ortak yürütücüleri olarak UNFPA ve TÜSİAD'ın kurumsal destekleri başta olmak üzere tüm katkılar, yazarların içten takdir ve teşekkürlerini hak etse de, TÜSİAD'dan Ebru Dicle ve Berna Toksoy Redman ile Deniz Karataş'ın; UNFPA'den de Gökhan Yıldırımkaya ve Selen Örs Reyhanioğlu ile Tavbiy Tunga Tüzer'in sunduğu katkılar ayrıca ve özellikle anılmayı gerektirir niteliktedir. Adı geçen bu kişilerin yazarlarla paylaştıkları görüş ve önerilerin yanı sıra sundukları nazik, sabırlı ve kesintisiz lojistik destek ve bitmez tükenmez teşvik ve cesaretlendirmeler olmasaydı bu çalışma tamamlanamazdı.*

*Yazarlar ayrıca "Nüfusbilim ve Yönetim" dizisi kapsamında ana raporu hazırlayan ve projeksiyonları yapan Yrd. Doç. Dr. Şeref Hoşgör ve Prof. Dr. Aysıt Tansel'e, çalışma taslak raporunun tartışma toplantısına katılarak görüş ve önerilerini ileten TÜSİAD İstihdam ve Sosyal Güvenlik Çalışma Grubu Başkanı Dr. Gülden Türktan ve tüm çalışma grubu üyelerine teşekkürlerini sunar.*

**Kasım 2012**

# ÖZGEÇMİŞLER

## **Prof. Dr. Yusuf ALPER**

1959 yılında Konya'da doğan Yusuf Alper, lisans eğitimini Bursa (Uludağ) Üniversitesi, İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü'nde tamamladı (1981) ve aynı yıl sosyal siyaset kürsüsünde asistan olarak göreve başladı. "Sosyal Güvenliğin Tasarruf Eğilimine Tesirleri" konulu tezi ile 1986 yılında doktora derecesini aldı. Genel sosyal politika, özelleştirme ve özellikle sosyal güvenlikle ilgili çalışmaları ile Çalışma Ekonomisi bilim dalında 1988 yılında doçent, 1995 yılında profesör ünvanlarını aldı. Halen, Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü öğretim üyesi olarak akademik hayatını sürdürmektedir.

Yusuf Alper, özellikle doçentlik sonrası dönemde çalışmalarını sosyal güvenlik üzerine yoğunlaştırmış, 1997 ve 2004 yıllarında TÜSİAD'ın; 1999 yılında İTO'nun sosyal güvenlik raporlarının hazırlanmasında görev almıştır. VII, VIII, IX ve X. Kalkınma Planları, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonlarında görev almıştır. 1997 yılından itibaren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Resmi Arabulucusu olarak görev yapmaktadır. Prof. Dr. Alper'in sosyal güvenlik üzerine yazılmış çeşitli makale, kitap ve araştırmaları bulunmaktadır.

## **Yard. Doç. Dr. Çağaçan DEĞER**

Yard. Doç. Dr. Çağaçan Değer 2001 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Mezuniyetini takiben Ege Üniversitesi İktisat Bölümü'nde yüksek lisans düzeyinde çalışmalarına başladı, aynı yıl araştırma görevlisi olarak görev yapmaya başladı. 2004 yılında Ege Üniversitesi İktisat Bölümü'nde yüksek lisans programını tamamladı, 2011 yılında ise Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat Bölümü'nden doktora derecesini aldı. Doktora çalışması, Türkiye'de sosyal güvenlik reformunun ardışık nesiller modeli ile incelenmesine yöneliktir. 2011 Kasım ayı itibariyle Ege Üniversitesi İktisat Bölümü'nde Yardımcı Doçent olarak çalışmalarına devam etmektedir.



## **Prof. Dr. Serdar SAYAN**

Serdar Sayan, 1985'te ODTÜ Ekonomi'den mezun oldu. Yüksek lisans ve doktorasını ABD'de, Ohio State University'de yaptıktan sonra 1992'de Türkiye'ye dönerek Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi olarak göreve başladı. Ohio State University'de bu kez Misafir Profesör olarak yüksek lisans ve doktora dersleri vermek üzere davet edildiği 2003-04 öğretim yılı ile 2005 kışında Uluslararası Para Fonu'nda (IMF) Ziyaretçi Akademisyen olarak çalışırken Washington'da geçirdiği dönem dışında, 2006'ya kadar bu üniversitede kaldı.

2006 sonrası TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi'nde çalışmaya başlayan Prof. Dr. Serdar Sayan, halen bu üniversitede dersler vermenin dışında, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü ve Sosyal Politikalar Araştırma ve Uygulama Merkezi Direktörlüğü görevlerini de yürütmektedir. Ayrıca 2008'den beri Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Girişimcilik Enstitüsü'nün Direktörlüğünü üstlenmiş; 2006-09 arasında da Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı'na danışmanlık yapmıştır.

Yayınlanmış çok sayıda ulusal ve uluslararası hakemli akademik dergi makalesi ve kitap bölümüne ek olarak, yurtdışı ve yurtiçinde yayınlanmış derleme kitapları ve monografileri de bulunan Sayan, çeşitli yerli ve yabancı bilimsel yayınlarda baş editörlük, misafir editörlük ve yardımcı editörlük görevleri üstlendi. Halen uluslararası araştırma ağı Economic Research Forum'un Şeref Üyesi olan ve bugüne dek aralarında Parlar Vakfı 2002 Teşvik Ödülü'nün de bulunduğu çeşitli araştırma, öğretim ve hizmet ödülleri de almış olan Sayan'a 2004'te, ABD'de mezun olduğu fakültece "Yılın Uluslararası Mezun Ödülü" verildi.

2001-03 arasında Türkiye Ekonomi Kurumu'nun Yönetim Kurulu üyeliğinde bulunan Serdar Sayan, uluslararası bir profesyonel kuruluş olan Middle East Economic Association'a da 2004-06 arası yönetim kurulu üyesi, 2007-09 arası da Genel Sekreter olarak hizmet etti; 2010-12 döneminde birliğin ABD dışında yerleşik ilk Başkanı olarak görev yaptı.



# İÇİNDEKİLER

<b>1. GİRİŞ .....</b>	<b>17</b>
<b>2. NÜFUSBİLİM, DEMOGRAFİK YAPI VE SOSYAL GÜVENLİK .....</b>	<b>23</b>
2.1. Nüfus, Demografik Yapı ve Sosyal Güvenlik İlişkisi.....	23
2.2. Sosyal Güvenlikle İlgili Demografik Göstergeler ve Değişkenler .....	24
2.3. Sosyal Güvenlik ile Demografik Yapı İlişkisi.....	27
2.4. Sosyal Güvenlik Sistemlerini Etkileyen Demografik Yapı Değişiklikleri ve Dönüşümler .....	29
2.4.1. Yaşlanma .....	29
2.4.2. Aile Yapısındaki Değişme .....	30
2.4.3. İşgücü Yapısında ve Piyasasında Değişme .....	31
2.4.4. Şehirleşme ve Hayat Tarzının Değişimi.....	31
2.4.5. Düzensizleşen Hayat Devreleri .....	32
2.4.6. Göç .....	32
2.4.7. Sosyal Yapıda Değişme .....	33
<b>3. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA, ARAYIŞLAR VE SORUNLAR.....</b>	<b>37</b>
3.1. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sistemi: Değişim ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı.....	37
3.1.1. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sisteminin Başarıları ve Yetersizlikleri.....	37
3.1.2. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı .....	38
3.1.3. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sistemini İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Arayışları.....	40
3.2. Günümüzde Sosyal Güvenlik Sorunları .....	43
3.2.1. Kapsam Sorunu .....	43
3.2.2. Kayıt Dışı İstihdam Sorunu .....	45
3.2.3. Finansman Sorunu .....	45
3.2.4. Yaşlılık ve Sağlık Harcamalarındaki Artış .....	46
<b>4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: TARİHÇE, KURUMSAL YAPI VE İŞLEYİŞ, HAKLAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER.....</b>	<b>51</b>
4.1. Kısa Tarihçe .....	51
4.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Arayışları ve Yeniden Yapılanma ....	52
4.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünü: Mevcut Durum .....	54
4.3.1. Kurumsal Yapı .....	54
4.3.2. Kapsam.....	56
4.3.3. Sağlanan Haklar .....	57

4.4. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Görünümü .....	60
4.4.1. Kapsamla İlgili Gelişmeler: Sosyal Sigortalar ve Primsiz Ödemeler .....	60
4.4.2. Mali Durum: Gelirler, Finansman Açıkları ve Bütçe Transferleri .....	62
4.4.3. Finansman Açıklarını Gidermeye Yönelik Tedbirlerin Etkinliği .....	65
4.4.3.1. Prim Oranlarının Artırılması .....	65
4.4.3.2. Prime Esas Kazançların Artırılması .....	66
4.4.3.3. Kayıt Dışı Çalışmanın Azaltılması ve Aktif Sigortalıların Artırılması .....	67
4.4.3.4. Giderleri Azaltmaya Yönelik Tedbirler .....	70
4.4.3.5. Demografik Fırsat Penceresi ve İşgücüne Katılımın Artırılması .....	71
4.4.4. Sosyal Sigortalardan Gelir ve Aylık Alanların Demografik Yapısı .....	72
<b>5. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM VE DAĞITIM ESASLI YAŞLILIK (EMEKLİLİK) SİGORTA SİSTEMLERİNE YANSIMALARI .....</b>	<b>77</b>
5.1. Emeklilik Sigorta Sistemlerinin Finansman Dengeleri ve Demografik Değişkenler: Kavramsal ve Analitik Çerçeve .....	77
5.2. Temel İşgücü Piyasası Gruplarının Büyüklüklerinin Tahmini ve Yöntem .....	79
5.2.1. 15 Yaş Üstü Kurumsal Olmayan Nüfus .....	79
5.2.2. İşgücüne Katılım .....	80
5.2.3. İstihdam .....	84
5.3. Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfus .....	87
5.3.1. Sistemin Aktif Aktörleri: Kayıtlı İstihdam .....	87
5.3.2. Pasif Aktörler: Emekliler .....	91
5.3.2.1. Emekliliği Hak Ediş Yaşındaki Değişiklikler .....	91
5.3.2.2. Emeklilerin Yaş Dağılımının Hesaplanması .....	92
<b>6. YAŞLILIK (EMEKLİLİK) SİGORTA SİSTEMİNİN GELİR-GİDER DENGELERİ .....</b>	<b>101</b>
6.1. Emeklilik Sigortası Prim Gelirlerinin Seyri .....	101
6.1.1. Gelirlerin Seyrine İlişkin Baz Senaryo .....	101
6.1.2. Gelirlerin Seyrinde İyimser ve Kötümser Sapmalar .....	102
6.2. Emeklilere Yapılan Ödemelerin Seyri .....	106
6.2.1. Ödeme Giderlerinin Seyrine İlişkin Baz Senaryo .....	106
6.2.2. Ödeme Giderlerinin Seyrine İlişkin İyimser ve Kötümser Senaryolar .....	108
6.3. Sosyal Güvenlik Sistemi Emeklilik Sigortası Gelir-Gider Dengelerinin Seyri: Genel Değerlendirme .....	110
<b>7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>115</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>120</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>124</b>

## TABLÖLER

Tablo 2.1. Yaş Gruplarına Göre Nüfusun Dağılımı ve Yaş Bağımlılık Oranı .....	26
Tablo 2.2. Dünyada Nüfusun Yaşlanma Projeksiyonları.....	30
Tablo 2.3. Demografik Yapıdaki Temel Değişim-Dönüşüm Alanları ve Sosyal Güvenlik.....	33
Tablo 3.1. Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemi.....	42
Tablo 3.2. Emekli Olma Yaşını Geçen Nüfus İçinde Yaşlılık Sigortasından Aylık Alanlar .....	44
Tablo 3.3. Bölgeler ve Ülke Gruplarına Göre Sosyal Güvenlik Harcamaları (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak) (2005-2009) .....	46
Tablo 4.1. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanma Yaşları.....	58
Tablo 4.2. Sosyal Sigorta Kuruluşları ve Kapsama Aldıkları Nüfus (Bin Kişi) .....	60
Tablo 4.3. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kuruluşların Sosyal Yardım Harcamaları.....	61
Tablo 4.4. 2010-2012 SGK Gelir ve Giderleri (Milyon TL).....	63
Tablo 4.5. SGK Gelir-Gider Dengesi ve Açıkların GSYİH'na Oranı (%) .....	64
Tablo 4.6. Sigortalılar ve Sigorta Kollarına Göre Primler (%) .....	65
Tablo 4.7. Çeşitli Ülkelerde Toplam Prim Oranları (%) .....	66
Tablo 4.8. Prime Esas Kazançlar Bakımından % 20'lik Dilimlere Göre Sigortalıların Dağılımı (%) .....	67
Tablo 4.9. Yıllar İtibarıyla Aktif ve Pasif Sigortalı Gelişme Seyri ve Oranı .....	68
Tablo 4.10. Sigortalı Gruplarına Göre Aktif/Pasif Sigortalı Oranlarındaki Gelişme Seyri.....	69
Tablo 4.11. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların 4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı .....	70
Tablo 5.1. Cinsiyete Göre Yaş Gruplarındaki Pasif Sayılarının Sıfır Olması Beklenen Yıllar...	92
Ek Tablo 1: 506 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (SSK'lı) Kadınların 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	124
Ek Tablo 2: 506 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (SSK'lı) Erkeklerin 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	125
Ek Tablo 3: 5434 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (ES'li) Kadınların 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	126
Ek Tablo 4: 5434 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (ES'li) Erkeklerin 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	127
Ek Tablo 5: 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (BAĞ-KUR'lu) Kadınların 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	128
Ek Tablo 6: 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (BAĞ-KUR'lu) Erkeklerin 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	129
Ek Tablo 7: 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (BAĞ-KUR'lu) Kadınların 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	130
Ek Tablo 8: 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (BAĞ-KUR'lu) Erkeklerin 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı.....	131

## ŞEKİLLER

Şekil 4.1.	Aktif/pasif sigortalı oranının gelişimi.....	69
Şekil 4.2.	Çeşitli Ülke ve Bölgelerde 15-64 Yaş Grubunda İşgücüne Katılma Oranı (2010)...	72
Şekil 4.3.	2010 Yılında Yaşlılık Aylığı Bağlanan 4/a'lı Sigortalıların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	73
Şekil 5.1.	15-34 Yaş Erkek İşgücü: 2010-2050 .....	81
Şekil 5.2.	35-54 Yaş Erkek İşgücü: 2010-2050 .....	82
Şekil 5.3.	55-65+ Erkek İşgücü: 2010-2050 .....	82
Şekil 5.4.	15-34 Yaş Kadın İşgücü: 2010-2050 .....	83
Şekil 5.5.	35-54 Yaş Kadın İşgücü: 2010-2050 .....	83
Şekil 5.6.	55-65+ Yaş Kadın İşgücü: 2010-2050.....	84
Şekil 5.7.	15-34 Yaş Erkek İstihdamı: 2010-2050.....	85
Şekil 5.8.	35-54 Yaş Erkek İstihdamı: 2010-2050.....	85
Şekil 5.9.	55-65+ Yaş Erkek İstihdamı: 2010-2050.....	86
Şekil 5.10.	15-34 Yaş Kadın İstihdamı: 2010-2050.....	86
Şekil 5.11.	35-54 Yaş Kadın İstihdamı: 2010-2050.....	87
Şekil 5.12.	55-65+ Yaş Kadın İstihdamı: 2010-2050.....	87
Şekil 5.13.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2007-2020 ....	88
Şekil 5.14.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2010-2040 ....	89
Şekil 5.15.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2030-2050 ....	89
Şekil 5.16.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2007-2020 ....	90
Şekil 5.17.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2010-2040 ....	90
Şekil 5.18.	Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2030-2050 ....	91
Şekil 5.19.	Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2000-2020 .....	93
Şekil 5.20.	Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2010-2040 .....	93
Şekil 5.21.	Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2030-2050 .....	94
Şekil 5.22.	Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2000-2020 .....	94
Şekil 5.23.	Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2010-2040 .....	95
Şekil 5.24.	Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2030-2050 .....	95
Şekil 5.25.	Kadın ve Erkek Aktiflerin ve Pasiflerin Seyri: 2010-2050.....	96
Şekil 5.26.	Kadınlar, Erkekler ve Toplam İçin Aktif/Pasif Oranları: 2010-2050.....	97
Şekil 6.1.	Yaşa Göre Ücret Değişimini Gösteren Yaş Etkinlik Endeksi.....	102
Şekil 6.2.	Toplam Aktifler Alt ve Üst Senaryo Seyri .....	104
Şekil 6.3.	Alt ve Üst Senaryolarda Sosyal Güvenlik Prim Gelirleri Seyri.....	105
Şekil 6.4.	Toplam Pasifler Alt ve Üst Senaryo Seyri .....	109
Şekil 6.5.	Alt ve Üst Senaryolarda Sosyal Güvenlik Emekli Maaş Ödeme Giderleri .....	110
Şekil 6.6a.	Aktif/Pasif Oranlarının Alternatif Senaryolarda Seyri .....	111
Şekil 6.6b.	Alternatif Senaryolarda Aktif/Pasif Oranının Orta Senaryodan Yüzde Sapmaları .....	111
Şekil 6.7.	Sosyal Güvenlik Gelir/Gider Oranı.....	112
Ek Şekil 1:	15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 15-34 Yaş.....	132
Ek Şekil 2:	15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 35-54 Yaş.....	132
Ek Şekil 3:	15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 55-65+ Yaş.....	133
Ek Şekil 4:	15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 15-34 Yaş.....	133
Ek Şekil 5:	15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 35-54 Yaş.....	134
Ek Şekil 6:	15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 55-65+ Yaş .....	134

## KISALTMALAR

ASPB:	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BAĞ-KUR:	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu
ÇHGM:	Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü
ES:	Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı
FBMG:	Fert Başına Milli Gelir
GSS:	Genel Sağlık Sigortası
GSYİH:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO :	Uluslararası Çalışma Örgütü-International Labour Organisation
IMF:	Uluslararası Para Fonu-International Monetary Fund
ISSA:	Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği-International Social Security Association
İKMİH:	İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları
İŞKUR:	Türkiye İş Kurumu
MYÖ:	Malullük, Yaşlılık ve Ölüm
OECD:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü-Organisation for Economic Co-operation and Development
OYAK:	Ordu Yardımlaşma Kurumu
SGK:	Sosyal Güvenlik Kurumu
SHÇEK:	Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu
SSA:	Social Security Administration
SSGSSK:	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu-5510 Sayılı Kanun
SSK:	Sosyal Sigortalar Kurumu
SYDTV:	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
UN:	Birleşmiş Milletler-United Nations
WB :	Dünya Bankası-World Bank



# B Ö L Ü M

## GİRİŞ





# 1. GİRİŞ

Bireyleri ve bakmakla yükümlü oldukları yakınlarını, yaşlılık, sakatlanma, ölüm, iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık ve işsizliğe bağlı olarak ortaya çıkan gelir kaybı risklerine karşı korumayı amaçlayan her çeşit sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kamusal sunumu sosyal güvenlik kavramı içinde yer almaktadır. Toplumu oluşturan herkes için temel bir hak olma niteliği artık evrensel olarak kabul gören sosyal güvenlik için gelişmiş ülkelerde bireyler ve kamu tarafından yapılan sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'nın % 20-30'una denk gelen büyüklüklere ulaşmıştır. Beklentiler sadece gelişmiş ülkelerde değil, diğer ülkelerde de bu amaçla yapılan harcamaların artarak devam edeceği yönündedir.

Gerek Türkiye'de, gerekse diğer ülkelerde, toplam sosyal güvenlik harcamaları içinde en büyük harcama kalemini de, tipik olarak % 60-70 arasında değişen paylarla yaşlılık (emeklilik) sigortası oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yaşlılık sigortasının sunumuyla ilgili her türlü gelişme, bütün sosyal güvenlik sistemini etkilemektedir. Nitekim Türkiye'de de kamusal olarak sunulan ve bireyleri çeşitli gelir kaybı risklerine karşı korumayı amaçlayan sigortacılık faaliyetleri arasında, toplam sosyal güvenlik gelirleri ve harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan faaliyet kolu yaşlılık (emeklilik) sigortasıdır.

Belli bir yaşa ulaştıktan sonra emekli olarak çalışmayı bırakmalarına bağlı olarak kazanç kaybı yaşayan bireylerin, asgari bir yaşam standardını, bu kazanç kaybına rağmen sürdürmesini sağlamak üzere dünyanın pek çok ülkesinde yapılan tipik düzenleme, devletin çalışanları zorunlu bir kamu yaşlılık sigortası kapsamına almasıdır. Bu sigorta kapsamında hak kazananlara, çalışma yaşamlarındaki kazançlarının belli bir oranı üzerinden bağlanan yaşlılık (emeklilik) aylıkları, yaşlanmaya bağlı olarak yaşadıkları kazanç kaybını kısmen telafi ederek; yaşam standartlarının hedeflenen asgari düzeyin altına düşmesini engeller. Türkiye'de de sosyal güvenlik sisteminin kamu eliyle yürütülen zorunlu ayağındaki en önemli faaliyet alanı olan ve toplam sosyal güvenlik harcamaları içinde % 70'i aşan bir paya sahip olan yaşlılık sigortası, pek çok başka ülkedeki uygulamaya benzer biçimde, dağıtım esaslı finansman sistemi temelinde sunulmaktadır.

Dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişi, kuşaklar arası dayanışma ilkesine ve gelir transferine dayanır: Çalıştıkları süre boyunca (zorunlu) yaşlılık sigortası primlerini ödeyerek emekliliğe hak kazananlara, çalışma yaşamında elde ettikleri prime esas kazanç ortalamasının belli bir yüzdesi (bağlama oranı) üzerinden bağlanan yaşlılık aylıkları, o sırada aktif olarak çalışmaya devam edenler ve onların işverenlerinden toplanan zorunlu katkılar (prim ödemeleri) yoluyla karşılanır. Bir başka deyişle, bugün çalışan ve prim ödeyenler, halen emekli olanların aylıklarını finanse ederken; bunların gelecekte emekli olduklarında alacakları aylıkları da o günün çalışanları olan, gelecek kuşaklar finanse edecektir. Bu yüzden de, prim oranları ve aylık bağlama oranları sabitken, dağıtım sistemi temelinde çalışan bir sosyal güvenlik kuruluşunun toplam gelirleri, aktif çalışan

ve prim ödeyenlerin sayısı arttıkça; toplam giderleri de, emekli aylığı bağlananların (pasif emekli) sayısı arttıkça artar. Dolayısıyla nüfusun yaşlanması yönündeki bir demografik dönüşüm, kuşaklar arası gelir transferi yükünü değiştirir.

Nispeten genç nüfuslu bir toplumda, çalışan ve prim ödeyenler görece çok, aylık alanlar görece az sayıda olduğu için, çalışan kuşakların prim yükünü daha düşük tutmak mümkünken, nüfusun zaman içinde yaşlanması, çalışanlar üzerindeki prim yükünü bu düşük seviyede tutmayı zorlaştırır. Her ülkenin er veya geç geçirdiği ve nüfusun zaman içinde yaşlanmasına, dolayısıyla da aylık ödenen toplam emekli sayısının (emekli stokunun) prim ödeyen çalışan sayısından daha süratle büyümesine yol açan demografik geçiş süreçleri, dağıtım esasına göre çalışan sosyal güvenlik kuruluşlarının emeklilik sigortası sunumunda karşılaştıkları gelir-gider dengelerinin zaman içinde bozulmasına yol açar. 60 (ya da 65) yaşı geçen nüfusun toplam nüfusa oranının artmasını ifade eden nüfus yaşlanması, bir yandan maaş alan emekli stokunun büyümesine yol açmak suretiyle toplam giderleri artırırken; diğer yandan, çalışma ve dolayısıyla prim ödeme yaşındaki nüfusun payını azaltmak suretiyle gelirlerin artış hızını düşüren bir etki yapar.

Emekli aylıklarını azaltıcı adımlar atılmaması halinde, nüfus yaşlanmasına bağlı olarak artan giderler çalışan nüfus üzerindeki prim yükünün artırılmasını ya da giderek büyüyen finansman açıklarının bütçeden yapılacak transferler ya da borçlanma yoluyla karşılanmasını zorunlu kılar. Bir sosyal güvenlik sisteminin yaşlılık (emeklilik) sigortasının sunumundan kaynaklanan gelir-gider dengesizliklerini yeniden kurmak ya da bu sunum sırasında karşılaşılan açıkları kabul edilebilir seviyelere çekmek için yapılması gereken, sistem parametrelerinde toplam gelirleri artırma ve/veya toplam giderleri azaltma yönünde değişiklikler yapmaktır. Bunlardan gelirleri artırmak üzere yapılabilecek değişiklikler arasında;

- Prim oranlarını yükseltmek,
- Prime esas kazançların kapsamını ve sınırlarını genişletmek,
- Çalışma süresini ve prim ödeme gün sayısını uzatmak,
- İşgücüne katılımın artırılması; işsizliğin ve kayıt dışılığın azaltılması; yurtdışından göçmen kabulü gibi konularda atılacak adımlar yoluyla sisteme prim ödeyenlerin sayısının artmasını sağlamak

ile sosyal güvenlik kuruluşlarının açık vermelerinden önce edinmiş olabileceği varlıkların getirisini artırmak gibi önlemler yer almaktadır. Giderleri azaltmak üzere alınabilecek önlemler arasında ise;

- Emeklilik yaşını yükseltmek suretiyle hem emekli stokunun büyüme hızını düşürmek hem de emeklilere maaş ödenen ortalama süreyi kısaltmak,
- Emekli aylığı bağlama oranlarını düşürmek

gibileri sıralanabilir.

Yaşlılık (emeklilik) sigortasının maaş ödeme giderleri ile prim gelirleri arasındaki farktan kaynaklanan açıkları kontrol altına almayı sağlayacak tedbirlerin hangileri olabileceğini teorik olarak saptamak kolaysa da hangi tedbirden hangi oranda yararlanılmasının uygun olacağına ya da yeni parametrelerin hangi tarihten itibaren, kime uygulanacağına karar vermek, yeni parametrelere tabi olanlarla olmayanlar arasında gözlenecek farkların yaratacağı hukuki sorunları çözmek gibi pratik sorunlar bir parametrik reformu yürürlüğe sokmayı güçleştiren faktörlerdir. Bu tür bir reformun zorluğunu artıran bir başka önemli husus da politikacıların, reformun halen aktif çalışanlar ve/veya emeklilerden oluşan geniş seçmen kitlelerini kaçınılmaz biçimde mutsuz etmesinin doğuracağı siyasi riskleri göğüsleme konusunda gösterdikleri isteksizliktir. Yine de OECD üyesi gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülke, kısmi ya da kapsamlı parametrik reformları gündemine almış ya da yürürlüğe sokarak emeklilik rejimlerinin tabi olduğu kuralları değiştirmiş durumdadır. Peki o zaman bu ülkelerdeki hükümetleri, söz konusu reformları hayata geçirmenin getirdiği siyasi risklere ve teknik güçlükleri göğüslemeye iten nedir? Bu sorunun cevabı, gelişmiş ülkeleri diğerlerinden daha önce başladıkları demografik geçiş sürecinde vardıkları noktada karşılaştıkları nüfus yaşlanmasının boyutlarıdır. Nitekim, demografik değişim dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini bütün dünyada, ama özellikle nüfusu hızla yaşlanan ülkelerde ciddi biçimde tehdit etmektedir. Bu tehdit, nüfusu en hızlı yaşlanan Japonya, İtalya ve diğerleri başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin bugün; aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin ise, önlem almadıkları takdirde önümüzdeki 20-50 yıllık bir dönem içinde karşılaşmaları kaçınılmaz olan bir tehdittir. Nitekim Türkiye gibi demografik geçişini henüz tamamlamamış; dolayısıyla, halen nispeten genç bir nüfusa sahip olan ve çalışma çağındaki nüfusun toplam nüfus içindeki payının artmaya devam ettiği (demografik fırsat penceresi henüz açık olan) ülkeler gelecek on yıllarda dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğini sağlayacak tedbirleri alma şansına sahip ülkelerdir.

Bu çalışmada, Türkiye'nin yaşlılık sigortası sisteminin finansman dengelerinin evrimi ve yakın geçmişte yaşanan reform sürecinin değerlendirilmesini takiben, sistemin gelir-gider dengelerinin gelecekteki seyri 2050'ye kadar uzanan demografik projeksiyonlar ışığında ele alınmaktadır. Çalışma, demografik değişim sürecinin yaşlılık sigortası gelir-gider dengeleri üzerindeki etkilerine odaklanmış olsa da, bunun sosyal güvenlik sisteminin tek sorun alanı olmadığı açıktır. Sosyal güvenlik sistemimizin, ekonominin diğer alanlarına da olumsuz etkileri olan finansman sorunlarına ek olarak;

- Toplumu bir sosyal güvenlik sisteminin koruma sağlaması beklenecek bütün risklere karşı koruma kapsamına almada yetersiz kalması,
- Yoksulluğa karşı yeterli koruma sağlayamaması ve kaynak israfına yol açması,
- Mevcut sosyal güvenlik kurumlarının örgütlenme, yönetim ve alt yapı yetersizlikleri ve
- Farklı sosyal sigorta kurumlarının mevzuatına tabi olanlar arasında haklar ve yükümlülükler bakımından norm ve standart birliğinin sağlanamaması

gibi her biri diğeri ile yakından ilgili, çok yönlü ve çok boyutlu sorunları vardır. Ancak, gelir-gider dengelerinin ilerlemekte olan demografik değişim sürecindeki seyrinin incelenmesi, sistemin sürdürülebilirliğinin (ve dolayısıyla diğer sorunların çözülebilirliğinin) sağlıklı biçimde değerlendirilmesi açısından önemlidir.

Çalışmanın geri kalanındaki akış şöyle planlanmıştır. 2. bölümde nüfusbilim, demografik yapı ve sosyal güvenlik ilişkilerine dair genel bir çerçeve çizilerek, demografik yapının sosyal güvenliği etkileyen değişken ve göstergeleri üzerinde durulurken; 3. bölümde günümüz sosyal güvenlik sistemlerinde temel sorun alanları, bu sorunlara cevap vermeye yönelik arayışlar ve sistemin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik yeniden yapılanma ve reform arayışları ele alınmıştır. Çalışmanın 4. bölümünde Türk sosyal güvenlik sistemi kısa bir tarihçe, kurumsal yapı ve işleyiş esasları bakımından sunulmuş, sistemin temel yapısal özellikleri ile uzun vadeli sigorta kolları bakımından genel görünümü verilmiştir. 5. bölümde, demografik dönüşüm sürecinin, sosyal güvenlik sistemlerinin yaşlılık sigortası sunumundan kaynaklanan gelir-gider dengelerini neden ve nasıl etkileyeceğine ilişkin basit bir analitik çerçeve sunulmaktadır. İzleyen 6. bölümde 2050'ye dek uzanan bir gelecekte beklenen demografik gelişmeler ışığında, Türkiye'deki yaşlılık sigorta sisteminin gelir-gider dengelerine ilişkin öngörüler tartışılmaktadır. 7. ve son bölüm ise, sonuçlar ve politika önerilerini de kapsayan bir genel tartışmaya ayrılmıştır.

# B Ö L Ü M 2

NÜFUSBİLİM, DEMOGRAFİK YAPI  
VE  
SOSYAL GÜVENLİK





## 2. NÜFUSBİLİM, DEMOGRAFİK YAPI VE SOSYAL GÜVENLİK

### 2.1. Nüfus, Demografik Yapı ve Sosyal Güvenlik İlişkisi

Nüfus ve demografik yapıdaki değişikliklerin sosyal güvenlik sistemlerinin geleceği ve sürdürülebilirliği bakımından ne kadar belirleyici olduğunu kapsamlı bir şekilde ele alan erken bir çalışma Dünya Bankası'nın 1994 tarihli "Averting The Old Age Crisis" (WB, 1994) Raporu'dur. Raporda 20. yüzyılın son on yılı ve 21. yüzyılda gerçekleştirilecek sosyal güvenlik reform veya yeniden yapılanma çalışmalarının büyük ölçüde demografik yapının değişen ihtiyaçlarına cevap verebilecek, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya yönelik olacağı vurgulanmıştır. İzleyen yıllarda ve özellikle 2000'li yılların başından itibaren IMF, OECD ve ILO başta olmak üzere uluslararası kuruluşlar, demografik yapı değişikliklerinin sosyo-ekonomik değişkenler üzerine etkilerini incelemeye yönelik çok sayıda ve kapsamlı raporlar yayınlamışlar, konu çok sayıda uluslararası kongre ve toplantıda ayrıntılı biçimde tartışılmıştır<sup>1</sup>.

Nitekim, sosyal hayatın ve kurumsal yapılanmanın demografik yapı ile ilişkilerinin çok yönlü, karmaşık ve en yoğun olduğu alanların başında sosyal güvenlik gelir. Öncelikle, sosyal güvenliğin hedef kitlesi ve varlık sebebi toplam nüfus, yani demografidir. Sosyal güvenlik ihtiyacı; yaş, cinsiyet, medeni durum, eğitim, gelir seviyesi ve inanç farklılıklarına bakılmaksızın her insan için temel ve evrensel bir ihtiyaç olduğundan toplumu oluşturan herkesi (bütün nüfus) koruma kapsamına almak bir sosyal güvenlik idealidir. Sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaya yönelik sistemlerin başta finansmanı olmak üzere işleyiş esasları da demografik yapının temel göstergeleri arasında yer alan, çalışan ve prim ödeyen nüfus ile çalışma hayatından ayrılan yaşlı ve gelir alan nüfus gruplarının nispi büyüklükleri ile yoksul nüfusun bunlara oranı arasındaki dengelere dayanır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemlerinin girdileri ve çıktıları ile temel başarı ölçütleri doğrudan nüfusla ilgilidir.

Nüfus, sosyal güvenliğin varlık sebebi olduğu ölçüde, demografik yapıda meydana gelen (nüfusun büyüklüğü, artış hızı, yaş gruplarına göre dağılımı gibi) değişiklikler de sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişini, mali dengesini ve sürdürülebilirliğini etkiler (Hoşgör, Tansel, 2010). Özellikle, günümüz dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin mali dengesi ve sürdürülebilirliği büyük ölçüde nüfusun yaş gruplarına göre dağılımına bağlı hale gelmiştir. Demografik geçiş sürecini tamamlamış ya da bu sürecin ileri aşamalarına varmış olan toplumlarda yaşanan temel demografik yapı değişikliği, sosyal

<sup>1</sup> Bu Yayınlardan Bazıları Şunlardır: ILO, "Employment And Social Protection In The New Demographic Context" ILO, Geneva, 2010,; ISSA, "Demographic Changes And Social Security: Challenges And Opportunities, World Social Security Forum, Cape Town, 2010; ISSA, "Demographic Change In The World Of Work: Challenges And Prevention" ISSA, World Social Security Forum, Cape Town, 2010; OECD, "Long Term Global Demographics Trends: Reshaping And Geopolitical Landscape, OECD, July 2001, IMF, "The Global Impact Of Demographic Change" Working Paper, January 2006, UNFPA, "Ageing In The Twenty First Century: A Celebration And Challenge", United Nations Population Fund, New York, 2012.

güvenlik sistemlerinin geleceğini de tehdit eden nüfus yaşlanması problemidir. Gerçekten de dünya yaşlandıkça, "daha az çalışma, daha az üretim ve daha az kazanç sarmalı ile birlikte artan gelir güvensizliği ve yoksulluk tehlikesi" ortaya çıkmaktadır (WB, 1994).

## 2.2. Sosyal Güvenlikle İlgili Demografik Göstergeler ve Değişkenler

Demografik yapının sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişi ile ilgili ve onu etkileyen temel değişkenleri ve göstergeleri şunlardır:

- **Toplam nüfus:** Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsama almak istediği hedef kitleyi oluşturur. Toplam nüfus, toplam sosyal güvenlik talebinin büyüklüğünü ve buna bağlı olarak yapılacak harcamalarla bu harcamalar için tahsis edilecek kaynağın büyüklüğünü belirler. Toplam nüfusun ne oranda kapsama alındığı, sosyal güvenlik sistemleri için bir başarı ölçütüdür ve nihai hedef, nüfusun tamamını kapsama alacak bir sosyal güvenlik sistemi kurmaktır.

Türkiye için Temmuz 2012 tarihi itibarıyla sosyal sigorta programları bakımından sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfus, toplam nüfusun % 86'sına ulaşmıştır. Bu gösterge, Türk sosyal güvenlik sistemi için kapsam dışında kalan % 14'lük kesime yönelik politikalar belirlenmesi gereğini ortaya koyar. Demografi ve kapsam ilişkisini bütün sosyal güvenlik sistemi için olduğu gibi sosyal risklerin her biri için de yapmak mümkündür. Mesela, yaşlılık sigortası bakımından, emekli olma yaşını geçen ancak emekli aylığı alabilen nüfusun yaş grubuna oranının dünya ortalaması % 40,2 mertebesinde iken, bu oran Batı Avrupa'da % 92; Kuzey Amerika'da % 75,6; Kuzey Afrika'da % 28,4'tür. Türkiye'de % 87'ye ulaşmış olan aynı oran, Batı Avrupa'nın gerisinde kalmakla birlikte dünya standartlarında oldukça yüksek bir değeri temsil etmektedir (ILO, 2011a).

- **Nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı:** Uluslararası istatistiklerde çalışan aktif nüfus ile bağımlı nüfus arasındaki ayrımı vurgulamak için nüfus 3 ana gruba ayrılır. Bunlar 0-14, 15-64 ve 65+ nüfus gruplarıdır. 15-64 yaş grubu çalışan nüfusu (işgücünü) oluştururken, 0-14 ve 65+ yaş grupları çalışma hayatı dışında kalan bağımlı nüfusu oluşturur. Nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı özellikle dağıtım esasına göre işleyen primli sosyal güvenlik sistemleri bakımından hayati öneme sahiptir. 15-64 yaş grubunun büyüklüğü sosyal güvenlik sistemlerinin gelirlerini artıran olumlu, özellikle 65+ yaş grubunun toplam nüfusa oranının büyüklüğü de giderleri artıran olumsuz etki yapar. Demografik yapının bir göstergesi olan klasik 3'lü yaş grubunun oransal değişimi sosyal güvenlik sistemlerini doğrudan etkiler. Nitekim, eğitim süresinin uzaması 0-14 yaş grubunun üst sınırını 20'li yaşlara doğru yükseltirken, ortalama hayat süresinin uzaması da 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranını artırmaktadır. Bu iki yaş grubunun oransal olarak büyümesi, 15-64 yaş grubunu küçülttüğü ölçüde dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin finansal dengelerini zorlayan bir etki yaratır.

- **Nüfus piramidi:** Nüfusun, klasik 0-14, 15-64 ve 65 + yaş gruplarına göre ayırımı nüfus biliminin gelecek dönemlere ilişkin nüfus projeksiyonlarında yetersiz kalmaktadır. Daha sağlıklı nüfus projeksiyonları yapabilmek, doğum ve ölüm hızlarındaki değişme ile ortalama hayat beklentisinin uzamasının nüfusun yaş dağılımına etkisini tespit edebilmek için nüfusun 4'lü yaş gruplarına bölünmesiyle oluşturulan grafik dağılım, nüfus piramidi olarak adlandırılır. Nüfus piramitleri yaş grupları yanında cinsiyet bakımından da oluşturulabilir.

Nüfus piramitlerinin grafik görünümü ülke nüfusunun demografik yapısı hakkında çok yönlü bilgiler verir. Nitekim, tabanı geniş, tepe kısmı dar olan birinci tip piramit, doğum ve ölüm oranlarının yüksek olduğu, geri kalmış ülkeleri gösterirken, kenarları içeriye doğru çökmüş üçgene benzeyen ikinci tip piramit gelişmekte olan ülkelerin nüfus yapısını gösterir. Doğum oranının düşük olması dolayısıyla tabanı daralmış, tavanı ise nüfusun yaşlandığını gösterecek şekilde genişlemiş, klasik üçgen görüntüsü bozulmuş 3. tip piramit ise gelişmiş ülkelerin nüfus yapısını gösterir. Bu üçlü piramide, olağanüstü dönemlerde ortaya çıkan (savaşlar ve göçler gibi) nüfus hareketlerinin nüfus yapısına etkisini gösteren yeni piramitler de eklenebilir (nüfus piramitleri için bakınız Hoşgör, Tansel, 2010),

- **Nüfusun yaşlanması:** Sosyal güvenlik sistemleri bakımından en önemli demografik değişiktir. Pasif nüfus olarak adlandırılan 65+ yaş grubunun toplam nüfusa oranının artmasıdır. Doğum ve ölüm oranlarındaki düşüşle birlikte sağlık başta olmak üzere hayat standardındaki iyileşmeye bağlı olarak ortalama hayat süresinin uzaması dolayısıyla yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması halidir. Nüfusun yaşlanması, dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinde çalışan-prim ödeyen nüfusu azalttığı, aylık alanları artırdığı ölçüde sistemin sürdürülebilirliğini tehlikeye düşüren demografik değişkenlerin başında gelmektedir.
- **Bağımlı nüfus:** Bağımlı nüfus, kabaca, çalışan-aktif nüfusun bakmakla yükümlü olduğu, henüz çalışma çağına girmemiş genç nüfus ile çalışma hayatından ayrılmış-pasif nüfusun toplamı olarak tanımlanır. Esas olarak 0-14 yaş grubu ile 65+ yaş grubunda bulunanları ifade eder. Ancak, sosyal güvenlik bakımından 15-64 yaş grubunda bulunan çalışmayan veya çalışamayan gruplar da bağımlı nüfus tanımına girer ve nüfus biliminin bağımlı nüfus tanımından daha geniş bir tanımdır. Bu anlamda, özürllüler, işsizler ve çalışmayanlar, bağımlı nüfus olarak prim ödeyenler üzerinden sosyal güvenlik kapsamına alınan kesimi oluşturur.
- **Bağımlılık oranı:** 0-14 yaş grubundaki nüfus ile 65+ yaş grubunun 15-64 yaş grubundaki nüfusa oranını gösterir. Eğitim dolayısıyla 0-14 yaş grubunun uzaması, artan ortalama hayat süresi dolayısıyla da 65+ yaş grubunda bulunanların artması, bağımlılık oranını yükseltir. Türkiye'de 2000'li yıllara kadar 0-14 yaş grubu (genç nüfus) bağımlılık oranının yükselten faktör iken, bu yıllardan sonra 65+ yaş grubunun artışı bağımlılık oranını yükseltecektir.

**Tablo 2.1. Yaş Gruplarına Göre Nüfusun Dağılımı ve Yaş Bağımlılık Oranı**

Yaş Bağımlılık Oranı					
Yıllar	0-14 yaş grubunun nüfus oranı (1)	15-64 yaş grubunun nüfus oranı (2)	65+ yaş grubunun nüfus oranı (3)	Toplam	Bağımlılık Oranı (1+3/2)
1935	41.3	54.7	4.0	100.00	0.82
1955	39.5	57.1	3.4	100.00	0.75
1965	41.9	54.1	4.0	100.00	0.84
1975	40.6	54.8	4.6	100.00	0.82
1985	37.6	58.2	4.2	100.00	0.71
1990	34.6	61.1	4.3	100.00	0.63
2000	29.8	64.4	5.7	100.00	0.55
2010	25.6	67.1	7.2	100.00	0.48
2011	25.2	67.3	7.3	100.00	0.48

Kaynak: TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) 2011, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr).

- **Demografik fırsat penceresi:** Demografik yapıda, nüfus yaşlanması ve bağımlılık oranı artışından kaynaklanan olumsuz gelişmelerin en az olduğu, nüfusun üretken gücünün en yüksek olduğu durumu ifade eder. Esas olarak 15-64 yaş grubundaki nüfusun toplam nüfus içinde en yüksek değere ulaşacağı durumu ve tarihi belirtmek için kullanılır. Bu durum ve tarihten sonra özellikle 65+ yaş grubunun artması dolayısıyla 15-64 yaş grubu azalmaya başlayacaktır. Türkiye için hesaplamalar, 2020 yılında 15-64 yaş grubunun % 68.6 ile en yüksek seviyeye ulaşacağını, bu noktadan sonra düşmeye başlayacağını ortaya koymaktadır (Hoşgör, Tansel, 2010; 103). Bu dönem, Türkiye'nin demografik fırsat penceresini yakaladığı dönem olacaktır. Bu durum, nüfus artış hızı yavaşlarken çalışma çağındaki nüfusun artmaya devam etmesi ile ortaya çıkar ve her ülke tarihinde, olağanüstü şartlar (savaş, göç vb) olmaz ise bir defa gerçekleşen bir durumdur (Hoşgör, Tansel, 2010),
- **Nüfus artış hızı:** Belirli bir dönemde, nüfus büyüklüğünün ortalama yıllık artışını ifade eder. Nüfus artış hızı, doğum hızı ile ölüm hızı arasındaki fark ve ortalama hayat ümidinin uzaması dolayısıyla ortaya çıkar. Nüfus artış hızı, toplam nüfusun miktarı, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı ve bağımlılık oranlarını ve nüfusun kendini yenileme süresini belirlediği ölçüde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği ile doğrudan ilgilidir.
- **Ortalama ve beklenen hayat süresi:** Ortalama hayat süresi, doğumdan itibaren bir insanın ortalama olarak ne kadar süre daha yaşayacağını ifade eder ve ölüm tarihi ile sonlanır. Beklenen hayat süresi ise doğuşta ve her yaş grubu için, cinsiyet

grupları için ve her insan için hesaplanabilir. Esas olarak (x) yaşındaki bireylerin ortalama olarak kaç yıl daha yaşayacağını gösterir. Sigortacılık tekniği üzerine oluşturulan sosyal sigorta kurumları için hayati öneme sahip göstergelerden biridir. 2000 yılında kadınlar için 74,15; erkekler için 67,58 yıl olan doğuştaki yaşam ümidi, TÜİK 2010 yılı projeksiyonlarına göre kadınlar için 76,30; erkekler için ise 71,60 yıla yükselmiştir (Hoşgör, Tansel, 2010, 36-37).

- **Göç:** Demografik yapıyı etkilen değişkenlerden biri olarak göç, en basit tarifi ile çalışma ve yaşama yerinin değiştirilmesidir. Hem ülke içi, hem de ülkelerarası boyutu vardır. Ülke içi göç, kırsal kesimden kentlere insan, tarım sektöründen sanayi ve hizmet sektörüne işgücü göçünü ifade eder. Ülkeler arasında ise geri kalmış ülke ve bölgelerden gelişmiş ülke ve bölgelere doğru olan insan ve işgücü göçü için kullanılır. İnsan ve işgücü göçü, belirli bir süre sonra geriye dönecek şekilde geçici olabileceği gibi, göç edilen yerde kalmayı amaçlayan süreklilik niteliği de gösterebilir. Göç, göç veren ve alan ülkeler bakımından demografik yapıyı değiştirdiği ölçüde sosyal güvenlik sistemlerinin finansman dengesini etkilemesi yanında, birikmiş hakların taşınması ve transferi gibi önemli hukuki sorunları da beraberinde getiren bir süreçtir.

### 2.3. Sosyal Güvenlik ile Demografik Yapı İlişkisi

Temel bir insan hakkı ve evrensel bir ihtiyaç olarak sosyal güvenlik özünde bir gelir transferi mekanizmasıdır. Bütün insanlık tarihi boyunca değişik yol ve yöntemlerden oluşan sistemlerle bu transfer sağlanmıştır. Çok değişik ve kapsamlı tarifleri olmakla birlikte ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" sözleşmesinde belirtilen 9 sosyal risk sosyal güvenliğin tarifini yapma, kapsamını belirleme ve sınırlarını çizmeyi kolaylaştırmıştır. Buna göre sosyal güvenlik hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile gelirinin yetersizliği hallerinde ortaya çıkan gelir kayıplarını telafi etmeye yönelik gelir transferi mekanizmalarıdır.

Demografik yapının sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki etkisi bütün bir sosyal güvenlik sistemi ve bütün sosyal riskler bakımından aynı derecede önemli ve belirleyici değildir. Bu etkinin en fazla olduğu iki sosyal risk, yaşlılık ve sağlık riskleridir. Zaten sosyal güvenlik sistemlerinin en fazla harcama yaptığı iki sigorta kolu da yaşlılık ve sağlık sigortalarıdır. Toplam sosyal güvenlik harcamalarının kabaca % 60'ı yaşlılık, % 30'u da sağlık sigortası ile ilgili harcamalardır. Demografik yapı değişikliklerinin bu iki sigorta kolunun yanı sıra işsizlik ve analık sigortaları üzerinde de belirleyici etkileri olmakla birlikte bu etkinin baskın olduğu sosyal risk yaşlılıktır ve sosyal güvenlik sistemlerine yönelik etkisi de en fazla bu sigorta kolu ile ilgilidir.

Sosyal sigorta programları, sosyal güvenlik sisteminin işleyişi bakımından uzun vadeli sosyal riskler olarak kabul edilen malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri ile ilgili sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerini ayrı ayrı belirlerler. Ancak bu üç sigorta kolu finansman



bakımından tek primle finanse edilirler. Bu sebeple bu üç sigorta kolunun finansmanı tek kalem üzerinden yürütülür. Bu durum sosyal sigorta istatistiklerine de yansır ve çok zaman "gelir veya aylık alanlar" ile ilgili istatistikler bu üç sigorta kolu için birlikte verilir. Ancak bu çalışmada demografik yapı ve sosyal güvenlik ilişkisi bütünüyle yaşlılık (emeklilik) sigortası bakımından ele alınmış, sadece raporun ilk bölümlerinde bağımlı nüfus tarifi yapılırken malullük ve ölüm sigortalarından aylık alanlar da istatistiklere dahil edilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemleri ile nüfus ve demografik yapı arasında çok yönlü ve karmaşık bir ilişki vardır. Bu ilişki, bir çok çalışmada ileri sürüldüğü gibi tek yönlü değildir. Demografik yapı değişiklikleri sosyal güvenlik sistemlerini etkilediği ölçüde sosyal güvenlik sistemleri de demografik yapıyı etkilemektedir (Ehrlich-Kim, 2005). Demografik yapının sosyal güvenlik sistemlerine etkisi, her sosyal güvenlik rejimi için aynı değildir. Bu etki, sosyal güvenlik programlarının kurumsal yapılanması, kapsamı, finansman kaynakları, finansman yöntemleri, sosyal güvenlik haklarını kazanma şartları, sağlanan hakların seviyesi ve süresine bağlı olarak değişir.

Sosyal güvenlik sistemleri öncelikle, finansman kaynaklarına bağlı olarak primli (sosyal sigortalar-Bismark modeli) ve primsiz (kamu sosyal güvenlik harcamaları-Beveridge modeli) rejimler olarak ikiye ayrılır. Primli rejimler, sigortacılık ilkelerine göre çalışan, ödenen prim ile sağlanan haklar arasında güçlü bir külfet/nimet (maliyet/fayda) ilişkisi kuran sistemlerdir. Primsiz rejimler ise, vergilerle finanse edilen, vatandaşlık ve muhtaçlık şartlarına bağlı olarak verilen karşılıksız sosyal yardım ve hizmetlerden oluşur. Demografik yapının sosyal güvenlik sistemlerine doğrudan ve çok yönlü etkileri esas olarak primli rejimler için söz konusudur. Aktüeryal hesap dengesine dayanan bu sistemlerde prim ödeyenlerin sayısı ile aylık alanların sayısında değişme yaratan her demografik değişiklik primli sistemlerin işleyişini etkiler. Bu çalışmada da esasen demografik yapının primli rejimler üzerine etkisi alınmıştır.

Primli sosyal güvenlik rejimlerinin, gelir-gider dengesinin sağlanmasında hangi finansman yönteminin tercih edildiği de demografik yapı-sosyal güvenlik ilişkisini belirler. Primli rejimler için iki temel finansman yöntemi vardır: Fon (biriktirme) ve dağıtım yöntemi. Fon yöntemi esasen, her bireyin ve her neslin bugün (çalışma hayatı süresince) ödedikleri primlerle sağlanan birikimle, gelecekte (emekli oldukları zaman) ortaya çıkan sosyal güvenlik giderlerini karşılarlar. Her kişinin ve kuşağın kendi sosyal güvenliğini kendisinin sağlaması esasına dayanır. Demografik yapı, bireylerin çalışma ve emeklilik sürelerinin uzunluğunu belirlediği ölçüde sosyal güvenlik sistemini etkiler. Dağıtım yönteminde ise bugün çalışan ve prim ödeyenlerin, bugün yaşlı olan ve aylık alanların sosyal güvenlik harcamalarını karşılaması esastır. Kuşaklararası bir dayanışma ve gelir transferi esastır. Bu sistemde, bugün prim ödeyenler, gelecek kuşakların da kendileri için prim ödeyeceklerini kabul ederler. Demografik yapıdaki değişim ve dönüşüm, çalışan ve prim ödeyen nüfus ile yaşlı ve aylık alan nüfus arasındaki oranı değiştirdiği ölçüde dağıtım esaslı sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini etkiler. Bugün görülen

temel demografik yapı değişikliği, nüfusun yaşlanması dolayısıyla prim ödeyenler ile aylık alanlar arasındaki nüfus dengesinin prim ödeyenler aleyhine değişmesidir. Bu raporda yapılan projeksiyonlarda demografik yapı değişikliklerinin dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerine etkisi alınmıştır.

Primle finanse edilen, dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinde yaşlılık sigortası bakımından demografik yapı-sosyal güvenlik ilişkisini belirleyen diğer faktör prim ödeme süresi ile aylık bağlama süreleridir. Asgari prim ödeme süresi aktüeryal hesaplara dayandırılarak belirlenmekle birlikte demografik yapının sistem üzerine etkisini belirleyen emeklilik yaşıdır. Emekli olma yaşı, kişilerin çalışma hayatından ayrılarak prim ödeme yükümlülüklerinin sona erdiği ve aylık almaya başladıkları dönemin başlangıcını ifade eder. Bu bakımdan emeklilik yaşının belirlenmesi dağıtım esaslı sosyal güvenlik rejimleri için hayati öneme sahiptir. Emeklilik yaşının belirlenmesinde ise ortalama yaşam süresi belirleyicidir. Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte birçok ülkede 60-65 yaş civarı emekli olma yaşı olarak belirlenmiştir. Nüfus yaşlandıkça ve ortalama hayat süresi arttıkça emeklilik yaşının da kademeli olarak yükseltilmesini gerektirecektir. Ortalama hayat süresinin uzaması yaşlı nüfus içinde daha yaşlı olan 75 yaş ve hatta 80 yaş ve üzerindekiilerin toplam yaşlı nüfus içindeki oranlarını yükseltecektir. Bu da sosyal güvenlik sistemlerinin hem daha çok kişiye hem de daha uzun süre yaşlılık aylığı ödemesi anlamına gelmektedir.

## **2.4. Sosyal Güvenlik Sistemlerini Etkileyen Demografik Yapı Değişiklikleri ve Dönüşümler**

Bütün ülkelerde ve bölgelerde aynı derecede olmasa da sosyal güvenlik sistemlerini doğrudan etkileyen demografik yapı değişiklikleri sistem için bir tehdit unsuru olarak ortaya çıkarken aynı zamanda yeni fırsatlar da sunmaktadır (ISSA, 2010; 1). Demografik yapı değişikliğinin iki temel karakteristiği dikkat çekmektedir: Yaşlanma ve farklılaşma. Her ikisi de sosyal güvenlik sistemlerini orta ve uzun dönemde fazlasıyla etkileyecek, sistemlerin sürdürülebilirliğini sorgulatacak problem kaynaklarını oluşturmaktadır. Ancak, bu iki sebepten kaynaklanan problemler sosyal güvenlik sistemlerinin etkinliğini ortaya koyması bakımından da önemli fırsatlar sunmaktadır (ISSA, 2010; 2).

Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (International Social Security Association-ISSA), bugün ve gelecekte sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişini doğrudan etkileyecek, her biri diğeri ile karşılıklı etkileşime sahip demografik yapı değişikliklerini yedi başlık altında toplamıştır (ISSA, 2010; 6-17).

### **2.4.1. Yaşlanma**

Yaşlanma, gelişme seviyesi ne olursa olsun bütün ülkelerin karşılaştığı ortak bir problemdir. 2010 yılında dünyada ortalama yaş 29 iken 2050 yılında 38 olacaktır (ISSA, 2010; 6). 2050 yılında ortalama yaş Afrika için 29 iken, Latin Amerika'da 42, Asya'da 40



ve Avrupa’da 47 olacaktır. Yaşlanma, bir yandan sosyal güvenlik sistemlerinin başta sağlık olmak üzere ortalama hayat ümidini artırması, diğer yandan doğum oranlarındaki düşme dolayısıyla ortaya çıkacaktır.

**Tablo 2.2. Dünyada Nüfusun Yaşlanma Projeksiyonları**

Bölgeler, Ülkeler	60 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı					80 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı				
	2000	2005	2010	2030	2050	2000	2005	2010	2030	2050
<b>Dünya</b>	9,9	10,2	11,0	16,5	21,9	1,1	1,3	1,5	2,3	4,3
<b>Gelişmiş bölgeler/Ülkeler</b>	19,5	20,1	21,8	28,8	32,6	3,1	3,7	4,3	6,4	9,5
<b>Az gelişmiş bölgeler/Ülkeler</b>	7,5	8,0	8,6	14,2	20,2	0,7	0,8	0,9	1,6	3,5

*Kaynak: ILO (2011). World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond. ILO, Geneva, 139-143.*

Nüfusun yaşlanma problemi bütün dünyayı ilgilendiren ortak bir problem olmakla birlikte bazı ülkeler için daha acil bir problem olma niteliği taşımaktadır. Nitekim, 2050 yılında Japonya’da 60 yaşını geçenlerin toplam nüfusa oranı % 44,2; 80 yaşını geçenlerin oranı ise % 15,6’ya ulaşacaktır. Japonya ile birlikte Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İsviçre, Avusturya, Danimarka, İsveç ve Norveç gibi gelişmiş ülkeler ve İtalya, Yunanistan ve Portekiz gibi orta seviyede gelişmiş ülkeler için de nüfus yaşlanması ciddi bir problem olacaktır (ILO, 2011:141-142). Uluslararası istatistiklerde yaygın olarak kullanılan 65+ yaş grubu esas alınarak yapılacak projeksiyonlarda da benzer sonuçlar ortaya çıkmakta, yaşlı nüfus 21. yüzyılın en önemli sosyo-ekonomik problemi olacak görünmektedir.

Nüfusun yaşlanması başta yaşlılık ve sağlık sigortaları olmak üzere sosyal güvenlik sistemlerinin harcamalarını artıracak, yaşlılık sigortası bakımından sistemin temel parametreleri olan prim ödeyen aktif nüfus/aylık alan pasif nüfus dengesini değiştirecektir. Nüfusun yaşlanması ile birlikte artan bağımlılık oranı primli sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal hesap dengesini sağlayacak orta ve uzun dönem projeksiyonlar yapmalarını zorunlu kılar. Emeklilik yaşının yeniden belirlenmesi yanında prim oranları ile aylık bağlama oranları ile ilgili temel sosyal güvenlik parametrelerinin yeniden belirlenmesi bunlardan bazılarıdır.

#### **2.4.2. Aile Yapısındaki Değişme**

Global demografik yapı değişiklikleri, yaşlanma ile birlikte geleneksel aile yapılarını da değiştirmekte, çekirdek aileden de küçük ve istikrarsız yeni aile yapıları ortaya çıkmaktadır. Bu ailelerin dikkat çeken özellikleri; boşanma ve ayrılmalara ortaya çıkan tek ebeveynli küçük aileler; çekirdek veya tek ebeveynli aile ile birlikte yaşayan büyük anne ve büyük babalı aileler; resmi evlilik bağı olmaksızın birlikte yaşayan eş ve çocuklardan oluşan ailelerden oluşmalarıdır. Aile yapısının değişmesi, geleneksel ailedeki

aile reisi, kadın ve ev işleri/kadının çalışması, çocuk-ebeveyn ilişkileri ve bunlarla ilgili geleneksel rolleri değiştirmekte, çok doğal olarak ailenin sosyal güvenlik fonksiyonları ve sosyal güvenlik ihtiyaçları da değişmektedir. Değişen aile yapısı ve artan yoksulluk özellikle, aynı hanede yaşayan yaşlı, özürlü ve çocukların bakımı ile çocukların eğitimi, gençlerin, kadınların ve özürlülerin istihdamına yönelik yeni sosyal güvenlik politikalarını gerekli kılmaktadır.

### **2.4.3. İşgücü Yapısında ve Piyasasında Değişme**

Nüfusun yaşlanması ve aile yapısındaki değişme, primli sosyal güvenlik sistemlerinin temel parametrelerinden birini oluşturan işgücü piyasasını da değiştirmektedir. Demografik yapı değişikliklerinin sosyal güvenlik sistemlerine yeni fırsatlar sunması, büyük ölçüde işgücü piyasası ve işgücünün yapısındaki değişmelerle sağlanacaktır. İşe giriş kriterleri, ücretlendirme ve kariyer uygulamalarının toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısıyla gözden geçirilmesi, kreş ve bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, kadınların eğitim seviyesinin yükseltilmeye devam edilmesi ve kadınların çalışmalarını engelleyen toplumsal zihniyetin dönüştürülmesiyle, kadınların işgücüne katılımlarının teşvik edilmesi; yaşlı insanların emeklilik yaşına gelince çalışma hayatından ayrılmaları yerine çalışma şartlarının iyileştirilerek çalışma hayatında kalma sürelerinin uzatılması; eğitim süresinin uzaması dolayısıyla işgücüne girme yaşı geciken gençlerin yeni ve esnek çalışma şekilleri ile işgücü piyasasına girmelerinin sağlanması ve nihayet özürlülerin işgücüne katılımlarının artırılması aktif/çalışan ve prim ödeyen sigortalı sayısını artırdığı ölçüde sosyal güvenlik sistemlerinin parametrelerini olumlu yönde etkileyecektir. Ortalama hayat ümidinin uzadığı toplumlarda insan gücü kaynağının geliştirilmesi, çalışma hayatında devamlılıklarının ve mobilitelerinin sağlanması hayati öneme sahiptir ve sosyal güvenlik insan gücünün istihdam edilebilirliği ve verimliliğini sağlamaya yönelik bir yatırımdır.

### **2.4.4. Şehirleşme ve Hayat Tarzının Değişimi**

2008 yılı itibarıyla, dünya nüfusunun yarıdan fazlası şehirlerde yaşamaktadır (ISSA, 2010, 11). Şehirleşme, sağlık ve konut başta olmak üzere insana yönelik refah hizmetlerinde ciddi bir talep artışını beraberinde getirmektedir. Sosyal güvenlik açısından şehirleşme, sosyal güvenlik sistemlerinin örgütlenme ve kurumsal yapısında değişime yol açabilmektedir. Nüfus yoğunluğu arttığı ölçüde sosyal güvenlik sistemlerinin hizmet götürme maliyeti düşmekte, sigortalıların hizmetlere erişimi kolaylaşmaktadır. Şehirleşme, aile yapısını, geleneksel yardımlaşma şekillerini değiştirdiği ölçüde sosyal güvenlik talebini de değiştirmektedir. Ancak şehirleşme, kayıt dışı çalışmayı kayıtlı çalışmaya dönüştürdüğü, hizmet sektöründe esnek zamanlı yeni istihdam şekilleri yarattığı ölçüde dezavantajlı grupların işgücüne katılma oranlarını yükseltmekte, demografik yapıyı çalışanlar ve prim ödeyenler lehine değiştirmektedir.

#### **2.4.5. Düzensizleşen Hayat Devreleri (The unequal desynchronisation of life cycles)**

Yaşlanma ve ortalama hayat ümidinin uzaması, nüfusu; daha az genç, daha fazla yaşlı ve daha fazla bağımlı bir nüfus haline dönüştürürken, insan hayatının gençlik, çalışma ve yaşlılıktan oluşan klasik üç dönemli yapısını değiştirerek iç içe geçmiş döngüler haline getirmektedir. Uzayan eğitim ve artan genç işsizliği gençlik dönemini; ortalama hayat ümidinin uzaması da yaşlılık dönemini uzatmaktadır. Öte yandan klasik üçlü hayat döngüsüne, her gruptaki insanın bağımlılık oranını artıran; genç ancak eğitim dolayısıyla işgücüne geç girilen dönem; çalışma çağı içinde olan ancak işsiz kalan dönem; yaşlı ancak çalışma gücü olan fakat uygun iş bulunamayan dönem ve nihayet 75+ ve 80+ yaş grubunu ifade etmek üzere kıdemli yaşlılık gibi yeni dönemler ilave edilerek çok dönemli bir hayat döngüsüne geçilmektedir. Ancak bu değişim, işgücü ve istihdam piyasasına da yönelik düzenlemelerle; (gençlerin istihdam piyasasına girişlerini teşvik, örgün eğitim yanında çalışma hayatı içine dahil edilen hayat boyu eğitimin yaygınlaştırılması, yaşlı ancak çalışma hayatına devam etmek isteyen yaşlıların çalışma hayatlarının uzatılması) çalışan ve prim ödeyenlerin sayısını artırdığı ölçüde sosyal güvenlik sistemlerine yeni fırsatlar getirecektir.

İnsana yakışır iş anlayışıyla çalışma şartlarının iyileştirilmesi, erken emeklilikten kaçındırarak tedbirler ve çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, aktif/çalışan ve prim ödeyen işgücünü artırdığı ölçüde sosyal güvenlik sistemlerini rahatlatacaktır.

#### **2.4.6. Göç**

Küreselleşme ile ülkeler ve bölgeler arasında artan karşılıklı bağımlılık uluslar arası insan ve emek göçünü de yoğunlaştırmıştır. Uluslararası göçle yer değiştiren insan sayısı dünya nüfusunun % 3'üne tekabül eden 200 milyon civarına ulaşmıştır (ISSA, 2010, 14). Ülke içi göçle yer değiştirenlerin sayısı 740 milyon civarındadır. Genellikle geri kalmış bölge ve ülkelerden gelişmiş bölge ve ülkelere doğru olan göçe, 14 milyon mülteci ve 500 bin sığınmacı da dahil olmuştur. Göç, demografik yapıyı değiştirdiği ölçüde sosyal güvenlik sistemlerini de etkilemektedir.

Bir demografik olgu olarak göçün getirdiği sosyal güvenlik sorunları, kimlerin, hangi şartlarda, nasıl ve nereden nereye göç ettiğine bağlı olarak değişmektedir. Uluslar arası göç, göç veren ülke ile alan ülke bakımından sosyal güvenlik sistemi ile ilgili farklı sonuçlar vermektedir. Birçok gelişmekte olan ülke, kontrollü bir göç politikası ile nüfusun üretim gücünü korumayı, kendisini yenilemesini sağlamaktadır. Genç ve eğitimli insan göçü gelişmekte olan ülkelerin insangücü yatırımını oluşturmaktadır. Göçün kısa ve orta dönemde yarattığı en önemli sosyal güvenlik sorunu, farklı ülkelerde elde edilen sosyal güvenlik haklarının transferi ile ilgilidir.

## 2.4.7. Sosyal Yapıda Değişme

Yoksullukla mücadele gelir dağılımı eşitsizliklerini azalttığı ölçüde toplumsal yapıda orta sınıflaşma sürecini hızlandıracaktır. Gelir dağılımı adaletsizliklerinin giderilerek marjinalleşmiş grupların orta sınıflaştırılması sosyal güvenlik sistemleri bakımından sosyal riskler, hedef nüfus ve coğrafi bölge öncelikleri ile ilgili politikalar bakımından değişiklikler yapılmasını gerektirebilir. Yoksul nüfus tabanının genişlemesi, primli sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını daraltan, vergi ile finanse edilen sosyal güvenlik harcamalarını artıran etkiler yapar. Bu, sosyal güvenlik sistemlerinin kendi içinde değişim ve dönüşümünü zorunlu kılar.

Demografik yapı değişiklikleri mevcut sosyal güvenlik sistemleri için bir tehdit olduğu kadar yeni fırsatlar da sunmaktadır. ISSA'nın sosyal güvenlik sistemlerinde değişim ve dönüşümü zorunlu kılan, daha dinamik bir sosyal güvenlik sistemi yapılanmasını gerekli kılan 7 temel değişim alanı ve bunlarla ilgili olarak alınacak tedbirler ve uygulanacak stratejileri aşağıdaki tabloda bir bütün olarak sunmuştur.

**Tablo 2.3. Demografik Yapıdaki Temel Değişim-Dönüşüm Alanları ve Sosyal Güvenlik**

Sosyal güvenliği etkileyen stratejik alanlar Demografik değişim	Önleme (Bütün sektörlerde)	Eylem (İstihdam için)	Koruma (Hayat boyu)
Nüfusun yaşlanması	<ul style="list-style-type: none"><li>• Yaşlılar için teknolojik ve organizasyonel inovasyonlar</li><li>• Emeklilik ve sağlık için çeşitlendirilmiş çözümler</li><li>• İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili bilgi ve yeniliklerin teşvik edilmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• İşgücü piyasasının yaşlılar için daha uygun hale getirilmesi</li><li>• Eğitim ve insan kaynakları yönetimi yoluyla, meslek kazası risklerinin yaşlanan çalışma çağındaki nüfus dikkate alınarak uyarlanması (hem yaşlı hem de genç çalışanlar için)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Emeklilik planlarında reform</li><li>• Sosyal koruma kapsamı yetersiz olan ülkeler için uzman ve uygulama kapasitesi desteği sağlanması</li><li>• Yaşam süresi uzun olan toplumlara uyarlanmış yatırım stratejileri, fon yönetimi ve aktüeryal projeksiyonlar</li><li>• Uzun dönemli bakım hizmetleri oluşturulması</li><li>• Uzun dönemli koruyucu bakım sistemleri oluşturulması</li></ul>
Aile yapısının değişimi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Çocuk yoksulluğuyla (sürdürülebilir sonuçlar için) mücadeleye öncelik verilmesi</li><li>• Çocukların okullaşması ve refahı için şartlı nakit transferi programları geliştirilmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Çalışma hayatı ve ailevi sorumlulukları dengeleyecek politikalar geliştirilmesi</li><li>• Çalışan kadınların desteklenmesi ve tek ebeveynli ailelere yardım edilmesi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sosyal koruma harcama prensiplerinin, sosyal yatırım yaklaşımına uygun şekle dönüştürülmesi</li><li>• Çocukların hizmete erişiminin kolaylaştırılması</li></ul>

**Tablo 2.3. Demografik Yapıdaki Temel Değişim-Dönüşüm Alanları ve Sosyal Güvenlik (devamı)**

İşgücü piyasasında dönüşüm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daha çok esnekliği ve daha fazla korumayı birleştiren esnek güvence mekanizmalarının geliştirilmesi</li> <li>• İşe dönüşün teşvik edilmesi</li> <li>• Eğitim ve mesleki eğitim programlarının işgücü piyasasının yeni ihtiyaçlarına göre uyarlanması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yoksulluğa karşı mücadele tecrübesinin paylaşılması</li> <li>• İş arayanlar için örnek profiller oluşturulması</li> <li>• Yaşlı ve genç istihdamını teşvik etmeye yönelik tedbirler geliştirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primli ve primsiz sosyal koruma programları arasındaki entegrasyonun güçlendirilmesi</li> <li>• İş arayanların ve vaka yönetiminin desteklenmesi</li> </ul>
Şehirleşme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Şehir hayatından kaynaklanan riskleri azaltmak üzere sağlık eğitiminin güçlendirilmesi ve fiziksel aktivitelerinde teşvik edilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meslek edinmek isteyen kadınları desteklemeye yönelik olanakların geliştirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enformel sektörün daha iyi örgütlenmesi ve bütünleşmesinin sağlanması</li> </ul>
Değişen hayat tarzları	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yaşlıların işgücünde kalması için yetenek ve donanımlarının özel programlarla geliştirilmesi</li> <li>• Ergonomiye yatırım yapılması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gençlerin iş piyasasına dahil olmaları için özel tedbirler geliştirilmesi ve yaşlı çalışanlara destek sağlanması</li> <li>• Ücretli çalışan profiline dengeli bir şekilde oluşturulması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eğitim-öğretim sistemlerinin, yaşam süresi uzun toplumlara göre uyarlanması</li> <li>• Kronik rahatsızlıkları olan veya bu açıdan risk altındaki kişiler için daha etkin ve uygun müdahale yöntemlerinin geliştirilmesi</li> </ul>
Göç ve hareketlilik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosyal koruma kapsamının gereken her yerde genişletilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Göçmen haklarına saygı ve göçmenlere yönelik daha iyi hizmetler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ülkeler ve bölgeler arası işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik tedbirler alınması</li> </ul>
Sosyal yapıdaki değişiklikler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosyal güvenlik fon yönetimi portföylerinin çeşitlendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hedef grupların hakları ve tabi oldukları konular hakkında bilgilendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilgi iletişim kapasitesinin artırılarak hizmetlerin ve faydalarının geliştirilmesi</li> </ul>

*Kaynak: ISSA, (2010) Demographic Changes and Social Security: Challenges and Opportunities, World Social Security Reform, 4 December 2010, Cape-Town.*

# B Ö L Ü M

## SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA, ARAYIŞLAR VE SORUNLAR





### **3. SOSYAL GÜVENLİKTE YENİDEN YAPILANMA, ARAYIŞLAR VE SORUNLAR**

#### **3.1. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sistemi: Değişim ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı**

Değişim ve dönüşümü tartışılan sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi iki temel rejimden oluşur. Bunlar;

- Primli rejimler olarak da adlandırılan, çalışanların yanı sıra işverenlerin ve bazen devletin de prim ödeyerek sistemin finansmanına katıldığı, zorunlu katılımın olduğu sosyal sigortalar ve
- Primsiz rejimler olarak bilinen, yeterli çalışma ve gelire sahip olmayanlara finansmanı vergilerden karşılanmak üzere karşılıksız olarak yapılan nakdi yardımlar, sosyal yardımlar ve hizmetlerden oluşan kamu sosyal güvenlik harcamalarıdır.

Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi içinde bu iki rejim birbirinin alternatifi değil tamamlayıcıdır. Çalışan ve geliri olanlar primli rejimlerle sosyal güvenlik garantisine kavuşturulurken, çalışmayan veya yeterli geliri olmayanların sosyal güvenlik garantisi primsiz ödemelerle karşılanır. Ancak birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminin ağırlıklı ayağını primli rejimler (sosyal sigortalar) oluşturmuş, sosyal güvenlik sistemi sorunları da daha çok primli rejimler sorunu olarak ortaya çıkmıştır.

##### **3.1.1. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sisteminin Başarıları ve Yetersizlikleri**

Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemleri, İkinci Dünya Savaşı sonrası, sosyal güvenliğin altın çağı olarak da adlandırılan 1950-1975 yılları arasında en parlak dönemini yaşamıştır. Özellikle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde "sosyal güvenliğin temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı" olarak tanımlanması ve ILO'nun sosyal güvenliğin asgari normlarını belirleyen 102 sayılı sözleşmesi ile sosyal güvenlik hakkının sağlanmasına yönelik standartların belirlenmesi, kapsam ve sosyal güvenlik garantisinin standartları bakımından önemli gelişmeler sağlamıştır. Bu başarılar (ILO, 1984, Alper, 2009):

- Sosyal güvenlik için milli gelirden ayrılan, 1950'li yıllarda GSYİH'nın % 3-12'si arasında olan pay 1970'li yıllarda bir çok ülkede % 20'lerin üzerine çıkmıştır.
- Başlangıçta yalnızca sanayi sektöründe bağımlı çalışanları kapsama alan sistemler zaman içinde bütün sektörleri ve her statüdeki çalışanı kapsama almıştır.
- Sosyal güvenlikte koruma birimi olarak ailenin kabul edilmesi ile sosyal güvenlik sistemlerinin bütün nüfusu kapsama alma hedefine çok yaklaşmıştır.

- Giderek artan sayıda ülkede ILO sözleşmelerinde belirtilen bütün sosyal risklere karşı sosyal güvenlik garantisi sağlama amacına yaklaşılmıştır.
- Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin gelir olarak seviyesi, hizmet olarak standardı yükselmiş, kişilere yaşadığı toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir sosyal güvenlik garantisi sağlama amacına yaklaşılmıştır.

Sağlanan bütün olumlu gelişmeler rağmen, özellikle 1970'li yılların ikinci yarısında yaşanan ve "refah devleti krizi" olarak da adlandırılan dönemdeki gelişmelere bağlı olarak sosyal güvenlik sistemleri çok yönlü eleştirilerin odağı haline gelmiştir. 1980'li yılların başı itibarıyla sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerine yönelik eleştirilerin kaynağı aşağıdaki hususlar olmuştur (ILO, 1984, Alper, 2009):

- Milli gelirden sosyal güvenlik için ayrılan pay artmasına rağmen yoksulluk problemi çözülememiştir.
- Çalışmayan veya sosyal sigortalardan hak kazanmaya yetecek kadar prim ödemeyenler sosyal güvenlik garantisi dışında kalmışlardır.
- Hizmet toplumunun yeni çalışma şekillerine (kısa çalışma, tam gün çalışmayanlar vb) göre çalışan gruplar koruma kapsamı dışında kalmıştır.
- Kadın-erkek, vatandaş olanla olmayan arasında ortaya çıkan farklılıklar giderilememiştir.
- Uluslararası insan ve emek göçünün sosyal güvenlik ihtiyacını karşılayacak değişim ve dönüşümü gerçekleştirilememiştir.
- Cömert sosyal yardımlar ve ödemeler çalışanla çalışmayan arasındaki farkı ortadan kaldırdığı ölçüde sosyal dayanışmayı zedelemiş, adeta tembelliği ve tedbirsizliği teşvik eden bir sistem ortaya çıkmıştır.
- Artan sosyal güvenlik harcamaları kamu harcamalarını artırdığı ölçüde bütçe açıklarının artışı, bütçe açıklarını kapamaya yönelik borçlanmanın artışı da ekonominin temel göstergelerini olumsuz etkilemiştir.

ILO'nun ifadesi ile sosyal güvenlik sistemlerinin "gelecek endişesi taşımayan bir toplum yaratma" amacı öne çıktıkça, bireyi ve bireysel sorumluluğu geri planda bırakan uygulamaları verimsizliği ve çalışmamayı teşvik eden bir etki yaratmaya başlamıştır.

### **3.1.2. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı**

Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi, hizmet toplumunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılama bakımından gösterdiği yetersizlikler yanında "sürdürülebilirliğini" gündeme getiren olumsuz gelişmelerin de etkisi altında kalmıştır. Çok sayıda yazara göre finansal yetersizlikler sistem için bir krizdir ve sosyal güvenlik sistemlerini temel fonksiyonlarını yerine getiremeyecekleri bir noktaya götürmektedir. 1980'li yıllar itibarıyla gelişmiş ülkelerde:

- Demografik yapıdaki değişimler ve nüfusun yaşlanması,
- Yaşlı nüfusa yönelik sosyal güvenlik ödemelerinin artışı dolayısıyla giderlerin artışı,
- Sağlık harcamalarındaki artış,
- Uzun süreli, kronik işsizliğin işsizlik sigortası giderlerini artıran, sosyal sigorta gelirlerini azaltan etkisi,
- Aile yapısındaki değişim dolayısıyla (tek ebeveynli ailelerin artışı gibi) artan sosyal güvenlik ihtiyacı,
- Ekonomik krizler ve yüksek oranlı ve sürekli enflasyonun sosyal güvenlik kurumlarının fonlarını eritmesi,

sosyal güvenlik sistemlerini krize götüren belli başlı problem alanlarını oluşturmuştur. Özellikle ILO'nun da tavsiyeleri doğrultusunda 1960'lı yıllardan sonra kendi sosyal güvenlik sistemlerini gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerini örnek alarak oluşturan gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerdeki sorunlara ilaveten;

- Sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların yetersiz kalması, birçok ülkede milli gelirin % 10'unu aşamaması,
- Kayıt dışı çalışmanın yaygınlaşması dolayısıyla kamu sosyal güvenlik programlarının kapsamının yetersiz kalması,
- İşsizlik ve aile ödenekleri sigorta kollarının oluşturulamaması,
- Sağlık harcamalarındaki artış dolayısıyla da sağlık sigortasının kapsamının yetersiz kalması,
- Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin gelir olarak seviyesinin, hizmet olarak da standardının düşük kalması,
- Etkin çalışmayan bir kurumsal yapının varlığı ve alt yapı yetersizlikleri,
- Politik gerekçelerle sigortacılık ilkelerine aykırı uygulamaların yaygınlığı,
- Yaygın suiistimal ve istismarların varlığı,

gibi sebeplerle, gelişmiş ülke sosyal güvenlik sistemlerinden çok daha önce ve ağır sorunlarla karşılaşmıştır.

Sanayi toplumu sosyal güvenlik sisteminde değişim ihtiyacı yalnızca krize bağlı sebeplerle ortaya çıkmamıştır. Yukarıda bahsedilen olumsuz gelişmeler olmasaydı bile, sosyal güvenlik sistemlerinin dinamik yapısı dolayısıyla sistemde bazı değişiklikler yapılması gerekiyordu (Alper, 2009). Kriz, bu değişim ve yeniden yapılanma ihtiyacını hızlandıran bir faktör olmuş ve yeniden yapılanma için gerekli olan geçiş dönemi zaman aralığını daraltmıştır. Kriz dışında sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerinde değişim ve yeniden yapılanmayı zorunlu kılan gelişmeleri aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

- **Hizmet toplumuna geçiş ve istihdamın değişen yapısı:** İşgücünün sektörel dağılımının değişmesi ve hizmet sektörünün payının toplam istihdam içinde % 60 ve daha yüksek oranlara ulaşması; özellikle kadın işgücünün artması dolayısıyla

esnek ve a-tipik çalışma şekillerinin artması, bu kesimlerin sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasında sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz kılmıştır.

- **Değişen sosyal güvenlik anlayışı ve bireysel inisiyatifin artışı:** Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerinin fazla eşitlikçi anlayışla işleyen sosyal güvenlik sistemi, 1980'li yıllarda başlayan liberalleşmeye bağlı olarak bireysel inisiyatifi artırmaya yönelik taleplere cevap verememiştir. Daha fazla prim ödeyerek daha fazla aylık almak isteyen, kendi sosyal güvenlik talebini çeşitlendirmek ve farklılaştırmak isteyen grupların istekleri karşılanamamıştır.
- **Küreselleşme ve artan uluslararası rekabet:** Küreselleşmenin sosyal güvenlik sistemlerine etkisi doğrudan değildir. Artan uluslararası rekabetle birlikte rekabetin belirli ölçülerde düşük girdi ve emek maliyeti üzerinden yürütülmesi, özellikle primli rejimlerde sosyal güvenliği mali yükü azaltılması gereken bir maliyet unsuru haline getirmiştir. Bu yalnızca yatırım yapan uluslar arası sermayenin bir talebi olarak ortaya çıkmamış, yatırımlar bakımından ülkelerini cazip hale getirmek isteyen hükümetlerin de etkisi olmuştur.
- **Sosyal yapıda ve aile yapısında meydana gelen değişiklikler:** Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi çekirdek aileyi esas alan, erkeğin aile reisi olarak çalışan ve gelir sağlayan, kadının ise ev işlerini yapan ve çocuk yetiştiren, aralarında medeni kanun hükümlerine göre resmi evlilik bağı bulunan ve sosyal güvenlik haklarının evlilik bağına göre sağlandığı bir işleyiş sistemine sahip olmuştur. Ancak, boşanmaların artışı, yalnız anne ve çocuklar veya baba ve çocuklardan oluşan tek ebeveynli ailelerin sayısındaki artış ile ortaya çıkan yeni yapının sosyal güvenlik ihtiyaçlarının karşılanmasında güçlükler doğmuştur.
- **Demografik yapıdaki değişim ve sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklarda üst sınıra gelinmesi:** Nüfusun yaşlanması, doğum oranlarının düşmesi ve nüfusun kendisini yenileme gücünü kaybetmesi ile ortaya çıkan, daha az çalışan ve prim ödeyen ancak daha fazla aylık alan bir nüfus yapısı sosyal güvenlik ihtiyacının primli sosyal güvenlik sistemleri ile karşılanmasını güçleştirmiştir. Birçok ülkede, sosyal güvenlik için ayrılan kaynaklarda üst sınıra gelinmiştir.

### **3.1.3. Sanayi Toplumu Sosyal Güvenlik Sistemini İyileştirme ve Yeniden Yapılandırma Arayışları**

ILO, bir yandan sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerine yönelik eleştirilere cevap vermek, diğer yandan yeni toplumsal yapının ihtiyaçlarına cevap verecek bir sosyal güvenlik sisteminin işleyiş esaslarını belirlemek üzere 1984 yılında çok sayıda uzmana 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik (Into the twenty-first century: The development of social security) başlıklı bir rapor hazırlatmıştır. ILO, bu rapordaki görüşlerle; sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemlerinin sil-baştan değiştirilmesine karşı çıkmakla birlikte

mevcut sistemde değişen ekonomik ve sosyal şartların gereklerine uygun olarak değişiklikler yapılması gerektiğini kabul etmiştir (Alper, 2009). Sosyal güvenlik alanında yapılması gerekenler (ILO, 1984):

- Primli rejimlerin a-tipik ve esnek çalışma şekillerini kapsama alacak şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Kadın işgücünün ev-işyeri sorumluluklarını bağdaştıracak şekilde hak ve yükümlülüklerin düzenlenmesi, kadınlar lehine pozitif ayrımcılık anlamına gelecek uygulamalara yer verilmesi,
- Değişen aile yapısının ihtiyaçlarına cevap verecek değişiklikler yapılması,
- Primli rejimlerin sağladığı sosyal güvenlik korumasının yoksullukla mücadele amacına hizmet edecek şekilde belirlenmesi,
- Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanının istihdam, tasarruf eğilimi, sermaye birikimi ve büyüme gibi temel iktisadi değişkenler üzerinde olumsuz etkiler yaratmayacak şekilde oluşturulması ve sürdürülebilir bir finansman sisteminin oluşturulması,
- Sosyal güvenlik kurumlarının halkla ilişkilerinin geliştirilmesi ve dezavantajlı grupların özel ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir örgütlenme yapısının ve hizmet ağının oluşturulması.

olarak sıralanmıştır. ILO'nun önerileri doğru olmakla birlikte, sistemle ilgili temel sorunların tespitindeki eksiklikler dolayısıyla yetersiz kalmıştır.

Dünya Bankası'nın çok sayıda uzmana hazırlattığı 1994 tarihli "Yaşlılık Krizinden Kaçınmak- Averting the Old-Age Crisis" başlıklı rapor sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemi krizi ile demografik yapıdaki değişiklikler arasında çok yönlü ve güçlü bir bağ kurmuş, nüfusun yaşlanması primle finanse edilen sosyal sigorta tekniği üzerine kurulmuş mevcut sosyal güvenlik sistemlerini sürdürülemez hale getireceğini ileri sürmüştür. (WB, 1994). Öte yandan rapor, 1980'li yılların başında Şili'de hayata geçirilen "tamamen liberalleştirilmiş-özelleştirilmiş" bir sosyal güvenlik sisteminin, güçlü bir sosyal refah devleti geleneğine sahip ülkelerde hayata geçirilmesinin mümkün olmayacağından hareketle, çok ayaklı (multi-pillar) bir sistem önermiştir.

Rapora göre, hangi kurumsal yapı ve tercihlerle oluşturulmuş olursa olsun bütün sosyal güvenlik sistemleri;

- Gelirin yeniden dağılımını sağlamak,
- Sosyal risklere karşı sigorta sağlamak ve
- Fertlerin daha fazla tasarruf yapma talebini karşılamak

olarak sayılan 3 temel fonksiyonu yerine getirmek durumundadır (WB, 1994). Sanayi toplumu sosyal güvenlik sistemleri tek ayaklıdır ve bu 3 fonksiyonu birlikte gerçekleştirmesi mümkün değildir. Benzer eleştiri tamamen özelleştirilmiş Şili modeli için de geçerlidir.

Kamu programları sosyal güvenliğin gelir dağılımı ve sigorta fonksiyonlarını karşılarken tasarruf fonksiyonu zayıf kalmakta, özelleştirilmiş sistemlerde ise tasarruf fonksiyonu öne çıkarken sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımı ve sigorta fonksiyonu zayıf kalmaktadır.

Dünya Bankası, bu 3 temel fonksiyonu birlikte gerçekleştirecek yeni ve çok ayaklı bir sosyal güvenlik sistem yapılanması önermiştir. Üç ayaklı bir kurumsal yapı ve işleyiş üzerine oluşturulan bu yeni sistemde her bir ayak birbirinin alternatifi değil, tamamlayıcısıdır. Birbirlerini tamamlayan, bütünleyen ve birlikte işleyen bir yeni yapılanma söz konusu olacaktır.

**Tablo 3.1. Çok Ayaklı Sosyal Güvenlik Sistemi**

	<b>Zorunlu Kamu Programları</b>	<b>Zorunlu Özel Programlar</b>	<b>Gönüllü Özel Programları</b>
<b>Amaçlar-Hedefler</b>	Gelirin yeniden dağılımı ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta	Özel tasarruflar ve sigorta
<b>Kurumsal Yapı ve Düzenleme</b>	Yoklamalı, asgari veya sabit oranlı bir gelir garantisi	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar	Ferdi tasarruf planları veya mesleki programlar
<b>Finansman Kaynakları ve Yönetimi</b>	Vergilerle finansman ve dağıtım metodu	Primlerle finansman ve düzenlenmiş fon metodu	Sigortalı primleri ile finansman ve tam fon metodu

*Kaynak: World Bank (1994); Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press (Summary).*

- **Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları:** Ağırlıklı olarak sosyal güvenliğin gelirin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonunu gerçekleştirecek olan bu ayakta, kısmen prim ve vergilerle finanse edilen, dağıtım esaslı finansman yapısına zorunlu sigortalılığın esas olduğu bir işleyiş söz konusu olacaktır. Herkese asgari bir gelir garantisi sağlama amacı öne çıkacaktır.
- **İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları:** Kurumsal yapı ve yönetimde özel sektör inisiyatifi hakim olmakla birlikte çok yönlü bir kamu müdahalesi vardır. Kapsamın zorunlu veya gönüllü olması bakımından tartışmalar söz konusudur. Ancak sosyal güvenliğin sigorta ve tasarruf fonksiyonlarını öne çıkaran, primle finansmanın ağırlıklı olduğu, finansman yapısı fon yöntemine dayanan bir işleyiş hakim olacaktır. Ödenen primlerle sağlanan haklar arasında, sigortacılık ilkesinin izin verdiği ölçüde güçlü bir bağ kurulacaktır.
- **Üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumları:** Gönüllü katılımın esas olduğu, özel sektör girişimi ile oluşturulan ve tamamen fon esaslı bir finansman yapısına sahip olan, sosyal güvenliğin tasarruf fonksiyonunu yerine getirecek ayaktır. Tanımlanmış-belirli (defined) prim esasına göre çalışan sistem ödenen primler ve getirileri oranında gelir garantisi sağlayacaktır.



Dünya Bankası Raporunda önerilen çok ayaklı sisteme geçiş, gelişmiş ülkelerde zaman içinde, daha yavaş ve kademeli şekilde gerçekleştirilmeye çalışılırken, 1990'lı yılların başında geçiş ekonomileri olarak adlandırılan eski Doğu Bloku ülkelerinde ve bazı Latin Amerika ülkelerinde hızla gerçekleştirilmek istenmiş ancak bazı geri adımlar atılmak zorunda kalınmıştır. Aralarında Türkiye'nin de olduğu, sosyal güvenlik sistemlerinde radikal dönüşümler yapmak isteyen çok sayıda gelişmekte olan ülkede çok ayaklı sisteme geçiş arayışları hızlanmıştır.

### **3.2. Günümüzde Sosyal Güvenlik Sorunları**

Sosyal güvenlik sistemleri, bütün nüfusu hedefleyen; herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma gibi kapsamlı bir amaca ve onlara insan haysiyetine yaraşır hayat standardı sağlama idealine sahip sistemlerdir. Bu amaç ve ideali gerçekleştirme yolunda karşılaştığı darboğazlar ve sorunlar vardır. Bu sorunların bir kısmı, yalnızca belirli bir dönemi ilgilendiren dönemsel nitelikte sorunlar iken bir kısmı süreklilik arz eden kronik hale gelmiş sorunlar niteliğindedir. Öte yandan, sorunların bir kısmı belirli ülke ve bölge gruplarını ilgilendirirken, bir kısmı da mekan faktöründen bağımsız, evrensel nitelikte sorunlardır. Sosyal güvenlik sisteminin dinamik yapısı, sorunlarını da değişken ve içi içe geçmiş, birbirinden ayırtılamayan karmaşık sorunlar haline getirmektedir. 21. yüzyılın ilk yıllarından itibaren gündeme gelen, tartışılan ve çözüm bulunmaya çalışılan sosyal güvenlikle ilgili temel sorun alanları aşağıdadır.

#### **3.2.1. Kapsam Sorunu**

Günümüz sosyal güvenlik sistemleri "herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma" hedefini gerçekleştirilmede başarısız olmuştur. Bugün geline nokta sosyal güvenlik, dünya nüfusunun yalnızca sınırlı kesiminin faydalanabildiği bir imtiyaz haline gelmiştir. ILO verilerine göre, dünya nüfusunun yalnızca % 20'si uluslararası standartlara uygun seviyede ve yeterlilikte sosyal güvenlik hakkına sahipken dünya nüfusunun % 75'ini oluşturan 5,1 milyar kişinin yeterli sosyal güvenlik garantisi yoktur (ILO, 2011b). Bunlardan % 40'ının hiç sosyal güvenlik garantisi yoktur. Dünyada çalışan nüfusun ancak % 40'ı kamu tarafından kurulan primli sosyal sigorta rejimlerinin kapsamına alınabilmektedir. Ancak bu oran bazı Asya ve Ortadoğu ülkelerinde % 20'lere, Sahra Altı Afrika ülkelerinde ise % 5'lere kadar düşebilmektedir.

Tablo 3.2, bu çalışmanın konusunu oluşturan yaşlılık sigortası ile ilgili olarak; dünyanın çeşitli bölgelerinde ve bazı ülkelerde emekli aylığı alma yaşına gelmiş olanlardan ne kadarının emekli aylığı almaya hak kazandığını göstermektedir. İkinci sütunda ise yaşlılık sigortasının aktüeryal dengesi bakımından önem taşıyan bir gösterge olarak prim ödeyenlerin çalışma çağındaki nüfusa oranı verilmiştir.

**Tablo 3.2. Emekli Olma Yaşını Geçen Nüfus İçinde Yaşlılık Sigortasından Aylık Alanlar**

<b>Bölge ve Ülkeler</b>	<b>Emekli aylığı alanların yaşlı nüfusa oranı</b>	<b>Prim ödeyenlerin çalışma çağındaki nüfusa oranı</b>
Kuzey Amerika	75,6	72,4
Batı Avrupa	92,7	65,3
Bağımsız Devletler Topluluğu	94,0	39,6
Merkez ve Doğu Avrupa	87,3	50,0
Latin Amerika ve Karayipler	50,2	36,6
Orta Doğu	27,3	21,7
Afrika	17,6	10,4
Asya- Pasifik	30,9	18,0
Sahra Altı Afrika	15,6	5,4
<b>Dünya</b>	<b>42,0</b>	<b>37,0</b>
<b>TÜRKİYE</b>	<b>87,1</b>	<b>29,2</b>

*Kaynak: ILO. (2011a), World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, International Labour Organisation, Geneva.s.230.*

Emekli olma yaşına gelenlerden aylık almaya hak kazananların oranı dünya ortalaması % 42 iken, bu oran Afrika, Sahra Altı Afrika, Ortadoğu ve Asya-Pasifik ülkelerinde ortalamanın çok altındadır. Türkiye % 87,1 ile gelişmiş ülkeler seviyesine çok yakındır. Ancak, çalışma çağındaki nüfusun yalnızca % 29,2'sinin prim ödemesi sistemin geleceği bakımından alarm vermektedir.

Benzer durum diğer sigorta kollarının kapsamına aldığı nüfus bakımından da geçerlidir. Nitekim, iş kazaları ve meslek hastalıkları bakımından sosyal güvenlik garantisine sahip olanların işgücüne oranı dünya ortalaması % 30,3 iken çeşitli bölgelerde % 17,1 ile 67,1 arasında değişmektedir. Benzer şekilde işsizlik sigortası kapsamında olanların toplam işgücüne oranı dünya ortalaması % 18,4 iken ülkeler çeşitli bölgeler arasında % 1,1 ile 60,3 arasında değişmektedir (ILO, 2011a, 231). Türkiye'de işsizlik sigortasından faydalananların toplam işsizlere oranı, İŞKUR'a kayıtlı işsizler esas alınmasına rağmen 2011-2012 yılları için % 9-11 arasında, çok düşük bir oran olarak çıkmaktadır. TÜİK işsizlik verileri dikkate alınırsa bu oran aynı dönem için % 4-7 arasında değişmektedir (TÜİK, Ekim 2012).

Kişi olarak kapsam yanında, sosyal güvenlik koruması sağlanan sosyal risklerle ilgili olarak da kapsam problemi vardır. Herhangi bir sosyal güvenlik programı olan 172 ülkeden 171'inde malullük, yaşlılık ve ölüm; 167'sinde İKMH; 129'unda sağlık riskine karşı koruma sağlanmışken işsizlik sigortası olan ülke sayısı yalnızca 85'tir (SSA, 2011-2012).



### 3.2.2. Kayıt Dışı İstihdam Sorunu

ILO, enformel sektör ve kayıt dışı çalışmayı 1970'li yıllarda; gelişmekte olan ülkelerde hızlı şehirleşmeye bağlı olarak formel istihdamın yaratıldığı sanayi ve hizmetler sektörünün iş yaratma kapasitesinin yetersizliğine bağlı olarak ortaya çıkan geçici bir durum olarak değerlendirmiyordu. Ancak gelişmeler kayıt dışı istihdamın geçici değil kalıcı olduğunu, hatta bazı ülkelerde temel çalışma şekli haline geldiğini göstermektedir. Nitekim, ILO'nun bir araştırmasına göre araştırma kapsamındaki 54 ülkenin 42'sinde kayıt dışı çalışma vardır ve bu 42 ülkede işgücünün yarısından fazlası kayıt dışı statüde çalışmaktadır (ILO, 2002; 59 ve UN 2008, 62). Kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu kıta Afrika'dır. Afrika'da tarım dışı istihdamın yaklaşık olarak % 80'i; şehirlerdeki istihdamın % 60'ı ve nihayet son yıllarda yaratılan bütün işlerin % 90'dan fazlası kayıt dışı sektördedir (ILO, 2002; 5). Kayıt dışı istihdamla ilgili beklenmeyen gelişme olarak, küresel rekabetle birlikte kaçak insan ve emek göçünün artışı gelişmiş ülkelerde de kayıt dışı çalışmayı artırmıştır. Kayıt dışı çalışma primli sosyal güvenlik rejimlerinde bir yandan prim ödeyen aktif sigortalı sayısını azaltırken, diğer yandan prim ödeyenler üzerinden bağımlı nüfus olarak kapsama girdikleri için sistemin giderlerini artırır.

### 3.2.3. Finansman Sorunu

Sosyal güvenliğin finansmanı çok yönlü bir sorun alanını oluşturmaktadır. Sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi ile ilgili olarak (Alper, 2009);

- Fertler ve toplum sosyal güvenlik için ne ölçüde kaynak tahsis edecek?
- Sistem, hangi finansman araçları ve gelir kaynakları ile finanse edilecek?
- Hangi finansman yöntemi kullanılacak?
- Finansman yöntemleri ve araçlarının temel ekonomik göstergeler üzerindeki olumsuz etkileri nasıl önlenecek?

soruları temel finansman sorunlarını oluşturur. Bunlar içinde GSYİH'dan sosyal güvenlik harcamaları için ayrılan payın büyüklüğü, sistemin sürdürülebilirliği ve sosyal güvenlik garantisinin seviyesi bakımından belirleyici olduğu için finansman sorununun öne çıkan boyutunu oluşturur. Ülkelerin iktisadi gelişme seviyeleri ile sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların büyüklüğü arasında yakın bir ilişki vardır.

**Tablo 3.3. Bölgeler ve Ülke Gruplarına Göre Sosyal Güvenlik Harcamaları (GSYİH'nın Yüzdesi Olarak) (2005-2009)**

<b>Bölgeler</b>	<b>Sağlık Dışındaki Sosyal Güvenlik Harcamaları</b>	<b>Sağlık Harcamaları</b>	<b>Toplam Sosyal Güvenlik Harcamaları</b>
Dünya	5,72	2,67	8,39
Batı Avrupa	17,98	7,10	25,08
Merkezi ve Doğu Avrupa	14,08	4,82	18,91
Kuzey Amerika	8,98	6,98	15,96
Kuzey Afrika	11,02	2,53	13,56
Bağımsız Devletler Topluluğu	9,93	3,59	13,52
Orta Doğu	7,09	3,11	10,20
Latin Amerika ve Karayipler	7,63	2,20	9,83
Asya-Pasifik	3,65	1,68	5,32
Sahra Altı Afrika Ülkeleri	2,81	2,51	5,32
<b>TÜRKİYE</b>	<b>8,30</b>	<b>5,40</b>	<b>13,70</b>

*Kaynak: ILO (2011). World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond. ILO, Geneva, 258-261.*

Beklendiği gibi, Sahra Altı Afrika ve Asya-Pasifik ülkeleri dünya ortalamasının altında bir sosyal güvenlik harcaması gerçekleştirirken, en yüksek sosyal güvenlik harcamaları gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde gerçekleşmektedir. Ülkeler bazında ele alındığı zaman sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH'na oranı İsveç, Fransa, Almanya, Belçika ve Danimarka gibi sosyal devlet anlayışının güçlü olduğu ülkelerde % 27-29 civarında iken ABD, Japonya, İngiltere ve İsveç gibi daha liberal ekonomik politika izleyen ülkelerde bu oran % 15-22 arasında değişmektedir. OECD üyesi 30 ülke ortalaması ise % 20,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bugün gelinen noktada, %10'un altında bir oran kabul edilebilir görülmemektedir. Türkiye, dünya ortalamasının üzerinde ancak referans olarak aldığı AB ülkelerinin hala çok gerisinde bir harcama seviyesindedir.

#### **3.2.4. Yaşlılık ve Sağlık Harcamalarındaki Artış**

Daha önce de vurgulandığı gibi sosyal güvenlik sistemlerini en fazla etkileyen demografik değişiklik nüfusun yaşlanmasıdır. Yaşlı nüfus özellikle primli sosyal güvenlik sistemleri için çalışan-aktif-prim ödeyen sayısını azalttığı ölçüde gelirleri azaltan, aylık alanların sayısını ve aylık alma süresini uzattığı ölçüde giderleri artıran bir parametredir.

Yaşlı nüfus içinde de daha yaşlı nüfusun oluşturduğu 75+ ve 80+ yaş grubunun artışı sosyal güvenlik kurumları bakımından problemi daha da vahim hale getirmektedir.

Nüfusun yaşlanması, primli sosyal güvenlik sistemlerinin ikinci büyük harcama kalemini oluşturan sağlık harcamalarını da yükseltecektir. Yaşlı nüfus sağlık hizmet talebi en yüksek olan gruptur ve toplam sağlık harcamaları içindeki payı, yaşlı nüfusun toplam nüfustaki payından daha yüksektir. Sosyal güvenlik sistemlerinin sağlık harcamaları yaşlı nüfusun artan sağlık hizmet talebi yanında, sağlık hakkının temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesi ile birlikte maliyet-endişesi ile hizmetten faydalanmaya getirilen sınırlamaların kaldırılması sağlık harcamalarını daha da artırmıştır.



# B Ö L Ü M 4

## TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: TARİHÇE, KURUMSAL YAPI VE İŞLEYİŞ, HAKLAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER



## **4. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ: TARİHÇE, KURUMSAL YAPI VE İŞLEYİŞ, HAKLAR VE YÜKÜMLÜLÜKLER**

### **4.1. Kısa Tarihçe**

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısı büyük ölçüde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde oluşan kurumsal yapı ile şekillenmiştir. Türkiye’de ilk sosyal sigorta kurumu, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışanları kapsamına alan 1945 yılında oluşturulan İşçi Sigortaları Kurumu’dur. Kurum, sanayi ve hizmetler kesiminde iş kanunu kapsamında çalışanlar için zaman içerisinde çıkarılan iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası (1945); hastalık ve analık sigortası (1951) ve maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortalarını (1957) uygulamakla görevlendirilmiştir. 1964 tarih ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile işçilere yönelik sosyal sigorta mevzuatı birleştirilirken, İşçi Sigortaları Kurumunun ismi de Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilmiştir.

Tanzimat sonrası dönemde çeşitli kamu görevlileri için ayrı tekaüt sandıkları oluşturma geleneği Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, gümrük çalışanları, belediye çalışanları, devlet demiryolları ve limanları çalışanları, Ziraat Bankası ve Merkez Bankası çalışanları için ayrı kurumlar oluşturulmuştur. Kamu görevlileri için farklı sosyal sigorta sandıklarının oluşturulmasının yarattığı sakıncaları gidermek üzere 1949 yılında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile sivil ve asker bütün kamu görevlileri tek çatı ve sosyal sigorta mevzuatı altında toplanmıştır.

Üçüncü büyük sosyal sigorta kuruluşu, kendi adına bağımsız çalışanlar için 1479 sayılı Kanunla 1971 yılında Bağ-Kur kısa adıyla kurulmuştur. Bağ-Kur’la birlikte Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigorta ayağının kurumsal yapısı büyük ölçüde tamamlanmıştır (TÜSİAD, 2004). Kurumsal yapının tamamlanmasını takiben kapsam genişlemesini sağlayacak düzenlemeler yapılmış, bu çerçevede 1983 yılında 2925 ve 2916 sayılı Kanunlarla tarım kesiminde çalışan mevsimlik işçiler ile çiftçiler de sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

Sosyal sigorta mevzuatında zaman içinde yapılan çok sayıda değişiklikte hem kişi hem de koruma kapsamı olarak sosyal güvenlik kapsamı genişletilmiş, özellikle isteğe bağlı sigortalılık uygulaması ile çalışma hayatına ara veren veya ayrılanlara primlerini kendileri ödemeleri kaydıyla sosyal sigortalar kapsamında olmalarına imkan tanınmıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde, Türkiye’de kim hangi sektörde ve hangi statüde çalışırsa çalışsın bütün çalışanların sosyal sigortalarla sosyal güvenlik kapsamına alınmasına imkan veren yasal ve kurumsal altyapı tamamlanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin zayıf ayağını vergi gelirleri ile finanse edilen ve primsiz ödemeler olarak adlandırılan kamu sosyal güvenlik harcamaları oluşturmuştur. Ancak, bu kapsamda da bir kısmı geniş toplum kesimlerine sosyal yardım ve hizmet götürülmesine

imkan veren yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar, muhtaç asker ailelerine yardım, askeri ve sivil personele yönelik tazminat niteliğindeki ödemeler, 65 yaşını geçmiş muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanması ve madalya alan sporculara aylık bağlanması primsiz ödemeler kapsamındaki parasal ödemeleri oluşturmuştur. Öte yandan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile kimsesiz ve muhtaç çocuklar, engelliler ve yaşlılara yönelik bakım ve eğitim hizmetleri, Yeşil Kart uygulaması ile yoksul vatandaşlara sağlık hizmeti sunulması ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yoksul kişilere yapılan ayni veya nakdi yardımlar ile geniş toplum kesimlerine yönelik gelir transferi yapılmıştır.

## 4.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Arayışları ve Yeniden Yapılanma

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumları sosyal sigortalar olduğu için, sosyal sigorta kurumlarının sorunları ve yaşadığı krizler Türk sosyal güvenlik sisteminin de sorunları ve krizleri haline gelmiştir. Özellikle sosyal sigortaların finansman açıklarını kapatmaya yönelik olarak Hazine'den yapılan transferler bütçe açıklarının en önemli kalemini oluşturmaya başlayınca, zaten kısa aralıklarla mali krizler yaşayan Türk ekonomisi için sosyal güvenlik açıkları ekonomik krizleri tetikleyen bir faktör olarak kabul edilmeye<sup>2</sup> başlamıştır.

1990'lı yıllar Türk sosyal güvenlik sisteminde reform arayışları ile geçmiştir. Bu yıllarda çoğu koalisyon iktidarı olan hemen hemen her siyasi iktidar çözüme yönelik çalışmalar yapmıştır. Siyasi iktidarın yanı sıra bütün sosyal taraflar ve meslek kuruluşlarının da sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmaları olmuştur<sup>3</sup>. Bütün bu çalışmaların ortak özelliği, mevcut sistemde köklü değişiklikler yapmaya gerek kalmadan çözüm sağlamaya yönelik önerilerin dile getirilmiş olmasıdır. Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasına yönelik en radikal öneriler, Hükümet tarafından, Dünya Bankası'ndan sağlanan 1.8 milyon dolarlık kredi ile ILO sosyal güvenlik uzmanlarına hazırlatılan sosyal güvenlik raporunda yer almış<sup>4</sup>, 1995 yılında kamuoyuna sunulan raporda dile getirilen öneriler sonraki yıllarda yapılan çalışmalar için de önemli bir referans olmuştur. 2050 yılına kadar olan dönem için yapılan projeksiyonlara göre mevcut sistemle devam edilirse sosyal güvenlik sistemi sürdürülebilir olmaktan çıkacaktır. Rapora göre 2050 yılı itibarıyla;

<sup>2</sup> Bu dönemde, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları için sıklıkla "kara delik" ifadesinin kullanılması bu sebep-sonuç ilişkisine dayandırılmıştır.

<sup>3</sup> Türk-İş, Hak-İş, Disk gibi işçi konfederasyonlarının yanı sıra TİSK gibi işveren konfederasyonları, TOBB, Tabibler Odası ve TUSİAD gibi sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler çok sayıda yayın, rapor ve bültenle sistemin yeniden yapılandırılmasına yönelik görüş ve önerilerini dile getirmişlerdir. Devlet de 5 yıllık kalkınma planlarının yanı sıra TBMM' de kurulan Meclis Araştırma Komisyonu vasıtasıyla sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına yönelik çalışmalar gerçekleştirmiştir.

<sup>4</sup> T.C. Başbakanlık (1995), Sosyal Güvenlik Reform Raporu, Mayıs 1995. Ankara.



- Üç sosyal sigorta kurumunun finansman açığı, GSYİH'nın yüzdesi olarak yıllık % 10,1, birikimli olarak ise % 316'sı kadar olacaktır.
- Prim ödeyen 1 sigortalıya karşı aylık alanların oranı SSK için 1,15; Emekli Sandığı için 1,29 ve Bağ-Kur için 1,40 olacaktır.
- Sosyal sigorta kurumlarının finansman açığının kapanması için alınması gereken prim oranları ücretin yüzdesi olarak SSK için % 117; Emekli Sandığı için % 107; Bağ-Kur için % 84 ve toplam olarak % 111 olması gerekecektir.

Raporda sistemin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak 4 farklı seçenek (model, yeniden yapılanma senaryosu) önerilmiş ve her bir modelin uygulamaya geçişi sürecinde yaşanacak problemler, çözülmesi gereken sorunlar, avantaj ve dezavantajları ile belirtilmiştir (TÜSİAD, 2004).

ILO uzmanları tarafından hazırlanan raporda önerilen seçenekler birebir hayata geçirilmemiş olmakla birlikte sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması ile ilgili bütün akademik çalışmalarda referans alınmış, Türkiye'nin reform sürecine bakışı değişmiştir. Nitekim, 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla sosyal sigorta mevzuatında yapılan değişikliklerde bu etkiyi görmek mümkündür. 4447 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler kapsamlı bir düzenleme yapıncaya kadar sistemdeki kanamayı durdurma amaçlı "bir acil müdahale planı" niteliğinde olmuş, sosyal sigortalıların gelirlerini artıran (prime esas kazançlar, prim oranları, sigortalılık süresinin uzatılması gibi) ve giderlerini azaltan (aylık ve gelirlerin hesaplama esaslarının değiştirilmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi) düzenlemeler yapılmıştır. 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin özelliği, Türkiye'de köklü değişiklik yapılmaksızın mevcut sistemle devam etmeye yönelik son kapsamlı müdahale olmasıdır (Alper, 2009).

13 yıllık Koalisyon hükümetleri döneminden sonra Kasım 2002'de yapılan seçimlerden sonra tek parti iktidarı tarafından oluşturulan 58. T.C. Hükümeti sosyal güvenlik alanında yeni ve kapsamlı düzenlemelerle ilgili çalışmalar başlatmış, yeni sosyal güvenlik sisteminin esasları 15 Ocak 2003 tarihinde, ÇSGB'nin internet sayfasında "Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı Çerçevesinde ÇSGB'nin Sorumluluğunda Yürütülen Faaliyetler" başlığı altında, "Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması ve Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması" ile ilgili bir kısa rapor ile kamuoyuna sunulmuştur. Raporda sosyal güvenlik alanında yapılacak değişikliklerin temel prensipleri;

- Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ile Finansmanının Ayrılması,
- Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Kurumunun Kurulması,
- Uzun Vadeli ve Kısa Vadeli Sigorta Programlarının Birbirinden Ayrılması,
- Prim Karşılığı Olmayan Ödemelerin Kaldırılması,
- Bütünleştirilmiş bir Sosyal Güvenlik Ağına Kurulması,
- Bütünleştirilmiş Bir Sosyal Hizmet ve Yardım Ağı ve Kurumsal Yapının Oluşturulması,
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması,

olarak belirlenmiştir. 2003 yılı sonunda tamamlanması ve 2004 yılı başında yürürlüğe girmesi beklenen reform çalışmaları ile ilgili olarak kamuoyunda yapılacak tartışmalara esas teşkil etmek üzere reform sürecinin gerekçeleri, yapılacak düzenlemeler ve beklentilerle ilgili olarak sosyal güvenlik reformunun stratejisini ortaya koyan "Beyaz Kitap" yayınlanmıştır.

Sosyal güvenlik reform mevzuatı ile ilgili süreç problemlili geçmiştir. Nisan 2005 tarihinde "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının" TBMM'ne sevkı ile başlayan reform süreci, 19.4.2006'da kabul edilen 5489 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi üzerine 31.5.2006 tarih ve 5510 Kanun numarası ile 1 Ocak 2007'de yürürlüğe girmek üzere yeniden kabul edilmiştir. Ancak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK)'nın bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali üzerine yürürlük tarihi önce 1.7.2007, sonra 1.1.2008, 1.6.2008 ve son olarak 1.10.2008 olarak değiştirilmiştir. Reformun ikinci ayağını oluşturan kurumsal yapı ile ilgili düzenleme 5502 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiş ve SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında toplanmıştır. Reformun dördüncü ve son ayağını oluşturacak sosyal yardımlar ve hizmetlerle ilgili yasal düzenleme henüz hayata geçirilememiş, ancak 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütün sosyal yardım ve hizmetlerden sorumlu kamu birimi olarak görevlendirilmiştir.

## **4.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Bugünü: Mevcut Durum**

### **4.3.1. Kurumsal Yapı**

Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanmasının sosyal sigortalar ayağında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ve Türkiye İş Bulma Kurumu (İŞKUR), kamu sosyal güvenlik harcamaları (primsiz ödemeler) ayağında ise 2011 yılında oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bünyesinde yer alan kuruluşlar vardır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında 20 Mayıs 2006 tarih ve 5502 sayılı Kanunla kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK); Türk sosyal sigorta rejiminin temel kurumları olan SSK (1945), Bağ-Kur (1971) ve Emekli Sandığı'nın (1950) yanı sıra bankalar ve sigorta şirketlerinin vakıf statüsündeki sandıklarını bünyesinde birleştiren "tek çatı kurumu" olarak adlandırılmaktadır. Kurum, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişiliğini haiz, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur. SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak SGK, sosyal sigortacılık işlemlerini yürütmenin yanı sıra sosyal güvenlik politikalarının uygulanması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla da görevlidir.

21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla istihdam hizmetleri vermekle görevli bir kamu kurumu olarak Çalışma Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu, önce 31.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK, daha sonra 5.7.2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunla Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) adıyla faaliyetlerine devam etmiştir. İŞKUR'un bir sosyal

sigorta kurumu olarak kabul edilmesi, aktif istihdam piyasasının düzenlenmesi ile ilgili görevlerinin yanı sıra 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen işsizlik sigortasının yürütülmesinden sorumlu olmasındandır.

Primsiz ödemeler olarak adlandırılan sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak faaliyet gösteren çok sayıda kurum 3.6.2011 tarih ve 633 sayılı KHK ile oluşturulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) ile yeniden yapılandırılma sürecine girmiştir. Türkiye’de sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin politika ve stratejiler geliştirmek ve uygulamakla görevlendirilen bakanlık daha önce çeşitli bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarını bünyesine almıştır. Süreç tamamlandığı zaman sosyal güvenlik reformunun primsiz ödemelerle ilgili ayağı da tamamlanmış olacaktır. Sosyal yardımlar ve hizmetler, bakanlık bünyesinde birer genel müdürlük olarak teşkilatlanan

- Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü,
- Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

tarafından yerine getirilecektir. Bu yapılanma içinde en radikal değişiklikler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun faaliyetlerine son verilerek iki ayrı genel müdürlük olarak bakanlık bünyesi içinde teşkilatlanması ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun yerine Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün oluşturulması ile gerçekleştirilmiştir. Benzer şekilde Özürlüler İdaresi Başkanlığı’nın da faaliyetlerine son verilerek bakanlık bünyesi içinde bu amaçla faaliyet gösteren Özürlü ve Yaşlı Hizmetler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Tamamlayıcı (ilave, ek) sosyal güvenlik kurumları, Türk sosyal güvenlik sisteminin henüz beklenen gelişmeyi gösteremeyen ayağını oluşturmaktadır. Bu alanda en başarılı örnek, 1961 yılında 205 sayılı Kanunla Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına ilave sosyal güvenlik garantisi sağlama amacıyla kurulan, Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olan ancak mali ve idari özerkliği bulunan Ordu Yardımlaşma Kurumu’dur (OYAK). 1961 yılında 65 bin üye ile kurulan OYAK’ın 2011 yılı itibarıyla üye sayısı 268.112 kişiye ulaşmıştır ([www.oyak.com.tr](http://www.oyak.com.tr)). Kuruluş tarihi itibarıyla en eski tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu 1921 yılında Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçiler için oluşturulan Amele Birliği’dir. İşçilere yönelik ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak da kabul edilen Amele Birliği, sağlık hizmetlerinin SSK bünyesine alınmasıyla 1975 yılından sonra tam bir tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumu haline gelmiştir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin beklenen gelişmeyi gösteremeyen bir diğer ayağı da özel sigortacılıktır. Zaman zaman yapılan teşvikler ve zorunlu uygulamalarla kapsamı genişleyen özel sigortaların hayat, kaza ve sağlık branşları tamamlayıcı sosyal güvenlik

fonksiyonu görmektedir. Ağustos 2011 tarihi itibarıyla toplam 59 sigorta şirketi faaliyet göstermekte olup, bunlardan 7'si hayat, 16'sı hayat/emeklilik ve 36'sı hayat dışı branşlarda faaliyet gösteren şirketlerdir. 2012 yılı haziran ayı sonu verilerine göre 6.452 bin kişi kaza sigortası, 2.647 bin kişi de sağlık sigortası yaptırmıştır. (www.tsrsg.org.tr/istatistikler). Bireysel emeklilik sisteminin tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları içinde ayrı bir yeri vardır. 7 Nisan 2001 tarih ve 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" ile sistemin temel esasları belirlenmiş, 2003 yılı ekim ayından itibaren de katılımlar başlamıştır. Ekim 2012 tarihi itibarıyla Türkiye'de 17 bireysel emeklilik şirketi faaliyet göstermekte olup, katılımcı sayısı 2.979 bine, katılımcıların fon tutarı ise 18,7 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Çok sağlıklı ve kapsamlı veriler olmamakla birlikte, başta Merkez Bankası olmak üzere kamu kesiminde sayıları 173'e ulaşan sosyal güvenlik ve yardımlaşma sandıkları vardır. Bu sandıklar arasında Merkez Bankası Vakfı, THY Vakfı, TBMM Vakfı, TCDD Vakfı, Diyanet Vakfı ve kamu bankaları vakıfları bulunmaktadır. Özellikle bu vakıflardan bazılarının sosyal sigorta kurumlarınca bağlanan aylıklardan daha yüksek aylık bağladıkları ve tamamlayıcı sosyal güvenlik müessesesi olmaktan öte bir fonksiyon taşıdıkları belirtilmektedir (Alper, 2009). Özel sektörde daha çok holding düzeyinde kurulan sandıklara ise Koç Holding ve Yaşar Holding yardımlaşma sandıkları örnek verilebilir.

### 4.3.2. Kapsam

Türkiye'de sosyal güvenlik kapsamını esas olarak sosyal sigortalar belirler. Sosyal güvenlik reformu ile 5510 sayılı Kanun öncesinde 5 ayrı sosyal sigorta kanunu<sup>5</sup> ile 3 ayrı kurum tarafından sigortalı olarak kapsama alınanlar, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmıştır. Nitekim;

- Kamu ve özel sektörde bir hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar (4/a'lılar- eski SSK'lılar)
- Sanayi ve hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışanlar (4/b'liler- eski Bağ-Kur'lular)
- Kamu kesiminde kadro karşılığı veya sözleşmeli olarak çalışanlar (4/c'liler- eski Emekli Sandığı mensupları),

5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmışlardır. Kanun değişik çalışan gruplarını kapsama aldığı için sigortalılar kapsamı ile ilgili düzenlemenin yapıldığı 4. madde esas alınarak 4/a'lılar, 4/b'liler ve 4/c'liler olarak tanımlanmaktadır. 5510 sayılı Kanun bu ana grupların yanı sıra sendikacılar, mevsimlik çalışanlar, şirket ortakları, TBMM üyeleri, sanatçılar, güzel sanatlarla uğraşanlar, yabancılar, stajyerler ve kursiyerler gibi grupları da kapsama almıştır.

<sup>5</sup> 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu; 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (Tarım Bağ-Kur'u).

5510 sayılı Kanun GSS kapsamında farklı bir sigortalı tarifi yaparak, Türkiye’de yaşayan herkesi, yabancılar dahil olmak üzere, zorunlu olarak GSS kapsamına almıştır. GSS kapsamında;

- Çalışan ve geliri olan herkes prim ödeyerek,
- Çalışmayan ancak isteğe bağlı sigortalı olanlar prim ödeyerek,
- Geliri düşük olanlar, yapılacak gelir testine<sup>6</sup> bağlı olarak primleri devlet tarafından veya kısmen kendileri tarafından ödenerek, zorunlu olarak sigortalı sayılacaklardır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin uygulama olarak zengin ve çeşitli ancak kapsam olarak dar bir kamu sosyal güvenlik harcamaları (primsiz ödemeler) uygulaması vardır. ASPB oluşturuluncaya kadar çeşitli kanunlar<sup>7</sup> kapsamında ve farklı kurumlar tarafından değişik topluluk kesimlerine aynı yardımlar ve nakdi gelir transferinin yanı sıra sosyal hizmet olarak çeşitli yardımlar yapılmıştır. 65 yaşını geçen muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanması, İstiklal, Kore ve Kıbrıs harbine katılanlara madalya aylığı bağlanması, madalya almış sporculara aylık bağlanması, terörle mücadelede mağdur olan kamu görevlilerine tazminat ödenmesi, köy korucularına aylık bağlanması, SYDT Vakıfları kapsamında giyim, gıda ve yakacak yardımı yapılması, öğrenci bursları, SHÇEK tarafından kimsesiz çocuklar, özürllüler ve muhtaçlara yönelik bakım ve eğitim hizmetleri, ödeme gücü olmayanların sağlık harcamalarının karşılanması primsiz ödemeler kapsamındaki sosyal güvenlik uygulamalarını oluşturmaktadır.

### 4.3.3. Sağlanan Haklar

Türk sosyal sigorta sistemi, ILO tarafından belirlenen 9 sosyal güvenlik riskinden 8’ine karşı sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Kapsam dışında kalan tek sigorta kolu aile ödenekleri sigortasıdır. Öte yandan 8 sosyal riskten işsizlik sigortası dışındaki bütün sosyal riskler 5510 sayılı Kanun içinde düzenlenmiştir. Sigorta kolları itibarıyla kapsam, sağlanan haklar ve faydalanma şartları kısaca aşağıda özetlenmiştir.

5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılanlardan kamu görevlileri dışındaki bütün sigortalılara, Kanunda kısa vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan iş kazaları ve meslek hastalıkları (İKMH), hastalık ve analık sigortası ile parasal ödemeler yapılmaktadır. Buna

<sup>6</sup> Yapılacak gelir testi uygulamasına göre, aynı bane içinde yaşayanlardan fert başına aylık geliri yürürlükteki 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücretin üçte birinden az olanların primleri devlet tarafından ödenecektir. Ancak gelir testi sonucunda;

- fert başına aylık geliri asgari ücretin üçte biri ile bir katı arasında olanlar asgari ücretin üçte biri üzerinden,
- asgari ücretin bir katı ile iki katı arasında olanlar asgari ücretin bir katı üzerinden,
- asgari ücretin iki katı üzerinde olanlar ise asgari ücretin iki katı üzerinden,

genel sağlık sigortası primi ödeyeceklerdir.

<sup>7</sup> Bu kapsamda sağlanan haklardan faydalananlar ve ilgili kanunlar: Madalya aylığı bağlanması (1005); 65 yaşını geçmiş muhtaç vatandaşlara ve özürllülere aylık bağlanması (2022); Türk vatanına hizmet edenlere aylık bağlanması (3292); dünya, olimpiyat ve Avrupa şampiyonalarında madalya alanlara aylık bağlanması (5774); terörle mücadele eden güvenlik görevlilerine tazminat ödenmesi (2330), TSK mensuplarına tazminat ödenmesi (2969), Emniyet Genel Müdürlüğü mensuplarına tazminat ödenmesi (3160), terör eylemlerinden zarar görenlere aylık bağlanması ve tazminat ödenmesi (3713); köy korucularına aylık bağlanması ve sağlık yardımı yapılması (442).

göre İKMİH, hastalık ve analık hallerinde sigortalıların çalışmadıkları günler için geçici iş göremezlik ödeneği verilmekte, ayrıca İKMİH halinde sürekli iş göremezlik geliri veya sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanmaktadır. Öte yandan İKMİH sonucu ölüm halinde cenaze masrafı karşılığı verilmesi, doğum halinde emzirme yardım parası verilmesi de bu sigorta kolundan sağlanan haklardır. İKMİH kapsamındaki haklar için sigortalı olmak yeterli iken hastalık ve analık sigortası ile ilgili haklardan faydalanmak için 90 gün prim ödemiş olmak gerekmektedir.

Uzun vadeli sigorta kolları olarak tanımlanan malullük, yaşlılık ve ölüm (MYÖ) sigorta kollarından esas olarak sigortalının kendisine, ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanır. Eğer aylık bağlama şartları yerine gelmemiş ise ödenen primlerin iadesi anlamına gelen toptan ödeme yapılır. Malullük ve ölüm sigortaları için 1800 gün (5 yıl) prim ödemiş olmak aylığa hak kazanmak için yeterli iken yaşlılık sigortasında sigortalı gruplarına göre değişik hak kazanma şartları belirlenmiştir.

En fazla sayıda kişinin aylık aldığı ve en fazla sosyal güvenlik harcaması yapılan yaşlılık sigortasından aylık alma şartları, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla belirlenen emekli olma yaşları esas alınarak düzenlenmiştir. Buna göre kadınlar 58, erkekler 60 yaşına gelmeleri ve bu sürede 4/a kapsamındaki sigortalıların 7200 gün (20 yıl), 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalıların ise 9000 gün (25 tam yıl) prim ödemeleri halinde aylığa hak kazanacaklardır. 5510 sayılı Kanunla getirilen en önemli değişiklik, aylığa hak kazanma (emekli olma) yaşının 2036 yılından itibaren kademeli olarak yükseltilerek 2048 yılında kadınlar ve erkekler için 65 olarak belirlenmesidir. Bu, uzun dönemde Türk sosyal sigorta sisteminin aktüeryal hesaplarını etkileyecek bir düzenlemedir.

**Tablo 4.1. Yıllar İtibarıyla Yaşlılık Aylığı Bağlanma Yaşları**

Yıllar	Kadın Sigortalılar	Erkek Sigortalılar
2007-2035	58	60
2036-2037	59	61
2038-2039	60	62
2040-2041	61	63
2042-2043	62	64
2044-2045	63	65
2046-2047	64	65
2048	65	65

*Kaynak: 5510 Sayılı SSGSSK, Md.28*



Öte yandan, daha önce olduğu gibi, yukarıda belirtilen genel şartlar yanında kolaylaştırılmış şartlarla yaşlılık aylığı bağlanan gruplar da vardır. Nitekim % 40 ve daha fazla özürlü olan gruplar özür derecesine göre 15, 16 ve 18 yıl sigortalı olarak ve 3960-4680 gün arasında prim ödeyerek; maden işyerlerinde çalışanlar 20 yıl sigortalı olarak, erken yaşlananlar 55 yaşına geldikleri zaman aylığa hak kazanabilirler.

5510 sayılı Kanun, MYÖ sigorta kollarından aylık bağlanması ile ilgili temel parametreleri değiştirmiştir. Aylık hesaplama formülü şöyledir:

$$\text{Yaşlılık Aylığı} = \text{Ortalama Aylık Kazanç (OAK)} \times \text{Aylık Bağlama Oranı (ABO)}$$

Burada, aylığın hesaplanmasında esas alınan OAK, sigortalının bütün sigortalılık süresince ödediği primlerin güncelleme katsayısı<sup>8</sup> ile çarpılarak bulunan güncellenmiş değerinin, prim ödeme gün sayısına bölünerek bulunan miktarının 30 katına eşittir. ABO, 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde ortalama olarak yıllık 2.6 iken, yeni sistemde yıllık 2 puan olarak belirlenmiştir<sup>9</sup>. Buna göre sigortalıların prim ödedikleri her 360 tam gün için ABO 2 puan artırılacaktır ve bu oran hiçbir zaman % 90'ı geçmeyecektir. Aylıklar her yıl ocak ve temmuz aylarında bir önceki 6 aylık dönemin TÜFE artış oranı kadar artırılacaktır.

Bütün çocuklar 18 yaşına kadar, diğerleri de 30 gün GSS primi ödemiş olmak şartıyla GSS kapsamında sağlık hizmetlerinden faydalanırlar. GSS kapsamında iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık ve analık halleri ile ilgili sağlık hizmetleri sunulur. 5510 sayılı Kanun, önceki sosyal sigorta mevzuatından farklı olarak koruyucu sağlık hizmetlerini de GSS kapsamına almıştır. GSS kapsamında; acil sağlık hizmetleri, klinik muayene ve laboratuvar tetkik ve tahlilleri, tıbbi müdahaleler, rehabilitasyon hizmetleri, ağız ve diş sağlığı tedavileri, ilaç ve iyileştirme araçlarının temini ile yurt içi ve yurt dışı sevk ile hizmetleri sağlanır. Sağlık hizmeti talebinde bulunanlar ilaç ve iyileştirme araçları ile protez araç ve gereçleri için ve sağlık hizmeti alımında katkı payı öderler.

İşsizlik sigortası, 4447 sayılı Kanunda belirtilen hallerde işsiz kalan sigortalılara, son 3 yılda en az 600 gün prim ödemiş olmak şartıyla, son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 40'ı oranında işsizlik ödeneği öder. İşsizlik ödeneği, 16 yaşından büyükler için belirlenmiş asgari ücretin % 80'inden fazla olamaz. Eğer sigortalı 600 gün prim ödemişse 6 ay; 900 gün prim ödemişse 8 ay; 1080 gün prim ödemişse 10 ay süre ile işsizlik ödeneği alır.

<sup>8</sup> Güncelleme Katsayısı: Yıllık TÜFE değişim oranının % 100'ü ile yıllık GSYİH gelişme hızının % 30'unun toplamına 1 tam sayısının ilavesi ile bulunan değeri ifade eder.

<sup>9</sup> Nitekim, 5510 sayılı Kanun öncesi dönemde 25 tam yıl sigortalı olan kişinin ABO % 65 iken, yeni sistemde bu oran % 50'ye düşmüştür.

## 4.4. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Genel Görünümü

### 4.4.1. Kapsamla İlgili Gelişmeler: Sosyal Sigortalar ve Primsiz Ödemeler

Türk sosyal sigorta sistemi, geniş toplum kesimlerini kapsama alma konusunda önemli başarılar sağlamıştır. Tablo 4.2, 1990 yılından bugüne sosyal sigortalar aracılığı ile kapsama alınan nüfusu göstermektedir. Tablo verileri 2008 yılına kadar SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, 2008 yılından sonra 5510 sayılı Kanun kapsamında SGK bünyesinde sigortalı olanlar esas alınarak hazırlanmıştır.

**Tablo 4.2. Sosyal Sigorta Kuruluşları ve Kapsama Aldıkları Nüfus (Bin Kişi)**

SOSYAL GÜVENLİK KURUMU	1990	2000	2012 Haziran	Değişim (1990- 2012)
<b>4/a'lılar (SSK) (TOPLAM)</b>	<b>18.977</b>	<b>34.139</b>	<b>38.437</b>	<b>1.02</b>
1. Aktif Sigortalılar	3.446	5.283	12.642	2.61
2. Aylık Alanlar	1.596	3.339	5.911	2.70
3. Bağımlılar	13.560	24.488	19.884	0.46
4. Aktif Sig/Pasif sig. (1/2)	2,4	1,89	2,29	
5. Bağımlılık Oranı (2+3/1)	4,0	4,41	2,04	
<b>4/b' liler (BAĞ-KUR) (TOPLAM)</b>	<b>13.361</b>	<b>15.036</b>	<b>15.462</b>	<b>0.88</b>
1. Aktif Sigortalılar	1.967	2.182	3.261	0.65
2. Aylık Alanlar	595	1.277	2.445	3.10
3. Bağımlılar	9.940	10.446	9.756	- 0.02
4. Aktif Sig/Pasif Sig. (1/2)	4,7	2.59	1,46	
5. Bağımlılık Oranı (2+3/1)	3,7	3.54	3,74	
<b>4/c' liler (Emekli Sandığı) (TOPLAM)</b>	<b>8.586</b>	<b>9.766</b>	<b>10.172</b>	<b>0.18</b>
1. Aktif Sigortalılar	1.560	2.164	2.610	0.67
2. Aylık Alanlar	843	1.297	1.870	1.21
3. Bağımlılar	6.182	6.305	5.692	- 0.07
4. Aktif sig/pasif sig (1/2)	1,8	1,67	1,51	
5. Bağımlılık oranı (2+3/1)	4,5	3,51	2,90	
<b>ÖZEL SANDIKLAR (TOPLAM)</b>	<b>312</b>	<b>324</b>	<b>350</b>	<b>0.12</b>
1. Aktif Sigortalılar	84	78	119	0.41
2. Aylık Alanlar	32	71	84	1.62
3. Bağımlılar	195	174	147	- 0.24
4. Aktif Sig/Pasif Sig. (1/2)	2,6	1,10	1,41	
5. Bağımlılık Oranı (2+3/1)	2,7	3,12	1,94	
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>41.237</b>	<b>59.265</b>	<b>64.430</b>	<b>0.56</b>
1. Aktif Sigortalılar	7.058	9.707	18.514	1.62
2. Aylık Alanlar	3.068	5.985	10.227	2.33
3. Bağımlılar	29.878	41.413	35.689	0.19
4. Aktif Sig/Pasif Sig. (1/2)	2,7	1,98	1,81	
5. Bağımlılık Oranı (2+3/1)	4,0	3,99	2,48	
<b>GENEL NÜFUS TOPLAMI</b>	<b>58.754</b>	<b>68.036</b>	<b>74.724</b>	<b>0.27</b>
<b>SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)</b>	<b>72,7</b>	<b>87,1</b>	<b>86</b>	
<b>AKTİF SİGORTALILAR/İŞGÜCÜ (%)</b>	<b>39,1</b>	<b>46,3</b>	<b>66,5</b>	

Kaynak: TÜSİAD 2004 ve [www.sgk.gov.tr/istatistikler](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler) (Haziran 2012)



Tablo 4.2, Türk sosyal sigorta sisteminin problem alanları ve potansiyel gelişme alanları konusunda önemli bilgiler vermektedir. 1990-2012 arasında geçen 22 yıllık dönemde aktif sigortalı sayısı 1.62 kat, yani % 162 artarken, aylık alan pasif sigortalı sayısındaki artış % 233 olarak gerçekleşmiştir. 4/a'lı sigortalılar bakımından bu iki oran birbirine çok yakın gerçekleşirken (% 261-270); 4/b'lilerde % 65-310 ve 4/c'lilerde % 67-121 olarak gerçekleşmiştir. Bu da aktif/pasif sigortalı dengesine yansımaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin "İkinci Ayağını" oluşturan kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında, değişik kurum ve kuruluşlarca sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili veriler Tablo 4.3.'tedir.

**Tablo 4.3. Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kuruluşların Sosyal Yardım Harcamaları**

Kurum	Yardım Türü	2008		2009		2010		2011	
		Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)	Kişi Sayısı	Gider (Bin TL)
SGK	Yaşlı ve Özürlü Aylığı	1.266.174	2.018.629	1.321.373	2.366.527	363.670	562.228	1.337.989	2.795.433
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Muhtaç Aylığı (Çocukları Muhtaç Aileler)	30.909	59.300	35.756	78.266	35.298	4.842	41.778	140.736
	Evde Bakım	113.000	399.899	204.652	959.303	284.595	567.245	352.859	2.271.343
	SYDV'ler (Fon) Tarafından Verilen Tüm Sosyal Yardımlar (1)	-	1.797.080	3.084.062	2.379.375	2.394.088	2.032.537	3.722.018	2.622.412
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı (yetim ve özürlüler)	4.433	13.728	3.629	13.425	3.662	13.362	3.520	14.681
	İmarat Hizmetleri	149.530	98.005	137.100	88.909	21.746	17.074	20.215	20.716
	Vakıf Güreba Hastanesi Fakir Hasta Tedavileri (2)	4.935	726	6.975	1.068	7.414	1.087	-	-
	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	10.000	4.555	10.000	3.756	10.000	2.709	15.000	2.930
Sağlık Bakanlığı	Yeşil Kart Uygulaması (3)	9.225.745	4.031.000	9.647.131	5.506.000	9.451.583	4.951.034	8.928.943	5.164.328
MEB	Burs (ilk ve ortaöğretimdeki muhtaç öğrenciler)	172.940	113.137	184.295	151.596	211.911	188.637	234.188	266.186
YURTKUR	Burs (yüksek öğretimdeki muhtaç öğrenciler) (4)	181.490	320.823	198.707	375.601	234.130	535.108	320.912	804.125
TKİ	Kömür Yardımı	-	433.283	-	594.500	-	557.798	-	654.306
TTK	Kömür Yardımı	-	5.318	-	15.425	-	20.650	-	12.836
Belediyeler	Tüm Sosyal Yardımlar (5)	-	519.034	-	484.860	-	452.813	-	543.685
<b>TOPLAM</b>		-	9.814.517	-	13.018.611	-	12.997.124	-	15.313.717
<b>TOPLAM/GSYH (Yüzde)</b>		-	<b>1,03</b>	-	<b>1,37</b>	-	<b>1,18</b>	-	<b>1,18</b>

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2013 Yılı Programı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2012, s.229.

(1) 2009 ve 2010 yıllarında kullanılan Yardım Bilgi Bankasının kullanımdan kalkıp Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesinin kullanıma geçildiği yıl olan 2011 yılında sosyal yardım alan kişi sayısı hakkında sağlıklı bilgi bulunmadığından, 2012 yılı ilk 9 aylık bölümü fayda sahibi kişilerin (3.787.462 kişi) 12 aya tamamlanarak 2010 yılı ile ortalaması alınması yoluyla 2011 yılı tahmin edilmiştir.

(2) Vakıf Gureba Hastanesi tüm eklentileriyle birlikte 25 Ekim 2010 tarihinde Bezmialem Vakıf Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesine devrildiği için 2011 yılı rakamlarına yer verilmemiştir.

(3) Kişi sayısı, Yeşil Kartı aktif olan kişi sayısını göstermektedir.

(4) Üniversitelerin kendi bütçelerinden öğrencilerine verdikleri yardımlar bu rakama dahil değildir.

(5) Maliye Bakanlığı Mubasebat Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan Belediyelerin Bütçe Giderlerinin EKod 4'e göre tasnifindeki Hanebalkına Yapılan Transferler kalemindeki rakamlar alınmıştır. Yararlanan kişi sayısına ilişkin bilgi mevcut değildir.

2012 yılı temmuz ayı itibarıyla Türkiye'nin en kapsamlı primsiz ödemesini oluşturan 2022 sayılı Kanun kapsamında ödenen muhtaç aylığından faydalanan kişi sayısı 1.322 bin kişidir. Bunun 768 bini yaşlılık, 198 bini malullük, 295 bini sakatlık aylığıdır. Malul derecede sakat olan 18 yaş altı 18 bin 59 çocuğa da özürlü aylığı bağlanmıştır. Vatani hizmet tertibinden İstiklal savaşı, Kore harbi ve Kıbrıs harekâtına katılanlara ve hak sahiplerine bağlanan aylıklardan faydalanan kişi sayısı 49 bindir. Ayrıca çeşitli kanunlar kapsamında vazife ve harp malulü, köy korucusu, madalya olan sporcular ve er olarak aylık bağlananların sayısı 70 bin civarındadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesine alınan SHÇEK yurt, yuva ve çocuk evlerinde 17.322 kimsesiz muhtaç çocuğa bakım ve eğitim, huzur evlerinde 9.608 yaşlıya bakım, 5.807 özürliye de rehabilitasyon hizmetleri verilmektedir (ASPB, 2012, 22). 2011 yılı içinde evde bakım hizmetlerinden faydalanan kişi sayısı 339 bine ulaşmıştır.

Primsiz ödemeler kapsamındaki uygulamalarda en fazla sayıda kişinin faydalandığı uygulamalar 2022 sayılı Kanun kapsamında ödenen muhtaçlık ve özürllülük aylığı; sosyal yardımlaşma vakıflarınca sağlanan yardımlar ve yeşil kart (1 Ocak 2012 tarihinde sona erdirildi) kapsamında sağlık hizmeti alanlardır. 15 milyona yakın kişiyi ilgilendiren bu yardım ve hizmetler için yapılan harcamalar 2002 yılında GSYİH'nın binde 5'i iken, 2009 yılında % 1,37 ve 2010 yılında % 1,18'i seviyesinde gerçekleşmiştir.

#### **4.4.2. Mali Durum: Gelirler, Finansman Açıkları ve Bütçe Transferleri**

Türk sosyal sigorta kurumlarının gelir-gider dengesinin bozulması ve finansman açıkları aynı zamanda sosyal güvenlik krizi olarak adlandırılmıştır. 1990'lı yılların başında başlayan finansman açıkları zaman içinde sürekli artmış ve reform arayışlarının önde gelen gerekçesini, temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyen bu açıkların ortadan kaldırılması oluşturmuştur. 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla sosyal sigortaların gelirlerini artıran (prime esas kazançların artırılması gibi), giderlerini azaltan (emekli olma yaşının yükseltilmesi gibi) önemli değişiklikler yapılmasına rağmen, gerek 2001 gerekse 2008 krizleri beklenen iyileşmeyi geciktirmiş görünmektedir. 2008 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformunun amaçlarından biri de orta ve uzun dönemde sosyal sigorta

sisteminin finansman açıklarını makul bir seviyeye düşürmek ve sürdürülebilir bir sistem oluşturmaktır. Geçen 4 yıllık süreye rağmen beklenen sonuçlar alınamamıştır. Tablo 4.4; 2010 ve 2011 yılında gerçekleşen, 2012 yılında ise tahmin edilen SGK bütçe gerçekleştirmelerini vermektedir.

**Tablo 4.4. 2010-2012 SGK Gelir ve Giderleri (Milyon TL)**

YILLAR	2010	2011	2012
BÜTÇE KALEMLERİ	TOPLAM	TOPLAM	TOPLAM (tahmin)
<b>I-GELİRLER -</b>	<b>95.273</b>	<b>124.480</b>	<b>133.248</b>
1- Prim gelirleri	66.763	81.789	97.251
2- Yeniden yapılandırma	149	7.772	
3- Devlet katkısı	15.170	21.176	
4- Ek ödeme	3.314	3.817	
5- Faturalı ödemeler	5.871	6.147	
6- Diğer gelirler	4.005	3.780	
<b>II-GİDERLER -</b>	<b>121.997</b>	<b>140.715</b>	<b>158.746</b>
1- Emekli aylıkları	78.957	91.615	
2- Sigorta ödemeleri	692	914	
3- Ek ödeme	3.347	3.863	
4- Sağlık harcamaları (Yolluk dahil)	32.556	36.542	
Sağlık harcamaları (Yolluk hariç)	32.509	36.500	
5- Faturalı ödemeler	4.258	5.116	
6- Yönetim	618	682	
7- Yatırım	70	65	
8- Diğer giderler	1.500	1.917	
<b>III- AÇIK -</b>	<b>26.724</b>	<b>16.235</b>	<b>25.498</b>
<b>IV- BÜTÇE TRANSFERİ (Toplam)</b>	<b>55.244</b>	<b>52.772</b>	<b>66.219</b>
1- Açık finansmanı	27.069	16.509	
2- Devlet katkısı	15.170	21.176	
3- Ek ödeme	3.314	3.817	
4- Faturalı ödemeler	5.871	6.147	
5- Teşvikler	3.820	4.720	
6- Ödeme gücü olmayanların GSS Primi	0	403	

Kaynak: [www.sgk.gov.tr/maliistatistikler](http://www.sgk.gov.tr/maliistatistikler) (Eylül 2012)

Yıllar itibarıyla finansman açıkları ve gelirlerin giderleri karşılama oranı ve finansman açıklarının artışı mali sorunların devam ettiğini göstermektedir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, süreç içinde çıkan prim afları veya borçların yeniden yapılandırılması ile elde edilen ilave gelirlere rağmen beklenen iyileşmenin sağlanamamış olmasıdır. Nitekim, 6111 sayılı Kanun kapsamında borçların yeniden yapılandırılması ile ortaya çıkan ilave gelir artışı 2011 yılı için gelirlerin giderleri karşılama oranını yükseltmiş, bütçe transferlerinin GSYİH'na oranını düşürmüştü olsa da bu geçici olmuş, 2012 yılının ilk 5 aylık döneminde kötüye gidiş devam etmiştir.

**Tablo 4.5. SGK Gelir- Gider Dengesi ve Açıkların GSYİH'ya Oranı (%)**

Yıllar	Toplam Gelirlerin Giderleri Karşılama Oranı	Bütçe Transferlerinin GSYİH'na Oranı
2000	78	1,94
2001	75	2,30
2002	71	2,76
2003	67	3,49
2004	68	3,37
2005	68	3,59
2006	75	3,02
2007	69	3,92
2008	72	3,68
2009	73	5,52
2010	78	5,01
2011	88	4,12
2012 (Haziran)	77	-

Kaynak: [www.sgk.gov.tr/istatistikler](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler) (Eylül 20120)

SGK'nın finansman açıklarının büyüklüğü yanında açıkların kaynakları da önemlidir. Nitekim, farklı çalışan grupları SGK bünyesinde birleştirilmeden önce 2007 yılı itibarıyla GSYİH'nın % 3,92'sine eşit olan finansman açığının 1,68'i SSK, 0,74'ü Bağ-Kur ve 1.50'si Emekli Sandığı ile ilgilidir. SSK'luların toplam sigortalılar içindeki payı % 59; Bağ-Kur'luların % 24 ve Emekli Sandığı mensuplarının % 17'dir. Bir diğer ifade ile toplam sigortalıların % 17'sini oluşturan Emekli Sandığı için yapılan bütçe transferi % 59'luk bir toplum kesimini kapsamına alan SSK'ya çok yakındır.

Bir başka değerlendirme SGK'nın toplam harcamalarının kaynakları bakımından yapılabilir. 2011 yılı itibarıyla emekli aylığı ödemeleri toplam harcamaların % 66'sını, sağlık harcamaları da % 26'sını oluşturmaktadır. Diğer bütün giderlerin payı ise % 8'dir.

Bu büyüklükler, finansman sorununun çözümüne yönelik tedbirlerin hangi alanlarda alınacağını belirlenmesi bakımından bir gösterge fonksiyonu görmektedir.

#### 4.4.3. Finansman Açıklarının Gidermeye Yönelik Tedbirlerin Etkinliği

Türk sosyal sigorta sisteminin finansman açıklarının giderilerek gelir-gider dengesinin sağlanması, gelir artırıcı tedbirlerle gider azaltıcı tedbirlerin birlikte alınması ile mümkün olabilecektir. Bu bakımdan alınacak tedbirler ve potansiyel etkileri aşağıda incelenmiştir.

##### 4.4.3.1. Prim oranlarının artırılması

Prim oranlarının artırılması sosyal sigortaların gelirlerini artırmaya yönelik tedbirlerin başında gelmektedir. Ancak Türk sosyal sigorta sistemi zaten yüksek oranlı primlerle finanse edilmektedir.

**Tablo 4.6. Sigortalılar ve Sigorta Kollarına Göre Primler (%)**

Sigorta kolları/Sigortalılar	Prim Ödeyenler					Toplam Prim Oranları (4/a ve 4c'li sigortalılar için)
	Sigortalılar			İşveren	Devlet	
	4/b	4/a	4/c			
Kısa Vadeli Sigorta Kolları <sup>(1)</sup>	1-6,5	-	-	1-6,5	-	1-6,5
Uzun Vadeli Sigorta Kolları	20	9	9	11	20/4 <sup>(3)</sup>	20
Genel Sağlık Sigortası	12,5	5	5	7,5	12,5/4 <sup>(4)</sup>	12,5
İşsizlik Sigortası	-	1	-	2	1	4
GENEL TOPLAM	33,5-39 <sup>(4)</sup>	15	14	21,5-27	32,5/4	35,5-43 <sup>(5)</sup>

1) 4/c'li sigortalılar kısa vadeli sigorta kolları kapsamı dışındadırlar.

2) Yalnızca 4/a'lı sigortalılar işsizlik sigortasından faydalanırlar.

3) Devlet, uzun vadeli sigorta kolları ve GSS için tahsil edilen primlerin dörtte biri oranında Kuruma katkıda bulunur (5510, m.81-son)

4) 4/b'li sigortalılar için.

5) 4/a ve 4/c'li sigortalılar için.

Kaynak: 5510 sayılı SSGSSK, Md. 81 hükümleri esas alınarak yazarlar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 4.6, toplam prim oranlarının prime esas kazançların % 35,5-43'üne ulaştığını göstermektedir. Tablodaki oranlara 4/a'lı sigortalılar için % 1-3; 4/c'li sigortalılar için de % 3,33-10 arasında değişen fiili hizmet zammı primleri dahil değildir. Kısaca belirtmek gerekirse, Türkiye'de prim oranlarını yükselterek gelirleri artırma imkanı kalmamıştır (Alper, 2011).

**Tablo 4.7. Çeşitli Ülkelerde Toplam Prim Oranları (%)**

FBMG (\$)	Ülke Sayısı	0 - 20	21 – 30	31 - 40	41 +
0-5999	70	47	19	2	2
6000-10999	34	18	8	6	2
11000-15999	18	10	1	6	1
16000-20999	8	4	1	1	2
21000-30999	17	9	1	6	1
31000-40000	19	9	7	2	1
40000-	6	4	2	-	-
<b>TOPLAM:</b>	<b>172</b>	<b>101</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>9</b>

Kaynak: SSA (2010), "Social Security Programs Throughout the World", (SSA, 2008-2009), SSA Publication, May 2010.

Nitekim, 172 ülkede fert başına milli gelir ile sosyal sigortalara ödenen prim oranları arasındaki ilişkiyi gösteren Tablo 4.7'ye göre, FBMG'i 10 bin dolar civarında olan Türkiye'nin de bulunduğu 34 ülkenin 18'inde prim oranları % 20'nin altında, 8'inde % 21-30 arasında, 6'sında ise % 31-40 arasındadır. Bu grupta prim oranı % 40'ı geçen ülke sayısı yalnızca 2'dir. Bütün ülkeler bakımından bir değerlendirme yapmak gerekirse, 172 ülkeden yalnızca 9'unda prim oranları % 40'ın üzerinde, 23'ünde ise % 31-40 arasındadır.

Türkiye, prim oranlarının artırılması gereken değil, azaltılması gereken bir ülke konumundadır. Nitekim, bu gerçekten hareketle işveren primlerinin 5 puanlık kısmının devlet tarafından ödenmesine ilaveten istihdamı teşvik kapsamında çeşitli çalışan gruplarının primlerinin devlet tarafından ödenmesi yaygınlaşmaktadır.

#### 4.4.3.2. Prime esas kazançların artırılması

4447 sayılı Kanun ve sonrasında prime esas kazançlar hem kapsam hem de tavan olarak yükseltilmiştir. 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücret alt sınır, alt sınırın 6,5 katı ise üst sınır olarak uygulanmaktadır. Üst sınırı daha fazla artırmak gerçekçi değildir. 5510 sayılı Kanun özellikle 4/a'lı sigortalılar bakımından prime esas kazanç tanımını genişleterek her türlü kazançtan prim almayı, hatta ikramiye benzeri ödemelerde tavanı aşan kısmından sonraki aylarda prim kesilmesini öngörmüştür. 4/c'li sigortalılar içinse uzun vadeli sigorta kolları bakımından tavan uygulaması yoktur. 5510 sayılı Kanun, yalnızca 4/b'li sigortalılar için beyana bağlı prime esas kazanç belirleme uygulamasını getirmiştir. Prime esas kazançların tavanını yükseltmek anlamsız olmakla

birlikte beyan edilen prime esas kazançlar düşüktür ve kayıt dışılık söz konusudur (Alper, 2011). Kurumun kamuya açık verilerinden hareketle yapılan hesaplamalar, 4/b’li sigortalıların neredeyse tamamına yakınının alt sınırdan prim ödediğini göstermektedir.

**Tablo 4.8. Prime Esas Kazançlar Bakımından % 20’lik Dilimlere Göre Sigortalıların Dağılımı (%)**

Prime Esas Kazanç Dilimleri (*)	4/a	4/b (1)	4/b (2)	Toplam
İlk % 20	77,8	97,2	99,9	83,7
İkinci % 20	10,7	2	0,1	8,1
Üçüncü % 20	5,0	0,3	0,0	3,5
Dördüncü % 20	2,2	0,2	0,0	1,5
Beşinci % 20	4,4	0,3	0,0	3,2
Sigortalı Sayısı	9.030.202	2.240.041	1.116.598	12.386.841

Kaynak: SGK, [www.sgk.gov.tr/istatistikler](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler), (erişim tarihi 12/05/2011)

(\*) 4/a kapsamındaki sigortalılar için 2009 yılı; 4/b kapsamındaki sigortalılar için Ocak 2011 dönemi sigortalı ve prime esas kazanç verileri esas alınmıştır.

(1) Sanayi ve hizmetler kesiminde (2) tarım kesiminde kendi adına bağımsız çalışan sigortalılar.

Tablo verileri bütün çalışan grupları bakımından prime esas kazançların yükseltilebileceğini göstermektedir. 4/b’li sigortalılar bakımından vergi beyanlarının esas alınması (Oğuz, 2012) önemli bir denetim sağlayabilir. 4/c’li sigortalılar için prime esas tutulmayan kazançlarla ilgili istisnaların azaltılması mümkündür. 4/a’lı sigortalılara yönelik olarak Kurum tarafından son dönemlerde alınan meslek kodlaması gibi uygulamaların etkinliği artırılabilir. Nitekim, asgari ücret üzerinden prim ödeyenlerin oranının % 63’den % 42’lere düşmesi bu alandaki potansiyeli ortaya koymaktadır. 2013 yılı bütçe çalışmaları esnasında dile getirilen "sigortalıların % 47’si prime esas kazançları en alt sınırdan bildiriyor" açıklaması olumsuz bir tabloyu ortaya koymakla birlikte potansiyel gelir yaratma alanının genişliğini de göstermektedir.

#### 4.4.3.3. Kayıt dışı çalışmanın azaltılması ve aktif sigortalıların artırılması

Dağıtım esaslı sosyal güvenlik programlarının temel gelir kaynağını prim ödeyen aktif sigortalılar belirler. Türkiye’de temel problem aktif sigortalıların kaynağını oluşturan işgücüne katılma oranının düşük olması yanında, işgücü içinde bulunanlardan da kayıtlı prim ödeyenlerin sayısının azlığıdır. Ancak bu durum Türk sosyal sigorta sistemine, bu nüfusun kayıt altına alınması halinde problemin çözülebileceği yönünde potansiyel bir avantaj, bir fırsat da yaratmaktadır.



Toplam nüfusun % 86'sını sosyal sigortalarla sosyal güvenlik kapsamına alan Türk sosyal güvenlik sisteminin bu olumlu görünümü yanıltıcıdır. Çalışan ve prim ödeyenler üzerinden sağlanan bu yüksek oran ancak yüksek bağımlılık oranları ile sağlanabilmektedir. Nitekim TÜİK Haziran 2012 Hane halkı işgücü istatistiklerine göre; 15-64 yaş grubunda bulunanların işgücüne katılma oranı yalnızca % 50,8'dir ve diğer ülkelerle karşılaştırıldığı zaman bu oran son derecede düşüktür (bkz, Şekil 4.2). Bu oranın düşüklüğüne rağmen 27.803 binlik toplam işgücünden de ancak 18.514 bini (% 66,5) kayıt altına alınabilmiş ve prim ödeyen aktif sigortalı yapılabilmektedir. Bir başka ifade ile 18.514 bin kişinin prim ödediği bir sosyal sigorta sistemi, yüksek bağımlılık oranları dolayısıyla 64,4 milyon kişiye sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Bütün teşvik tedbirlerine ve cezalandırıcı düzenlemelere rağmen kayıt dışı istihdam ancak % 40,4'e geriletebilmiştir (TÜİK; Haziran 2012). Bir hesaplama göre de 2010 yılı itibarıyla 5510 sayılı Kanun kapsamında prim tahsil edilebilecek ancak kayıt altına alınamayan kişi sayısı 6,2 milyon civarındadır (Oğuz, 2012).

Kısa ve orta dönemde Türk sosyal sigorta sisteminin genel dengelerinin iyileşmesi aktif sigortalı sayısındaki artışa bağlıdır. 4447 sayılı Kanunla emekli olma yaşının kademeli olarak yükseltilmesine ve 20 yıllık sürede tamamlanacak olan sürecin, süre olarak yarısına gelinmesine rağmen pasif sigortalı sayısında beklenen düşüş sağlanamamıştır. Bu süreç devam ederken emeklilik yaşının yeniden yükseltilmesi mümkün görünmemektedir. Bu durumda bütün beklentiler aktif sigortalı sayısının artışına bağlı kalmaktadır.

**Tablo 4.9. Yıllar İtibarıyla Aktif ve Pasif Sigortalı Gelişme Seyri ve Oranı**

Yıllar	Aktif Sigortalılar (Bin kişi)	Gelişme Endeksi	Yıllık Değişim Oranı (%)	Pasif Sigortalılar (Bin kişi)	Gelişme Endeksi	Yıllık Değişim Oranı (%)	Değişim farkı (*)	Aktif/Pasif Sigortalı oranı
2003	12.898	100	7,1	6.848	100	9,4	2,3	1,99
2004	12.553	97	2,1	7.174	104	4,8	2,7	1,93
2005	13.156	102	4,8	7.504	109	4,6	-0,2	1,92
2006	14.124	109	7,4	7.913	115	5,5	-1,9	1,95
2007	14.736	114	4,5	8.279	120	4,6	0,1	1,95
2008	15.041	116	1,9	8.746	127	5,6	3,7	1,87
2009	15.096	117	0,4	9.173	133	4,9	4,5	1,83
2010	16.088	124	6,6	9.498	138	3,5	-3,1	184
2011	17.734	137	10,2	10.014	146	5,4	- 4,8	1,87
2012 (**)	18.429	142	3,9	10.246	149	2,3	- 1,6	1,94

Kaynak: [www.sgk.gov.tr/istatistikler](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler) kamuya açık istatistikler kullanılarak hesaplamalar yapılmıştır.

(\*) Pasif sigortalı sayısındaki artış ile aktif sigortalı sayısındaki artış arasındaki fark.

(\*\*) 2012 yılı Temmuz ayı itibarıyla.

Tablo 4.9, ele alınan 2003-2012 yılları arasında pasif sigortalı sayısındaki artışın aktif sigortalı sayısındaki artıştan daha fazla olduğu (149-142), kriz dönemlerinde emekli sayısının daha hızlı arttığı ve aktif/pasif sigortalı oranında iyileşme değil, kötüye gidişin devam ettiğini göstermektedir. 2008 krizi sonrasında özellikle 6111 sayılı Kanunla sağlanan istihdamı teşvik tedbirlerinin de etkisi ile aktif sigortalı sayısında dikkat çeken dönemsel



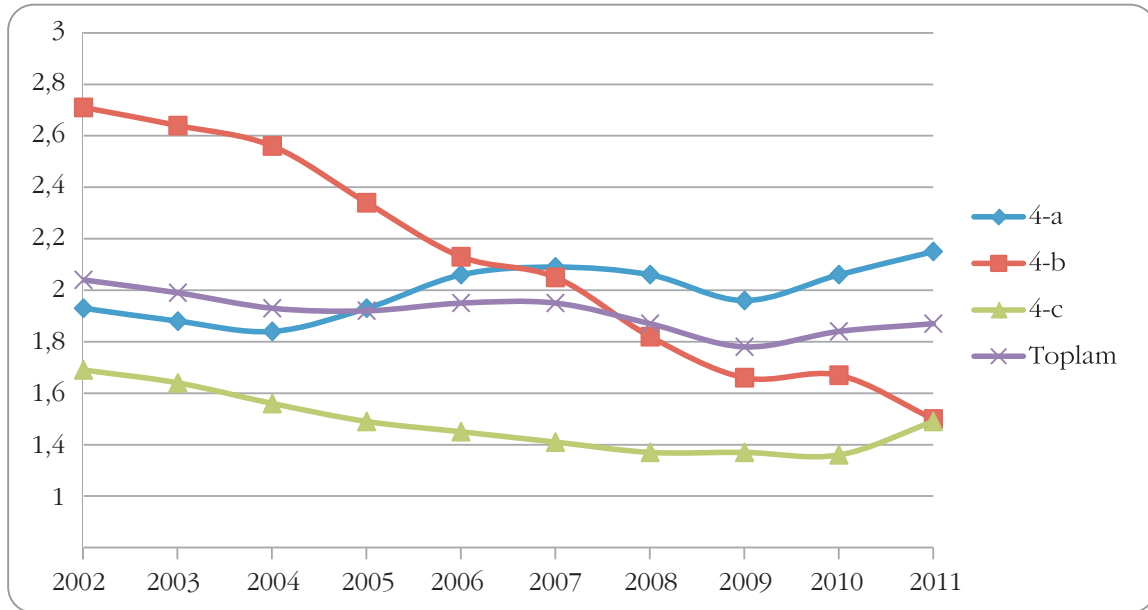
bir artış olmuştur. Ancak bu artış kısa dönemde aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşmeyi sağlamaktan uzaktır. Türkiye tecrübesi, sosyal güvenlik sisteminde reform çalışmalarının başlatıldığı dönemlerde, emekli sayısının da hızla arttığını, çok sayıda kişinin yeni sistemin olumsuz etkilerinden kurtulmak için çalışma hayatından ayrılmayı tercih ettiğini göstermiştir.

Aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşmenin gerçekleşmemesi 4/b ve 4/c kapsamındaki sigortalılar bakımından ortaya çıkmaktadır. 4/a'lı sigortalılar bakımından görülen olumlu gelişme de genel tabloyu değiştirmede yetersiz kalmaktadır.

**Tablo 4.10. Sigortalı Gruplarına Göre Aktif/Pasif Sigortalı Oranlarındaki Gelişme Seyri**

Yıllar	4-a'lı Sigortalılar	4-b'li Sigortalılar	4-c'li Sigortalılar
2002	1,93	2,71	1,69
2003	1,88	2,64	1,64
2004	1,84	2,56	1,56
2005	1,93	2,34	1,49
2006	2,06	2,13	1,45
2007	2,09	2,05	1,41
2008	2,06	1,82	1,37
2009	1,96	1,66	1,37
2010	2,06	1,67	1,36
2011	2,15	1,50	1,49
2012-Haziran	2,29	1,46	1,51

**Şekil 4.1. Aktif/Pasif Sigortalı Oranının Gelişimi**



Kaynak: [www.sgk.gov.tr/istatistikler-baziran](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler-baziran) 2012

#### 4.4.3.4. Giderleri azaltmaya yönelik tedbirler

4447 sayılı Kanun emeklilik yaşını yükselterek orta ve uzun dönemde sosyal sigortaların en önemli gider kalemini oluşturan emekli aylığı ödemelerini azaltacak en kapsamlı tedbiri getirmiştir. 5510 sayılı Kanun ise, 2036 yılından sonra emekli olma yaşını tekrar ve kademeli olarak yükselten hükmü getirmiştir. Daha önce belirtildiği gibi, yakın zamanda emekli olma yaşı ile ilgili başkaca bir değişiklik beklenmemelidir. Kademeli geçiş dolayısıyla 2012 yılı itibarıyla kadınlar 45, erkekler 49 yaşından önce emekli olamamaktadırlar ve ortalama emekli olma yaşı da 2011’de 48 iken 2012’de 49’a yükselmiştir. Bir önceki başlıkta belirtilen veriler de dikkate alınınca emeklilik yaşının yükseltilmesinin gider azaltıcı etkisi çok belirleyici olmayacaktır.

4447 sayılı Kanun ödenen primlerle alınan aylıklar arasında güçlü bir ilişki kurmuş ve daha uzun süre çalışan ve fazla prim ödeyenin yüksek aylık almasını amaçlamıştı. 5510 sayılı Kanun aylık hesaplama sistemi ile ilgili parametrelerde (güncelleme katsayısı ve aylık bağlama oranı) köklü değişiklikler yapmış ve orta ve uzun dönemde aylıkların düşmesini beraberinde getirecek bir formülü hayata geçirmiştir. Nitekim, bazı çalışan grupları bakımından yoksulluk yaratan bir sosyal sigorta sisteminin ortaya çıkması söz konusu olabilecektir.

**Tablo 4.11. 5510 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıkların  
4447 Sayılı Kanuna Göre Hesaplanan Aylıklara Oranı**

PÖGS (Asgari ücretin katları olarak prime esas kazançlar)	Asgari Ücret	1,25 Asgari Ücret	1,5 Asgari Ücret	1,75 Asgari Ücret	2 Asgari Ücret	4 Asgari Ücret	6 Asgari Ücret	6,5 Asgari Ücret
11.880	91	91	91	91	91	90	89	89
10.800	75	75	75	75	75	74	74	73
9.000	70	70	70	70	70	69	69	69
8.280	69	69	69	69	69	68	68	67
7.200	65	67	67	67	67	66	65	65

*Kaynak: Rabihan Yüksel Arabacı-Yusuf Alper. (2010), "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi: Yoksulluk Yaratan Bir Sosyal Güvenlik Sistemi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, Sayı:2, Haziran 2010. s.111. PÖGS: Prim Ödeme Gün Sayısı*

Tablo 4.11 deki verilere göre 5510 sayılı Kanunla getirilen yeni aylık hesaplama sistemi tamamen yürürlüğe girdiği zaman 33 yıl (11880 gün) prim ödeyen sigortalı bile 4447 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olsa idi alacağı aylığın ancak % 89-91’ini alabilecektir. Birçok sigortalı için bu oran % 65’e kadar düşmektedir. Hatta 7200 gün prim ödeyerek emekli olan iki sigortalıdan primlerini asgari ücretten ödeyen ile asgari ücretin 6,5 katından (tavandan) ödeyen arasında emekli aylığı bakımından bir fark olmayacaktır. Bir diğer örnek olarak, 33 yıl asgari ücretten (taban) prim ödeyen sigortalının, 33 yıl tavandan prim ödeyen sigortalıdan daha yüksek aylık alması gibi bir sonuç ortaya çıkabilecektir. Ancak bu etkinin ortaya çıkması sigortalının bütün

sigortalılık süresini yeni sistemde geçirmesi ile söz konusu olacaktır. Sosyal sigorta giderlerini azaltacak bir başka değişiklik, gelir ve aylıkların yalnızca TÜFE oranında artırılmasının öngörülmesi, büyüme hızının (refah payı) dışarıda bırakılmasıdır. Yeni aylık hesaplama sisteminde ortalama aylık bağlama oranının da daha düşük olduğu dikkate alınırsa orta ve uzun dönemde emekli aylıkları ödemelerinin azalması beklenmelidir. Ancak özellikle güncelleme katsayısında yer alan büyüme hızının 0,30 olarak alınması, emeklilerin milli gelirden aldığı payı azalttığı ölçüde politik müdahale ihtimali de artacak, özellikle seçim dönemlerinde aktüeryal endişeleri göz ardı eden aylık artışları söz konusu olabilecektir.

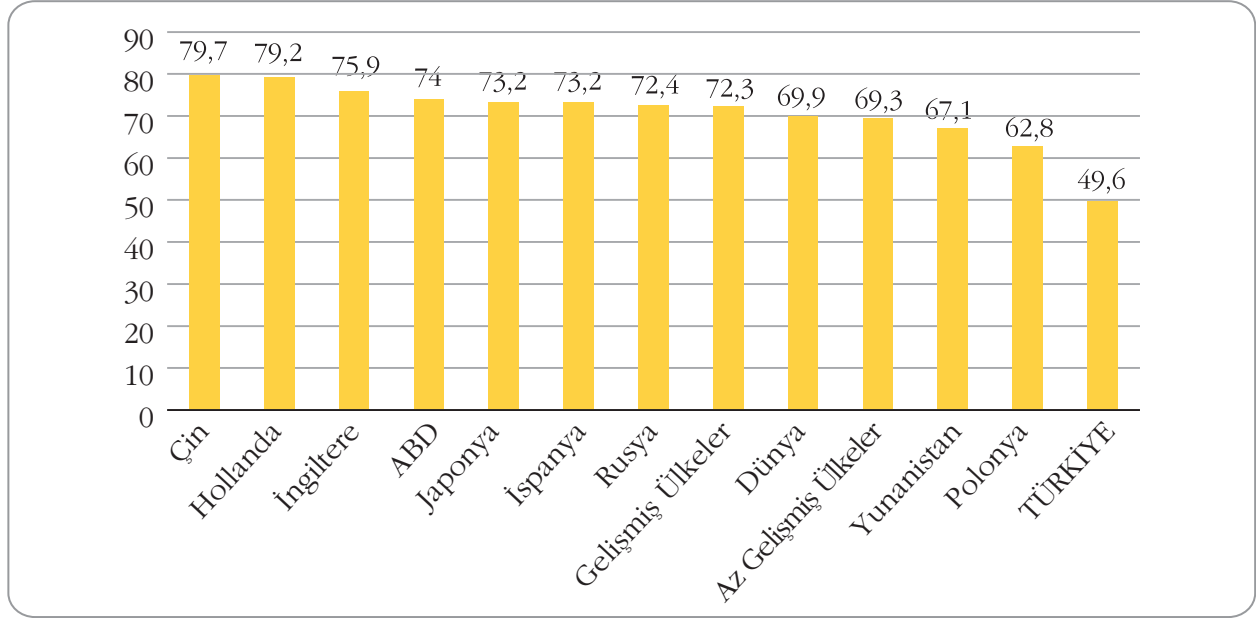
Sosyal sigortaların ikinci önemli harcama kalemini oluşturan sağlık harcamaları sanılanın aksine GSS dolayısıyla ciddi bir artış göstermemiştir. Nitekim, 2000 yılı 100 kabul edilirse 2011 yılı sonu itibarıyla SGK sağlık harcamaları artış endeksi 1388; emekli aylığı ödemeleri endeksi 1356 ve toplam giderler endeksi 1365 olmuştur. Toplam SGK harcamaları içinde de sağlık harcamalarının payı % 28-30 arasında değişmiştir (Alper, 2012). Sağlık harcamalarını azaltarak giderleri azaltma imkanı son derecede sınırlıdır. Kaldı ki özellikle nüfusun yaşlanması ve şehirleşme ile birlikte sağlık harcamalarının artışı beklenmektedir.

#### **4.4.3.5. Demografik fırsat penceresi ve işgücüne katılımın artırılması**

Türk sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesini sağlamaya yönelik en önemli avantajı, demografik fırsat penceresinin sunduğu imkanlara paralel olarak işgücüne katılım oranı ve istihdam seviyesinin yükseltilmesine bağlı olacaktır. Ana raporda belirtildiği gibi (Hoşgör, Tansel, 2010; 103) işgücünün potansiyel kaynağını oluşturan 15-64 yaş grubu, oran olarak en yüksek değerine % 68,6 ile 2020 yılında ulaşacak, ancak bu yıldan sonra mutlak olarak artmaya devam ederek 2041 yılında 65,3 milyon ile en yüksek değerine varacaktır. Demografik yapının Türkiye için sunduğu fırsat penceresi bu dönemde gerçekleşecektir.

Türkiye'nin 2012 yılı itibarıyla işgücüne katılma oranı % 50,8'dir (TÜİK, 2012). Şekil 4.2 dünyanın çeşitli bölgelerinde ve ülkelerde işgücünün 15-64 yaş grubuna oranını vermektedir. Türkiye en az gelişmiş ülkelerden bile daha düşük oranda bir işgücüne katılım oranına sahiptir. Bugün için son derecede olumsuz görünen bu tablo, aynı zamanda Türkiye için bir fırsattır. İşgücüne katılım oranı ve istihdam seviyesini yükseltecek her gelişme prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artırdığı ölçüde Türk sosyal sigorta sisteminin gelir-gider dengesini olumlu yönde etkileyecektir.

**Şekil 4.2. Çeşitli Ülke ve Bölgelerde 15-64 Yaş Grubunda İşgücüne Katılma Oranı (2010)**



Kaynak: ILO (2012), "World Social Security Report: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond-2010-2011" ILO, Geneva. S. 173-179.

#### **4.4.4. Sosyal Sigortalardan Gelir ve Aylık Alanların Demografik Yapısı**

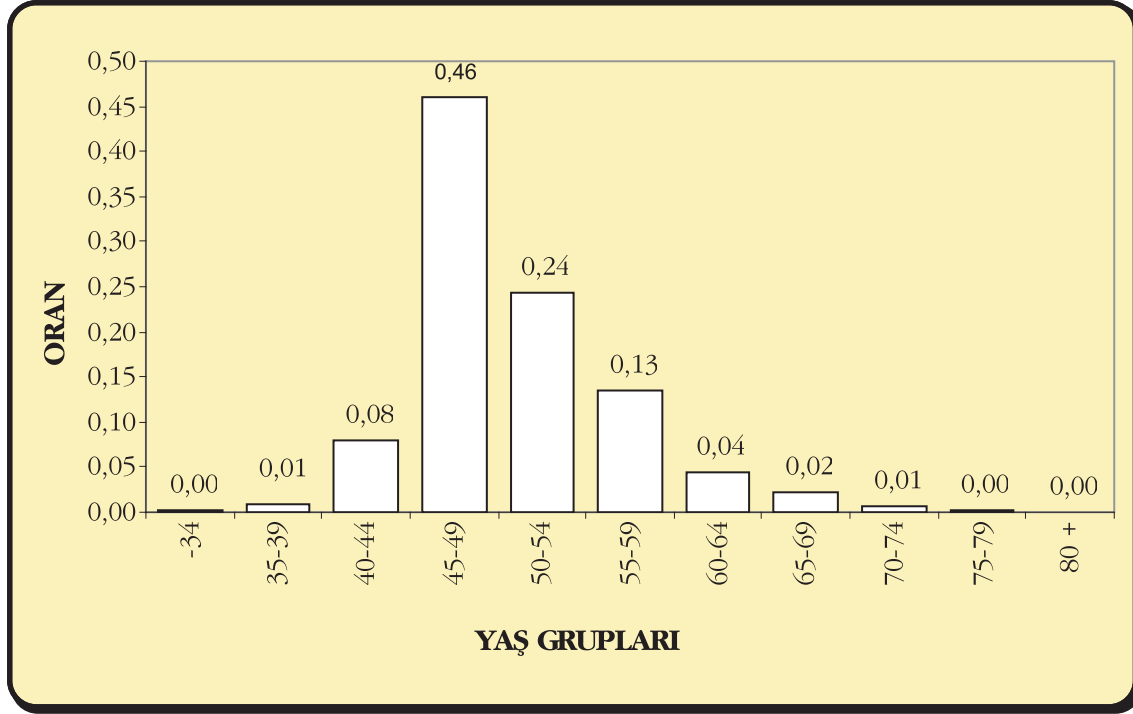
Türk sosyal güvenlik sisteminin, özellikle yaşlılık sigortası bakımından yaşadığı sorunların anlaşılabilmesi bakımından, halen aylık almakta olanların demografik yapısına bakmak yararlı olacaktır (Bu veriler SGK'nın kamuya açık istatistiklerinden derlenmiş ve hesaplanmıştır).

2012 yılı Temmuz ayı itibarıyla SGK'dan pasif sigortalı olarak aylık olan toplam 10.246 bin kişinin % 67,7'si yaşlılık, % 29,3'ü ölüm (dul-yetim) aylığı almaktadır. Bu oranlar 4/a'lı sigortalılar için % 69,5-26,2; 4/b'li sigortalılar için % 61,7-37,4 ve % 4/c'li sigortalılar için ise % 67,5-30,7'dir.

2010 yılında yaşlılık aylığı bağlanan 4/a'lı sigortalılardan % 21 kadın, % 79'u erkek sigortalıdır. 2010 yılı itibarıyla 4/b kapsamında yaşlılık aylığı alan toplam 1.086 bin sigortalıdan % 15,5'i kadın; % 74,5'i erkek sigortalıdır. Tarım Bağ-Kur'u kapsamında yaşlılık aylığı alan kadın sigortalı sayısı yalnızca % 1,8'dir. Kadın sigortalılık oranının en yüksek olduğu 4/c'liler grubunda ise 2010 yılı itibarıyla yaşlılık aylığı alan kadın sigortalıların oranı % 27,6'dır.

1999 yılında yürürlüğe giren ve emekli olma yaşını kademeli olarak yükselten 4447 sayılı Kanuna rağmen 2010 yılı itibarıyla 4/a kapsamında sigortalı olanlardan yaşlılık aylığı bağlananlardan % 55'i 50 yaşın; % 71'i 55 yaşın ve % 84'ü 60 yaşın altındadır. 2010 yılı itibarıyla 39 yaşın altında olan ve emekli aylığı alan 5656 kişi vardır.

**Şekil 4.3. 2010 Yılında Yaşlılık Aylığı Bağlanan 4/a'lı Sigortalıların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı**



*Kaynak: SGK İstatistik Yılı, 2010.*

Emekli Sandığı mensubu 4/c'li sigortalılar bakımından durum oldukça farklıdır. Halen aylık almakta olan 1.306 bin kişiden yalnızca % 2'si 45 yaşın altındadır. 55 yaşın altında emekli aylığı alanların toplam aylık alanlara oranı sadece % 16'dır. 2010 yılında 4/a'lı sigortalıların ağırlıklı emekli aylığı bağlama yaşı 51'dir. 4/a kapsamında halen yaşlılık aylığı almakta olan toplam 3,850 bin kişinin ağırlıklı yaş ortalaması 60'tır. Yaşlılık aylığı almakta iken yıl içinde ölen sigortalıların ağırlıklı yaş ortalaması kadınlarda 72, erkeklerde 69 ve genel toplamda 70'tir.

4/b'li sigortalılardan yaşlılık aylığı alırken ölenlerin ağırlıklı yaş ortalaması kadınlarda 72, erkeklerde 73 ve toplamda 73'tür. Tarım Bağ-Kur'u kapsamında aylık alanlardan aylık alırken ölenlerin ağırlıklı yaş ortalaması kadınlarda 72, erkeklerde 71 ve toplamda 71'dir.

4/c kapsamında yaşlılık aylığı alan sigortalılardan % 28,5'i 65 yaş ve üzerindedir. 70 yaş üzerinde olan aylık alanların oranı % 16,3'tür.



# B Ö L Ü M

DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM VE  
DAĞITIM ESASLI YAŞLILIK  
(EMEKLİLİK) SİGORTA  
SİSTEMLERİNE YANSIMALARI





## 5. DEMOGRAFİK DÖNÜŞÜM VE DAĞITIM ESASLI YAŞLILIK (EMEKLİLİK) SİGORTA SİSTEMLERİNE YANSIMALARI

### 5.1. Emeklilik Sigorta Sistemlerinin Finansman Dengeleri ve Demografik Değişkenler: Kavramsal ve Analitik Çerçeve

Yukarıda ayrıntılı biçimde tartışıldığı gibi, Türkiye’de yaşlılık (emeklilik) sigortası sistemi, devletçe dağıtım ("pay as you go") esasına göre sunulan zorunlu bir ayak ile özel şirketlerce sunulan isteğe bağlı bireysel emeklilik planlarından oluşmaktadır. Dağıtım esasında, emeklilerin aldıkları aylıklar, halen çalışmakta olanların ödemeye devam ettikleri zorunlu sosyal sigorta primleri yoluyla finanse edilirler. Bir başka deyişle dağıtım sistemi, çalışırken prim katkılarını ödemiş olan ama artık çalışmayan (pasif) sigortalılara ve onların hak sahibi olan aile bireylerine (bağımlılara) yapılan ödemelerin, çalışanlar (aktif sigortalılar) ve onların işverenlerince yapılan prim ödemeleri yoluyla finanse edilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla, çalışırken ödedikleri primlerle o sırada emekli olanların yaşlılık aylığını finanse eden kuşaklar, kendileri emekli olduktan sonra alacakları yaşlılık aylığının finansmanı için de halen çalışmakta olan kuşağın ödedikleri primlere güvenmek durumundadır. Bu yüzden, dağıtım esasına göre çalışan sosyal sigorta kuruluşlarının gelir-gider dengeleri, nüfusun büyüklüğü ve yaş bileşimi ile çok yakından ilişkili olan aktif-pasif sigortalı oranları ve bağımlıların sayısına çok duyarlıdır. Her ülkede er ya da geç yaşanan ve düşen doğurganlık oranları/nüfus artış hızları ile karakterize edilen demografik dönüşüm süreci boyunca yaşlanan nüfus, dağıtım esaslı olarak sunulan yaşlılık sigortası operasyonlarının gelir-gider dengelerini kaçınılmaz (ve olumsuz) biçimde etkiler.

Bir "havuz problemi" benzetmesi, dağıtım sisteminin sorunlarını açıklamayı kolaylaştırır (Sayan, 2009). Burada çalışmayı ve prim ödemeyi sürdüren aktif sigortalıların ödemeleri havuzu dolduran muslukların rolünü üstlenmişken; prim ödemekten maaş almaya geçmiş (emekli, malûl vb.) pasif sigortalılara yapılan ödemeler de havuzdaki suyu boşaltan tahliye boruları olarak görülebilir. Havuzdaki suyun belli bir seviyenin altına düşmemesi için, havuzu dolduran musluklardan birim zamanda akan su miktarı, havuzu boşaltan borular kanalıyla dışarı akan sudan az olmamalıdır. Dağıtım esasına göre çalışan bir sosyal güvenlik sistemi bağlamında ifade edilecek olursa, havuzdaki suyun zaman içinde azalmaması, aşağıdaki eşitsizliğin veri bir prim oranı ( $p$ ) altında her yıl için doğru olmasını gerektirir (Sayan, 2009):

$$\frac{A}{\ddot{U}} \leq p \cdot \frac{Ç}{E} \quad (1)$$

Burada  $\dot{C}$  prim ödeyen çalışanların (aktif sigortalıların) sayısını ve  $E$  de emekli ve dul/yetim aylığı vb. alanların (pasif sigortalıların) sayısını gösterir.  $A$ , hak edenlere ödenen ortalama aylık miktarını ve  $\ddot{U}$  prime esas ortalama ücreti gösterdiğinden, eşitsizliğin sol tarafı aslında aylık bağlama oranı olarak bilinen sosyal sigorta parametresini ifade eder.

Aylık bağlama oranı için  $b$  kullanarak ve  $b=A/\ddot{U}$  olduğunu hatırlayarak, (1) numaralı eşitsizlik

$$\frac{b}{p} \leq \frac{\dot{C}}{E} \quad (2)$$

şeklinde yazılabilir. Eşitsizliğin sağ tarafındaki, aktif-pasif oranı denilen ( $\dot{C}/E$ ) terimi, demografik dönüşüm süreci sırasında gözlenen nüfus yaşlanmasına bağlı olarak azalır. Demografik dönüşüm süreci boyunca düşen nüfus artış hızı, zaman içinde belli bir yaşın üstündeki kesimin toplam nüfus içindeki payının artmasına yol açar. Tıptaki ilerleme ve sağlık hizmetlerinin kalitesindeki gelişmelere bağlı olarak artan yaşam beklentisi de bu etkiyi güçlendirir. Sonuçta,  $E$  ile gösterilen emekli stokunun büyüme hızı,  $\dot{C}$  ile gösterilen prim ödeyen çalışan kesimin büyüme hızını geçer ve aktif-pasif oranı düşmeye başlar. Prim ve aylık bağlama oranları sabitken, azalan bir ( $\dot{C}/E$ ) oranı ise sistemin gelir gider dengesinin bozulması anlamına gelir. Gerçekten de, aylık bağlama ve prim oranları sabitken, ( $\dot{C}/E$ )’deki düşüşün yeterince uzun sürmesi halinde, (2) no.lu eşitsizlik tersine dönerek

$$\frac{\dot{C}}{E} < \frac{b}{p} \quad (3)$$

eşitsizliğine dönüşebilir.  $b=A/\ddot{U}$  olduğundan, bu durum

$$p \cdot \ddot{U} \cdot \dot{C} < A \cdot E \quad (4)$$

olması, yani çalışanlardan toplanan primler toplamının, emekli aylıkları ve buna bağlı diğer ödemelerin toplam tutarının altında kalması anlamına gelir. Yani sistem açık vermeye başlar. (2) no.lu eşitsizliğin korunabilmesi için ya ( $A/\ddot{U}$ ) oranının (yani  $b$ ’nin) azaltılması ya da prim oranı  $p$ ’nin artırılması gerekir. Aksi takdirde, ( $\dot{C}/E$ ) oranında nüfus yaşlanmasına bağlı olarak gözlenen düşme yaşlılık sigortası sisteminin giderek büyüyen açıklarla karşılaşması sonucunu doğurarak, bunları finanse etme yükümlülüğü altındaki Hazine’nin üzerinde artan bir baskı yaratır.

Halen demografik geçiş sürecinin tamamlanmamış olsa da Türkiye’de nüfus artış hızı istikrarlı biçimde düşüşe ve ortalama yaşam beklentisi de istikrarlı biçimde yükselişe geçmiştir (Hoşgör ve Tansel, 2010). Bir yandan işgücüne katılım hızının düşmesi, diğer yandan sistemden yaşlılık aylığı alınan (pasif sigortalılık) sürenin uzaması, dolayısıyla da nüfusun  $\dot{C}/E$  oranı üzerinde aşağı yönlü baskı yapacak biçimde yaşlanmaya başlaması anlamına gelen bu gelişmeler, mevcut  $\dot{C}/E$  oranlarının düşük seviyesini daha da kaygı verici hale getirmektedir.

Türkiye'nin hala nispeten genç olan nüfus profili sayesinde, toplam nüfus içinde yaklaşık yedi çalışabilir yaştaki bireye karşı bir yaşlı düşmektedir. Ç/E'nin yüksek olmasını sağlayabilecek bu çok avantajlı demografik orana karşın, sosyal güvenlik sistemimizde yaklaşık 1,8 çalışana karşı bir emekli maaşı alan vardır (SGK, 2011). Genel nüfusun yaş bileşimi ile sosyal güvenlik sistemindeki aktif-pasif oranları arasındaki bu uyumsuzluk, hem aktif sigortalı sayısının olması gerekenin altında kalmasına yol açan nedenlerden, hem de pasif sigortalı sayısının olması gerekenin üstüne çıkmasına yol açan nedenlerden kaynaklanmaktadır. Sistemdeki aktif sigortalı sayısının nispeten düşük olmasının başlıca nedenleri çalışabilir nüfusun yarısının işgücüne katılmaması, katılanların yarısına yakının da kayıt dışı çalışmasıdır. Pasif sayısının demografik göstergelerin ima ettiğinden yüksek olmasının temel nedeni ise, geçmişte yürürlüğe konan popülist politikaların çok genç yaşlarda emekli aylığı bağlatmayı mümkün kılmasına bağlı olarak emekli aylığı alanların önemli bir bölümünün yaşlı olmamasıdır (Sayan ve Kiracı, 2001a ve 2001b. Grafik 4.3 ve 4.4).

Esasen demografik projeksiyonlar emeklilik sistemimizin 2020'lerden itibaren yaşlı nüfus problemi ile giderek yoğunlaşan biçimde karşılaşacağını ortaya koymaktadır. Nitekim son çıkan 5510 sayılı sosyal güvenlik reformu yasasının temel hedeflerinden biri de Ç/E oranının daha fazla düşmesini önlemek, zaman içinde yükselmesini sağlamaktır. Bu bölümde, Hoşgör ve Tansel (2010)'deki demografik projeksiyonlar ışığında, mevcut durumun devamı halinde SGK'nın yaşlılık sigortası operasyonundan dolayı karşılaşması beklenen gelir-gider dengelerini etkileyecek demografik değişkenlerin neler olduğu ve bunların gelecekteki seyrinin nasıl olması beklendiği konusu ele alınmaktadır.

## **5.2. Temel İşgücü Piyasası Gruplarının Büyüklüklerinin Tahmini ve Yöntem**

Bu bölümde yapılan analiz, Hoşgör ve Tansel (2010)'deki demografik projeksiyonları baz almaktadır. Sistemin aktif oyuncularını olan prim ödeyen sayılarını tahmin edebilmek üzere ilk önce, eldeki projeksiyonlardan 15 yaş üstü kurumsal olmayan nüfus elde edilmekte; ardından bu nüfus, yaş gruplarına ayrıştırılmaktadır. Daha sonra, yaş gruplarına ve cinsiyete göre işgücüne katılım oranlarına ilişkin varsayımlar kullanılarak işgücü büyüklüğünün yıllara göre seyri kestirilmektedir. İşsizlik ve kayıt dışılık oranlarının yaş grupları ve cinsiyete göre nasıl seyredeceğine ilişkin varsayımlar altında, önce çalışan nüfusu ve sonra da sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak istihdam edilenlerin sayılarını bularak sistemin aktif oyuncularının sayısını hesaplamayı tamamlıyoruz.

### **5.2.1. 15 Yaş Üstü Kurumsal Olmayan Nüfus**

Buradaki analizde kullanılan 15-yaş üstü kurumsal olmayan nüfusun yıllara göre seyri, Hoşgör ve Tansel (2010) tarafından yapılan projeksiyonlara dayalıdır. c cinsiyetindeki, 15 yaş üstü kurumsal olmayan nüfus,  $N_{t,c}$ , Hoşgör ve Tansel (2010)'de verilen yıllara ve cinsiyete göre nüfus ( $P_{t,c}$ ) içerisinde (5) no.lu denklemde gösterildiği gibi elde edilir:

$$N_{t,c} = \sigma_{t,c} P_{t,c} \quad (5)$$

Burada  $\sigma_{t,c}$  katsayısı,  $c$  cinsiyeti için, kurumsal olmayan nüfusun 15 yaş üstü nüfus içindeki payını gösterir. Bu oran Tansel (2012)'den hem erkekler, hem de kadınlar için zamana göre sabit olacak şekilde  $\sigma_{t,c} = \sigma = 0.9742$  olarak alınmıştır. İkinci aşama, her bir cinsiyet için hesaplanmış olan 15 yaş üstü kurumsal olmayan nüfusun yine cinsiyet temelinde yaş gruplarına göre dağıtılmasını içerir.  $N_{t,c,y}$   $t$  yılında,  $c$  cinsiyetinden,  $y$  yaşında olanları göstermek kaydıyla;

$$N_{t,c,y} = \delta_{t,c,y} N_{t,c} \quad (6)$$

yazılabilir. Burada  $\delta_{t,c,y}$  parametresi, TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Anketi'nden 2010 yılı dağılımına eşit olarak ( $\delta_{t,c,y} = \delta_{2010,c,y}$  olacak şekilde) alınmıştır. 15 yaş üstü kurumsal olmayan erkek ve kadın nüfusunun yaş gruplarına göre 2050'ye kadarki seyri, Ek Şekil 1'den Ek Şekil 6'ya kadar olan çizimlerle sunulmuştur.

### 5.2.2. İşgücüne Katılım

Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olan bireylerin sayısının hesaplanmasında bir sonraki aşama, yaş grupları ve cinsiyete göre işgücünün ( $L_{t,c,y}$ ) hesaplanmasıdır. Bu hesaplama, yaş grubu ve cinsiyete göre işgücüne katılım oranları,  $lfpr_{t,c,y}$ , kullanılarak yapılabilir:

$$L_{t,c,y} = lfpr_{t,c,y} \cdot N_{t,c,y} \quad (7)$$

Bu aşamada çözümlenmesi gereken sorun, 2010-2050 dönemi için cinsiyet ve yaş gruplarına göre işgücüne katılım oranlarının hesaplanmasıdır. (7) no.lu denklemdeki işgücüne katılım oranları,  $lfpr_{t,c,y}$ , gibi bilinmeyenlerin değerleri ekonometrik yöntemlerle tahmin edilebilir. Buradaki problem temelde, genel formu

$$z = x\beta + \epsilon \quad (8a)$$

şeklinde olan bir denklemde  $\beta$  katsayı vektörünün elemanlarının tahminini içerir. Burada  $z$  açıklanan bağımlı değişkeni,  $x$  ilgili değişkeni açıkladığı düşünülen bağımsız değişkenleri,  $\epsilon$  ise standart varsayımlara uygun hata terimini gösterir.

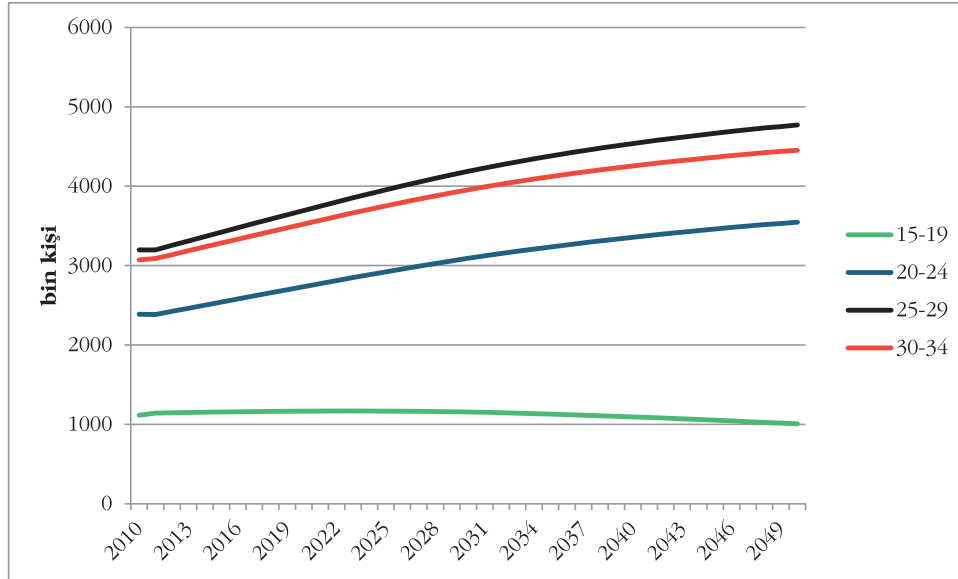
İşgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$ , tahmini bağlamında, bağımlı değişken 0 ve 1 aralığında bir orandır. Yukarıdaki genel form, bağımlı değişkenin değerleri üzerinde bir sınır koymadığı için, birden büyük veya negatif işgücü katılım oranları tahmin etme olasılığını bertaraf edecek alternatif bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Genelleştirilmiş doğrusal model (generalized linear model) yaklaşımı bu ihtiyacı karşılayacak niteliktedir. Açıklayıcı  $x$  değişkeni matrisi ile  $z$  bağımlı değişkeni arasında doğrusal bir bağlantı olduğunu varsayan standart yaklaşımdan farklı olarak, genelleştirilmiş doğrusal model  $x$  ve  $z$  değişkenleri arasındaki ilişkinin daha genel bir fonksiyonla ifade edilmesine izin verir:

$$z = g(x\beta) + \epsilon \quad (8b)$$

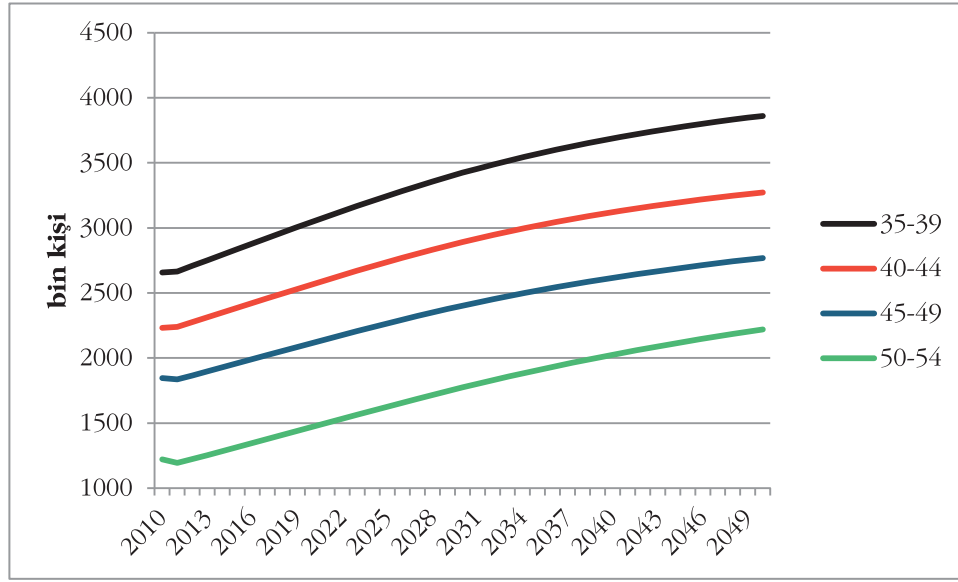
Bu denklemde,  $g(\cdot)$  fonksiyonel formu ile ilgili yapılan farklı varsayımlar,  $z$  değişkeni üzerinde kısıtların oluşturulmasına imkân verir. Bu çalışmada, 2010-2050 dönemi için tahmin edilen işgücüne katılım oranları değerlerinin 0-1 aralığında kalması için,  $g(\cdot)$  fonksiyonu lojistik olarak tanımlanmıştır.

Yapılan analizde, erkekler için işgücüne katılım davranışında son yıllarda gözlenen trendin önemli bir yapısal değişime uğramayacağı varsayılmıştır. Erkeklerin işgücüne katılım oranlarının 2010-2020 dönemi için, ILO (2011)'da yaş gruplarına göre sunulan tahminlere uygun seyredeceği varsayılmıştır. Bu değerlere ek olarak, 2025 ve 2030 yılları için yaş grupları bazında tahmin edilen işgücüne katılım oranları Ercan (2007)'dan, 2040 ve 2050 yılları için tahmin edilen oranlar da Güner (2011)'den alınmıştır. Farklı yaş gruplarındaki erkekler için gözlenmesi beklenen işgücüne katılım oranlarının 2010-2020, 2025, 2030, 2040 ve 2050 için tahmin edilen değerlerini bağımsız değişken, zaman trendini ise bağımlı değişken olarak almak suretiyle, her bir yaş grubu için ayrı olarak yapılan regresyon analizlerinden elde edilen katsayılar, 2010-2050 dönemindeki tüm yıllarda, tüm yaş gruplarındaki erkeklerin işgücüne katılım oranlarının hesaplanmasında kullanılmıştır. Erkekler için bu şekilde hesaplanan işgücüne katılım oranları kullanılarak elde edilen işgücü değerleri Şekil 5.1'den Şekil 5.3'e kadar olan çizimlerle görselleştirilmiştir.

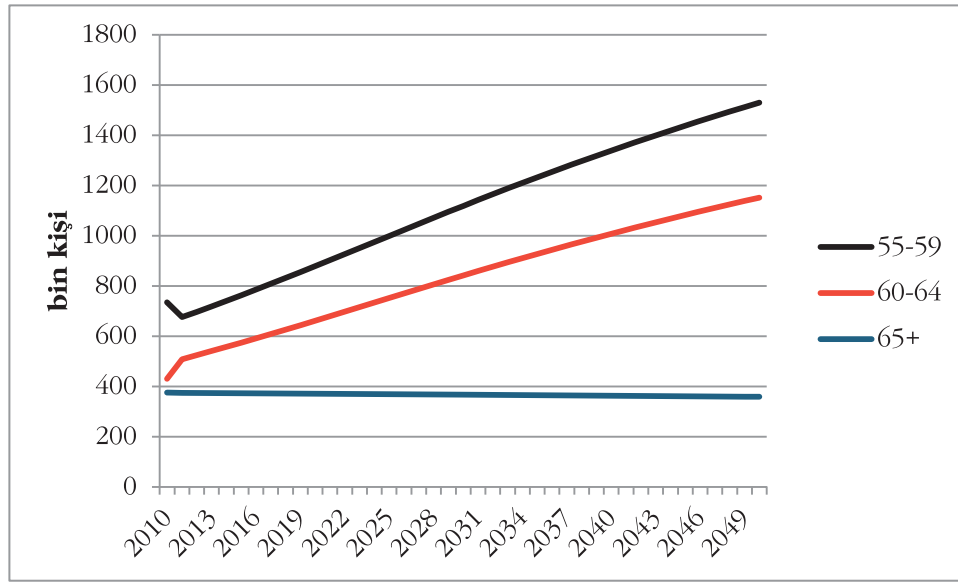
**Şekil 5.1. 15-34 Yaş Erkek İşgücü**



**Şekil 5.2. 35-54 Yaş Erkek İşgücü**



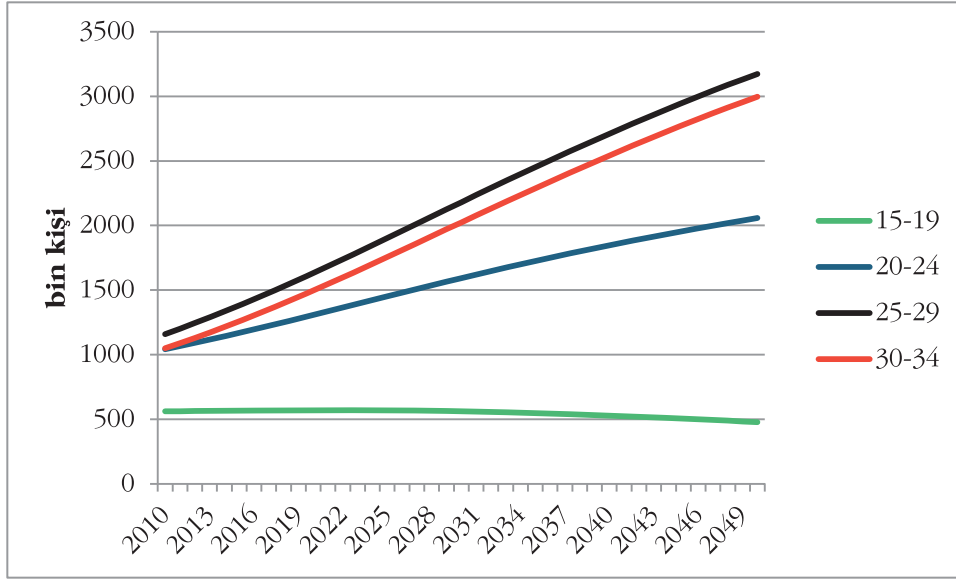
**Şekil 5.3. 55-65+ Erkek İşgücü**



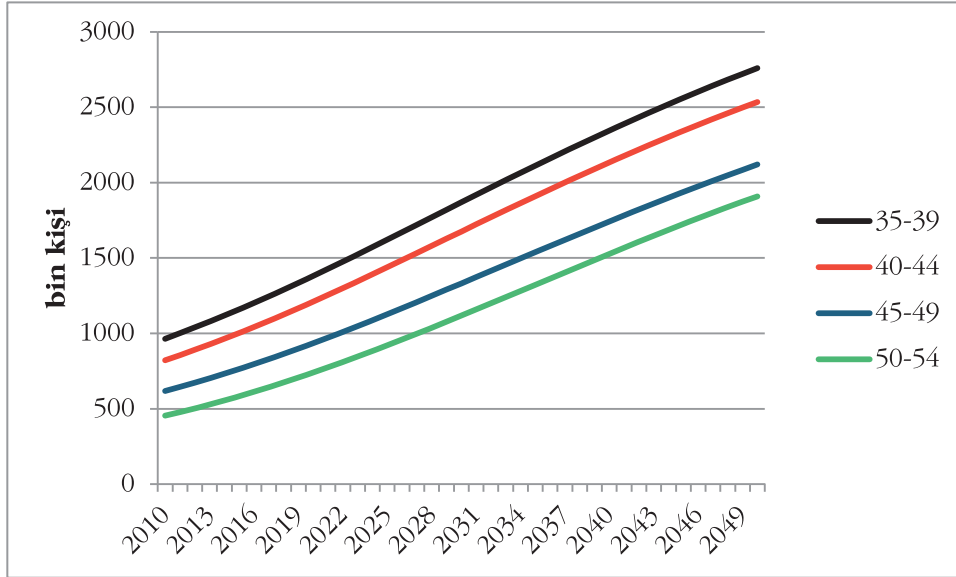
Kadınların işgücüne katılım oranlarının 2010-2050 dönemi için hesaplanmasında da erkekler için kullanılan yaklaşım, aynı veri kaynakları ile benimsenmiştir<sup>10</sup>. Kadınlar için elde edilen işgücü değerleri de Şekil 5.4'ten Şekil 5.6'ya kadarki grafiklerde sunulmuştur.

<sup>10</sup> Kadınların işgücüne katılımının seyrinde eğitim ve gelir düzeyi değişikliklerinin etkisi, kullanılan ILO (2011), Ercan (2007) ve Güner (2011) çalışmalarında göz önüne alınmıştır. Dolayısıyla, kadınların işgücüne katılım oranı ile ilgili yapılan hesaplamalar bu etkilerin yaratabileceği yapısal değişimleri örtük olarak içermektedir.

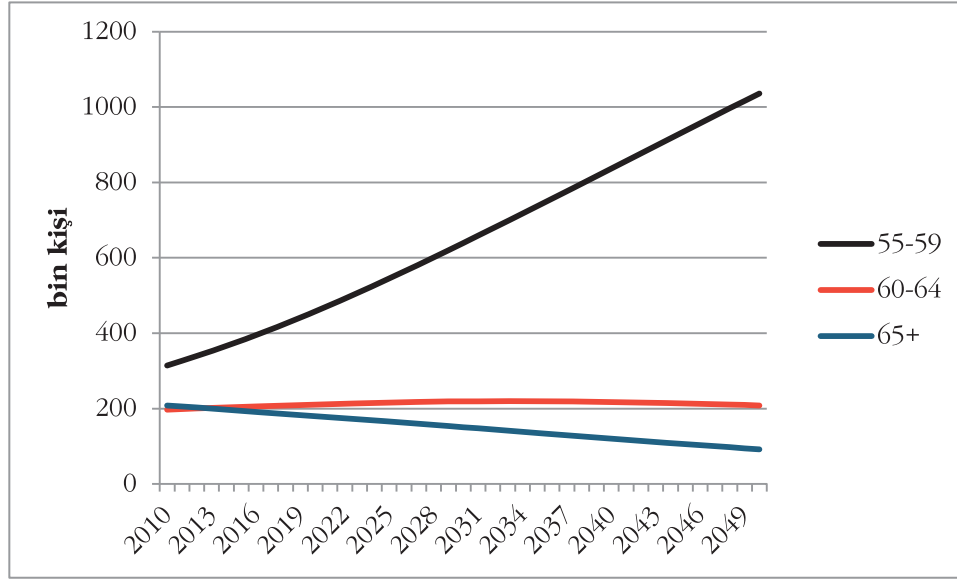
**Şekil 5.4. 15-34 Yaş Kadın İşgücü**



**Şekil 5.5. 35-54 Yaş Kadın İşgücü**



**Şekil 5.6. 55-65+ Yaş Kadın İşgücü**



### 5.2.3. İstihdam

İstihdam rakamlarının 2050'ye kadar seyrini, istihdamı ilgili dönem için öngörülen ekonomik büyüme oranlarıyla ilişkilendiren bir denklemin parametrelerini tahmin etmek suretiyle hesaplamak mümkündür. Ancak bu çalışmanın amaçları açısından istihdamın seyrinin sadece toplam itibarıyla değil, yaş grupları ve cinsiyete göre de kestirilmesi gereklidir. Bunu yapmak, yukarıda yaş grupları ve cinsiyete göre hesaplanan işgücü rakamları içinden istihdam edilenleri ayırmayı gerektirir. Bu da, M'nin istihdamı, L'nin işgücüne katılan bireyleri ve t, c, y endekslerinin de sırasıyla zaman, cinsiyet ve yaşı gösterdiği

$$M_{t,c,y} = \mu_{t,c,y} \cdot L_{t,c,y} \quad (9)$$

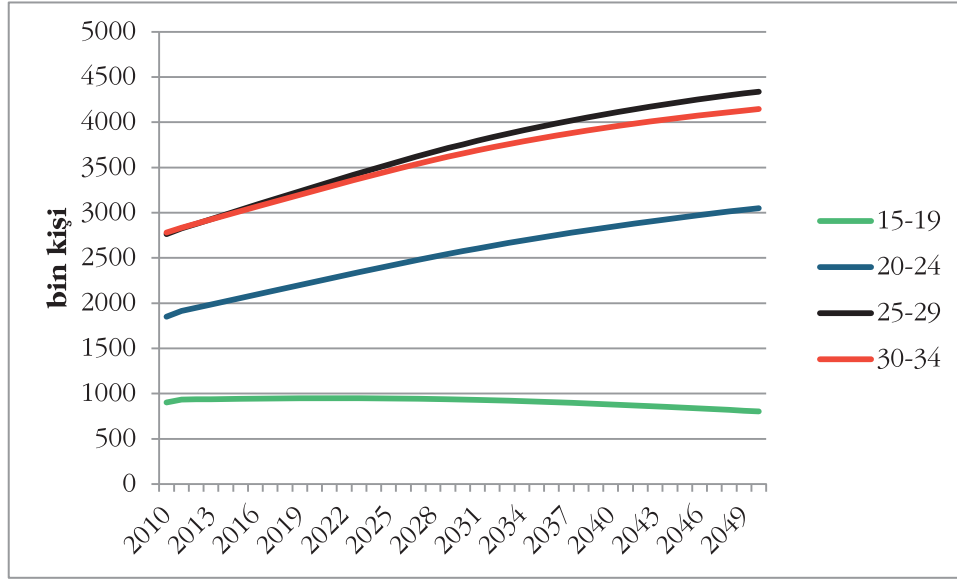
denklemindeki  $\mu$  katsayılarının tahmin edilmesi suretiyle mümkündür. Mevcut çalışmada bu amaçla, dolaylı bir tahmin stratejisi izlenmiş; TÜİK'in Hanehalkı İşgücü Anketlerinden 2000-2010 yılları için elde edilen cinsiyet ve yaş gruplarına göre işsizlik oranlarından yararlanılmıştır. İşsizliğin yerel ve küresel krizlerin etkisiyle yükseldiği aralıkları da kapsamı itibarıyla, işsizlikte yeterli varyasyonun gözlemlendiği bir dönem olan 2000-2010 döneminin işsizlik oranları verileri kullanılarak, önce erkek ve kadınların yaş gruplarına göre ayrı ayrı hesaplanan  $\mu$  değerleri hesaplanmıştır<sup>11</sup>. Daha sonra, böylelikle hesaplanan  $\mu$  katsayılarının bağımlı değişken, zaman trendinin ise açıklayıcı yahut bağımsız değişken olduğu bir regresyon yapılmıştır. Burada da bağımlı değişkenin, işgücüne katılım oranında olduğu gibi, 0 ve 1 aralığında değerler alması dolayısıyla, tahminlerde lojistik fonksiyon içeren bir genelleştirilmiş doğrusal model kullanılmıştır.

<sup>11</sup>  $\nu_{t,c,y}$  ve  $U_{t,c,y}$  sırasıyla (yaş ve cinsiyete göre) işsizlik oranını ve işsiz sayılarını göstermek kaydıyla,  $U_{t,c,y} = \nu_{t,c,y} \cdot L_{t,c,y}$  olacaktır. Buradan  $U_{t,c,y} + M_{t,c,y} = (\nu_{t,c,y} + \mu_{t,c,y}) \cdot L_{t,c,y}$  yazılabilir ki  $U_{t,c,y} + M_{t,c,y} = L_{t,c,y}$  ifadesi tanım gereği doğru olduğundan,  $\mu_{t,c,y} = 1 - \nu_{t,c,y}$  olacaktır.

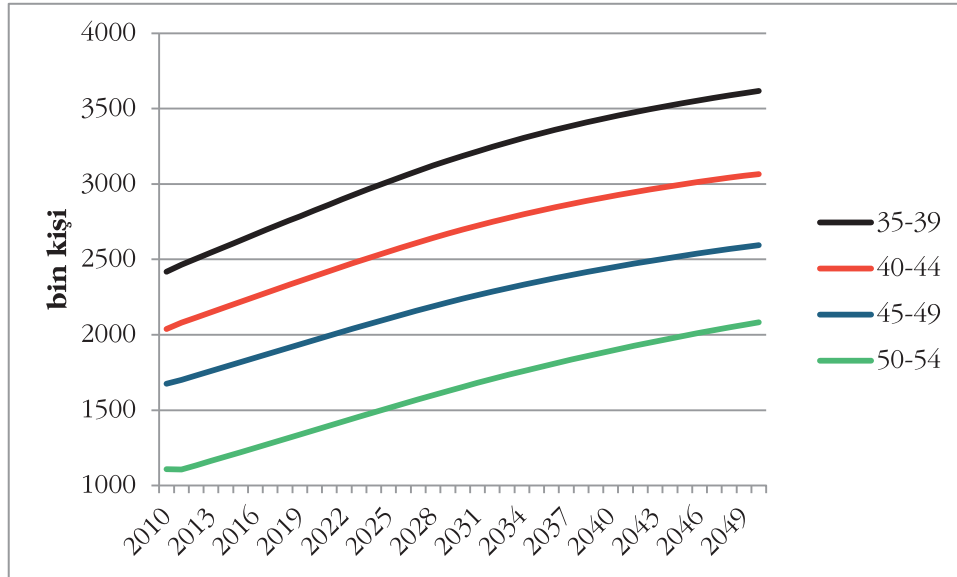


Tahmin edilen zaman trendi katsayısı yardımıyla 2010-2050 dönemi için her bir yaş grubu ve cinsiyet için istihdam miktarları hesaplanmıştır. Erkekler için elde edilen istihdam rakamları Şekil 5.7'den Şekil 5.9'a kadarki çizimlerle görselleştirilmiştir.

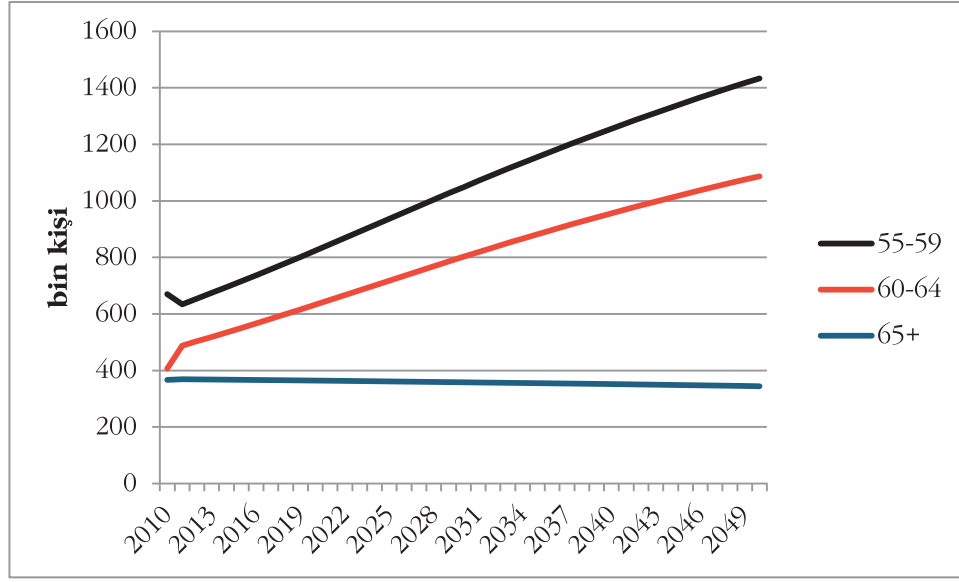
**Şekil 5.7. 15-34 Yaş Erkek İstihdamı**



**Şekil 5.8. 35-54 Yaş Erkek İstihdamı**

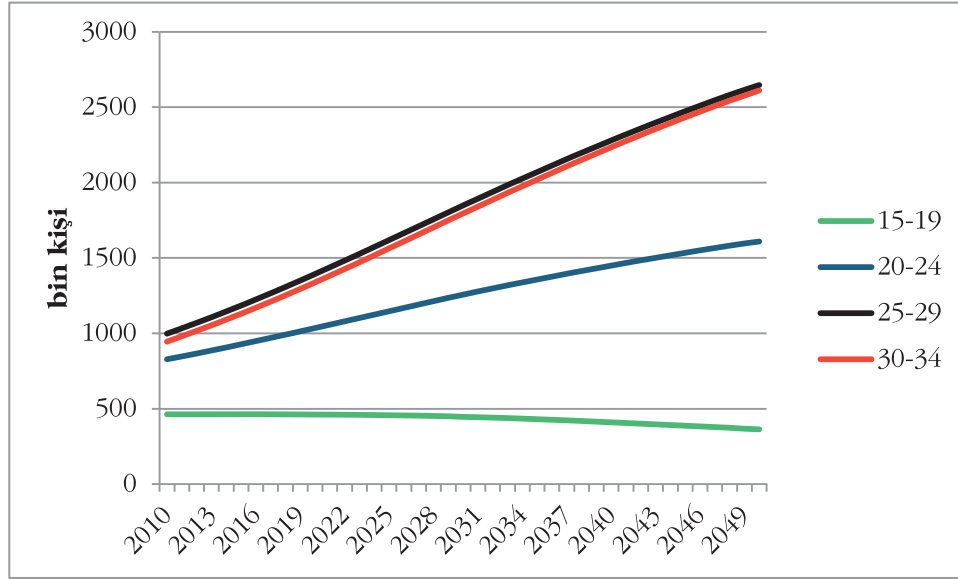


**Şekil 5.9. 55-65+ Yaş Erkek İstihdamı**

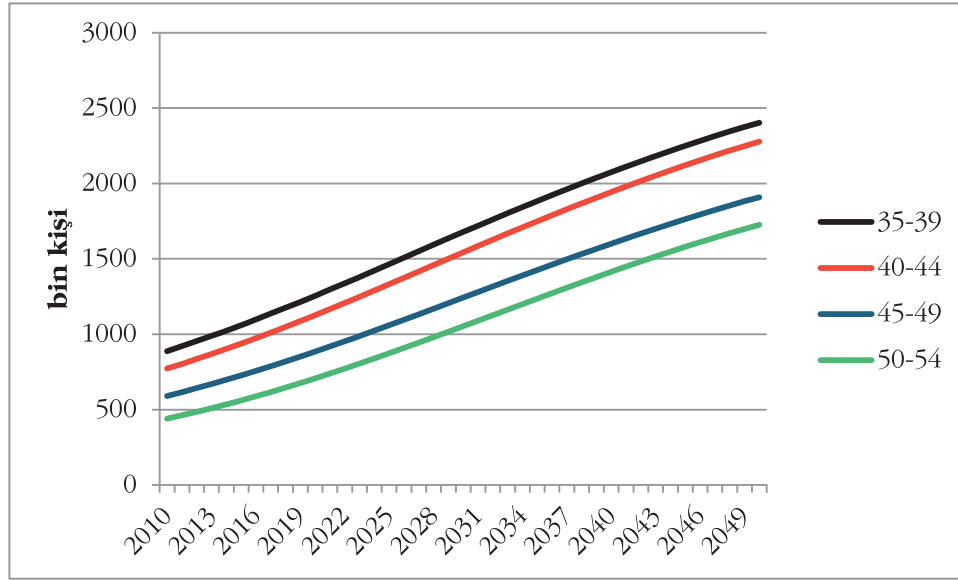


Kadınlar için benzer biçimde yapılan yaşa göre istihdam tahminleri de Şekil 5.10- 5.12 arasındaki şekillerde gösterildiği gibidir.

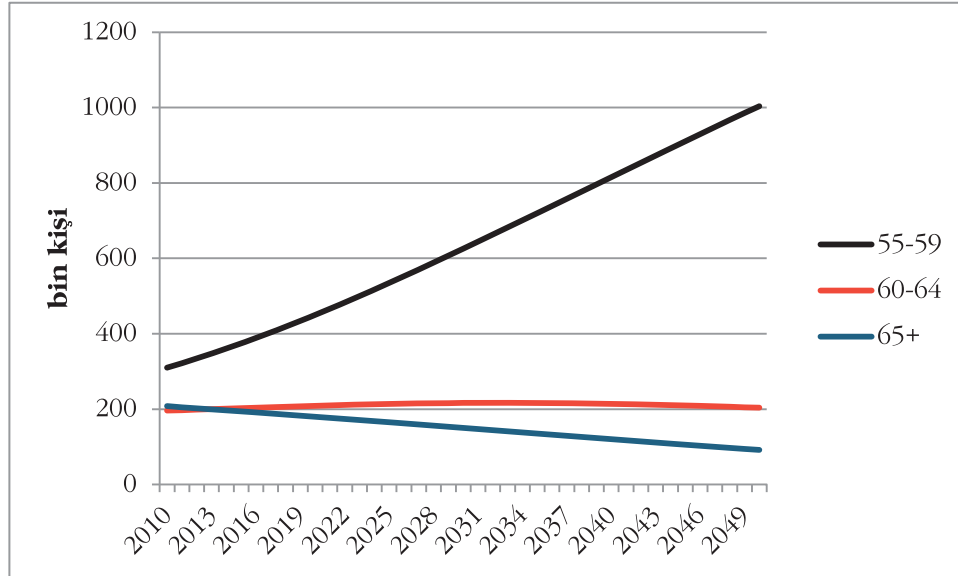
**Şekil 5.10. 15-34 Yaş Kadın İstihdamı**



**Şekil 5.11. 35-54 Yaş Kadın İstihdamı**



**Şekil 5.12. 55-65+ Yaş Kadın İstihdamı**



### 5.3. Sosyal Güvenlik Kapsamındaki Nüfus

#### 5.3.1. Sistemin Aktif Aktörleri: Kayıtlı İstihdam

Sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen aktif sigortalıların sayısının zaman içindeki seyrini belirlemek için, Bölüm 5.2’de tarif edildiği biçimde hesaplanan istihdamın ne kadarının sosyal güvenlik kapsamında kayıtlı istihdam olduğunun kestirimini yapmak gereklidir. Sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olarak çalışanlar yine Ç ile ve istihdam

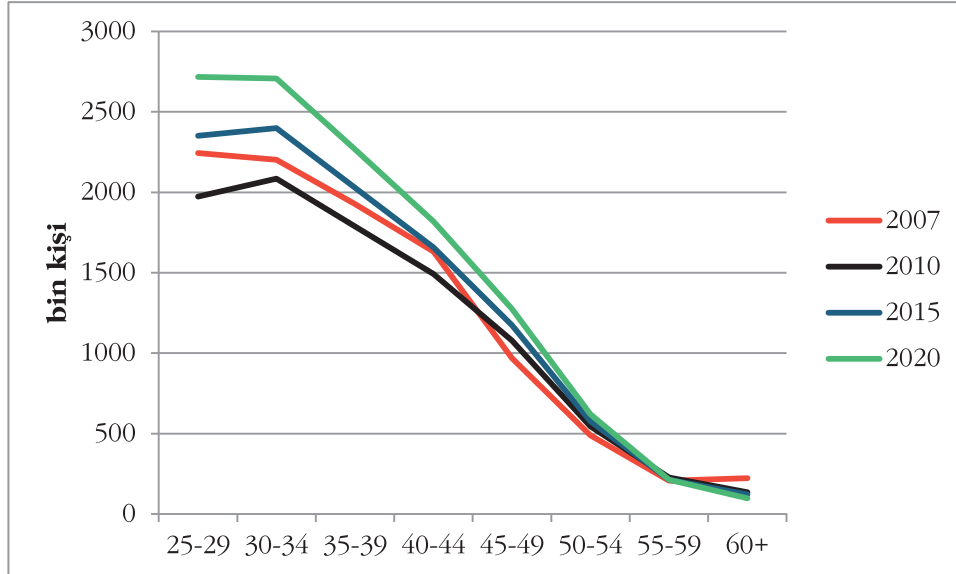
edilenler de  $M$  ile gösterilecek olursa, yaş grupları ve cinsiyete göre kayıtlı istihdamın yıllar üzerindeki seyri

$$\zeta_{t,c,y} = \kappa_{t,c,y} \cdot M_{t,c,y} \quad (10)$$

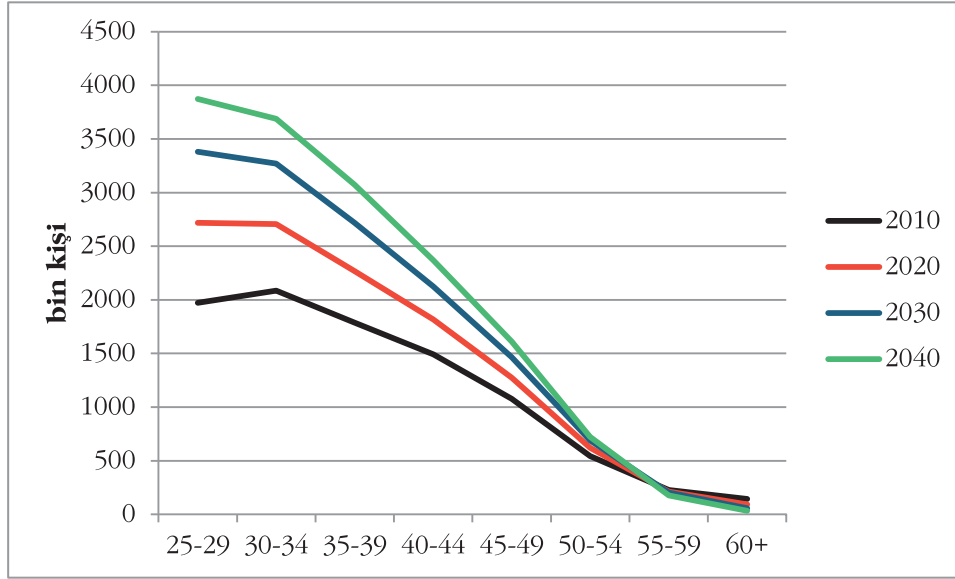
ifadesi yardımıyla toplam istihdama bağlanır. Dolayısıyla kayıtlı istihdamın seyrinin belirlenmesi için,  $\kappa$  katsayılarının tahmin edilerek, bunların nasıl tahmin edildiği yukarıda (9) no.lu denklem etrafında açıklanan toplam istihdam serisi  $M_{t,c,y}$  ile çarpılmalıdır.

TÜİK'in 2000-2010 Hanehalkı İşgücü Anketinde cinsiyet ve yaş gruplarına göre istihdam bilgisi sosyal güvenlik kayıtlılığı bilgisini de içerecek şekilde mevcuttur. İstihdam edilen farklı yaş grubundan çalışanların ne kadarının sosyal güvenlik kaydı olduğunu gösteren oranlar, 2000-2010 dönemi için TÜİK'ten elde edilmiştir. Yine lojistik fonksiyonuna dayanan bir genelleştirilmiş doğrusal model tahmini ile sosyal güvenlik kayıtlılık oranlarının 2010-2050 dönemi için tahmini yapılmıştır. Yapılan regresyon analizinde, çalışanlar içinde sosyal güvenliğe kayıtlı olanların her bir cinsiyet ve yaş grubu için farklılaşan oranları bağımlı değişken, zaman trendi ise bağımsız değişken olarak alınmıştır. Bu oranlar yardımıyla türetilen sosyal güvenlik kapsamındaki kayıtlı istihdam edilen erkek çalışanların (formel erkek istihdamının), zaman içerisindeki yaş dağılımı Şekil 5.13, Şekil 5.14 ve Şekil 5.15'te gösterilmiştir. Şekil 5.13'te yer alan 2007 yılı değeri SGK İstatistik Yıllıkları'ndan alınmıştır ve karşılaştırmaya imkan vermek üzere çizimlere eklenmiştir.

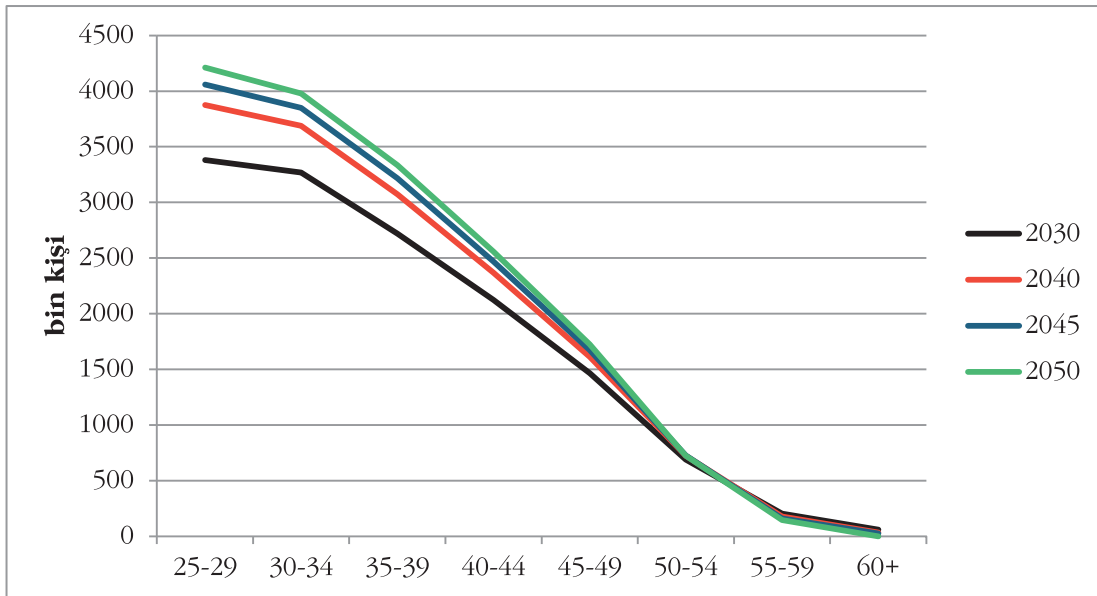
**Şekil 5.13. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2007-2020**



**Şekil 5.14. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2010-2040**



**Şekil 5.15. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Erkek İstihdamının Yaş Dağılımı: 2030-2050**



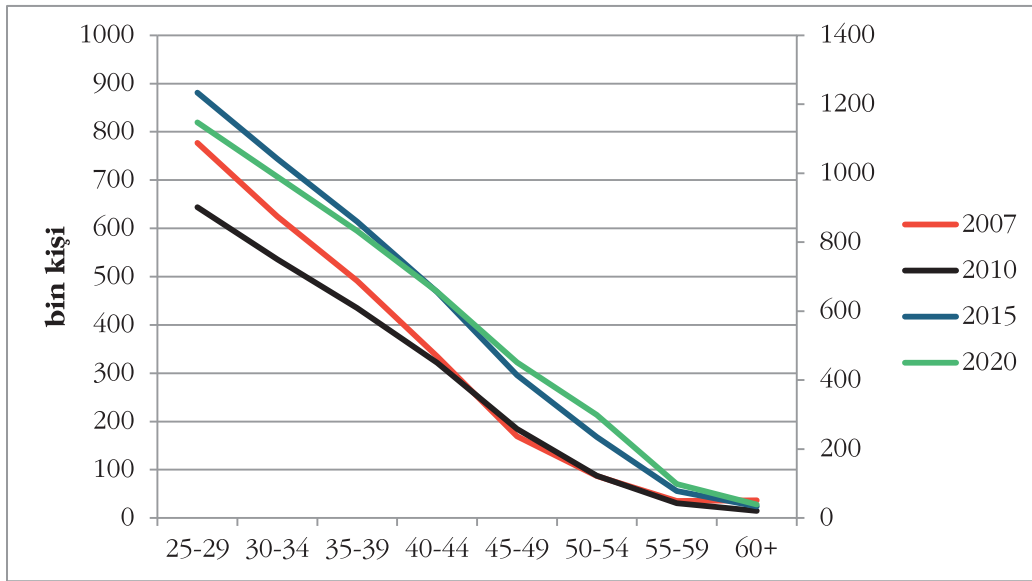
Şekil 5.16, 5.17 ve 5.18’de yine sosyal güvenliğe kayıtlı olarak çalışan kadınların benzer biçimde elde edilen sayısının yıllar içindeki seyri yaş gruplarına göre sunulmuştur. Şekil 5.16’da yer alan 2007 yılı değeri SGK İstatistik Yıllıkları’ndan alınmıştır ve karşılaştırmaya imkan vermek üzere çizimlere eklenmiştir.

Şekil 5.13-5.18 arası çizimlerin tümünde ortak olan husus, kayıtlı çalışma oranının hem erkeklerde hem de kadınlarda yaş ilerledikçe düşmesidir. Bunun nedenleri arasında son düzenlemeler öncesi erken yaşta emekli olarak maaş almaya başlayanların daha sonra kayıtsız çalışmayı seçmelerinin yaygın olması da bulunmaktadır.

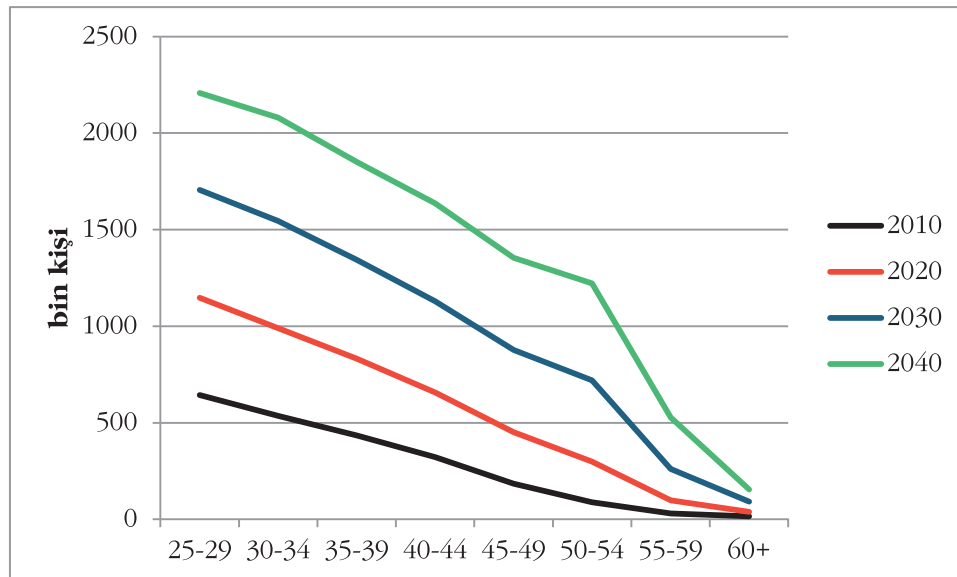
Şekil 5.16, 5.17 ve 5.18’de yine sosyal güvenliğe kayıtlı olarak çalışan kadınların benzer biçimde elde edilen sayısının yıllar içindeki seyri yaş gruplarına göre sunulmuştur. Şekil 5.16’da yer alan 2007 yılı değeri SGK İstatistik Yıllıkları’ndan alınmıştır ve karşılaştırmaya imkan vermek üzere çizimlere eklenmiştir.

Şekil 5.13-5.18 arası çizimlerin tümünde ortak olan husus, kayıtlı çalışma oranının hem erkeklerde hem de kadınlarda yaş ilerledikçe düşmesidir. Bunun nedenleri arasında son düzenlemeler öncesi erken yaşta emekli olarak maaş almaya başlayanların daha sonra kayıtsız çalışmayı seçmelerinin yaygın olması da bulunmaktadır.

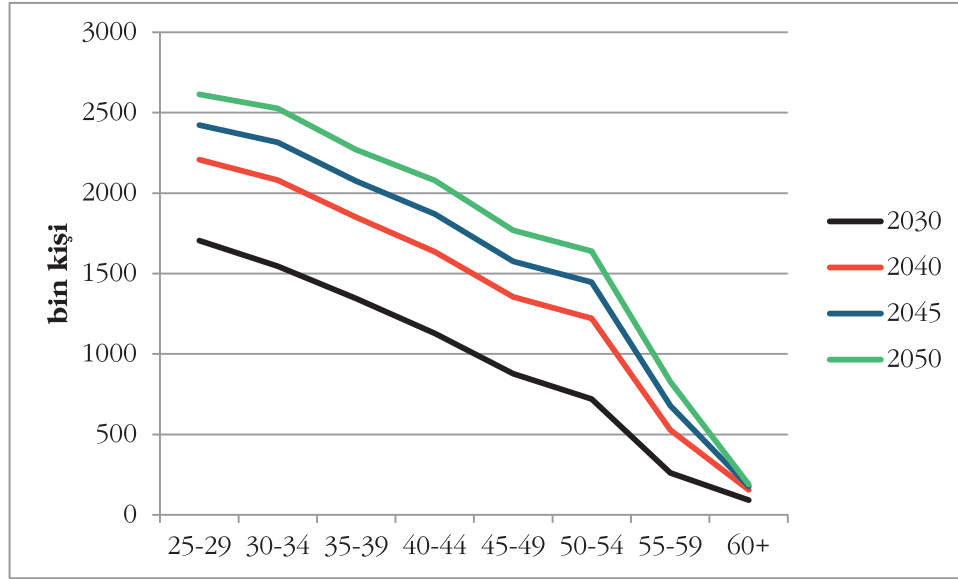
**Şekil 5.16. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2007-2020**



**Şekil 5.17. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2010-2040**



**Şekil 5.18. Sosyal Güvenlik Sistemine Kayıtlı Kadın İstihdamının Yaş Dağılımı: 2030-2050**



### 5.3.2. Pasif Aktörler: Emekliler

Sosyal güvenlik sistemi giderlerinin yıllara göre seyrinin hesaplanması için yaş gruplarına göre emekli sayısının 2050'ye kadar gidişatı kestirilmelidir. Burada göz önüne alınması gereken kritik husus, emeklilik yaşında yapılan kademeli artış düzenlemeleridir. Gerek 1999 reformu, gerekse son sosyal güvenlik reformu çerçevesinde, emekliliğe hak kazanmak için gereken asgari yaşta, zaman içerisinde kademeli biçimde yapılan artışlar, bazı yaş gruplarındaki pasif sayısının belli yıllardan itibaren sıfıra düşeceğini ima eder. Aşağıda da açıklandığı üzere, herhangi bir yıldan itibaren en düşük emeklilik hak ediş yaşının yasal olarak, söz gelimi 50'ye çıkartılması, belli bir süre sonra emekli maaşı alan 50 yaş altı hiçbir bireyin kalmaması anlamına gelecektir.

Bu nedenle, bu bölümde ilk olarak ilgili mevzuattan emeklilik yaşının nasıl seyrettiği ve bu yaş seyrinin emekli sayıları ile ilgili olarak ne ima ettiği tartışılmıştır. Farklı yaş gruplarındaki pasif sayılarının hangi yıllarda sıfıra düştüğü tartışıldıktan sonra, bu yaş grupları için emekli sayılarının 2050 yılına kadar olan seyri hesaplanmıştır.

#### 5.3.2.1. Emekliliği hak ediş yaşındaki değişiklikler

1999 reformundan önceki Türk sosyal güvenlik mevzuatında, emekli maaşı bağlatmak için belirli bir asgari yaşı geçmeyi zorunlu kılan bir hüküm yer almıyordu. Emekliliği hak etmek için gerekli ve yeterli olan koşul, erkekler için asgari 25 yıl, kadınlar için ise 20 yıl prim ödemiş olmaktı. Dolayısıyla sisteme girişini 18 yaşında yapmış bir bireyin, prim ödemelerinde kesinti olmadığı varsayımı altında, kadın ise 38, erkek ise 43 yaşında emekli olma ve maaş almaya başlaması mümkündü. 1999'da çıkan 4447 Sayılı Kanun, emekliliği hak etmek için belirli bir yaşta olma zorunluluğunu Türk sosyal güvenlik



mevzuatına soktu. Anayasa Mahkemesi'nin 4447 sayılı Kanunla düzenlenen yaş artış şemasına yapılan itirazları haklı bulmasına bağlı olarak, yaş hususu 2002'den itibaren yürürlüğe giren 4759 Sayılı Kanun ile yeniden düzenlendi. 4759 Sayılı Kanun, asgari prim ödeme süresini dolduran sigortalıların emekli maaşı bağlatmak için doldurması gereken asgari yaşın zaman içinde nasıl yükseltileceğini belirleyen yeni bir kademeli artış şemasını uygulamaya koydu (Sayan, 2006 ve 2009). Bu yasa, farklı sosyal güvenlik kurumlarından sisteme giriş yapmış erkek ve kadınların emekli olabilecekleri yaş ve yılları Ek Tablo 1'den Ek Tablo 8'e kadar olan tablolarda olduğu gibi düzenlemiştir. Bu aşamalı geçiş sistemi uyarınca, belli yaş gruplarındaki pasif sayısının belirli yıllardan itibaren sıfırlanması gerekmektedir (Sayan, 2002). Hangi yaş grubunda pasif sayısının, hangi yıl sıfıra ineceği Ek Tablo 1'den Ek Tablo 8'e kadar olan tablolardan izlenebilir. Her yaş grubu ve cinsiyet için, pasif sayısının hangi yıldan itibaren sıfıra ineceği Tablo 5.1'de gösterilmektedir. Örneğin, 45-49 yaş grubunda olup emekli maaşı almakta olan pasif erkek sayısının 2018'de, pasif kadın sayısının ise 2024'te sıfıra düşmesi beklenmektedir.

**Tablo 5.1. Cinsiyete Göre Yaş Gruplarındaki Pasif Sayılarının Sıfır Olması Beklenen Yıllar**

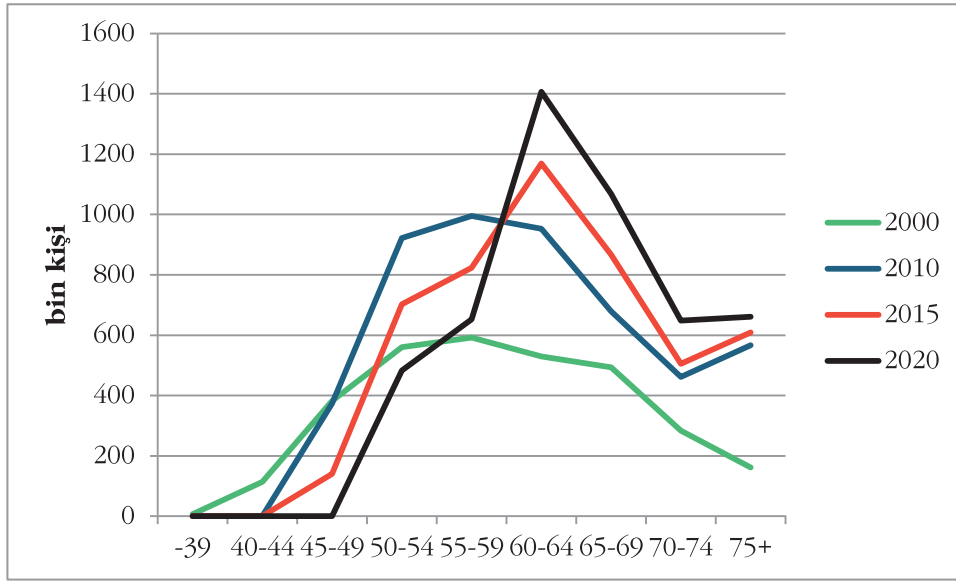
Yaş Grubu	Kadın	Erkek
-39	2010	2010
40-44	2014	2010
45-49	2024	2018
50-54	2034	2031
55-59	2044	2039

*Kaynak: Ek Tablo 1 - Ek Tablo 8'deki bilgilere dayanarak derlenmiştir.*

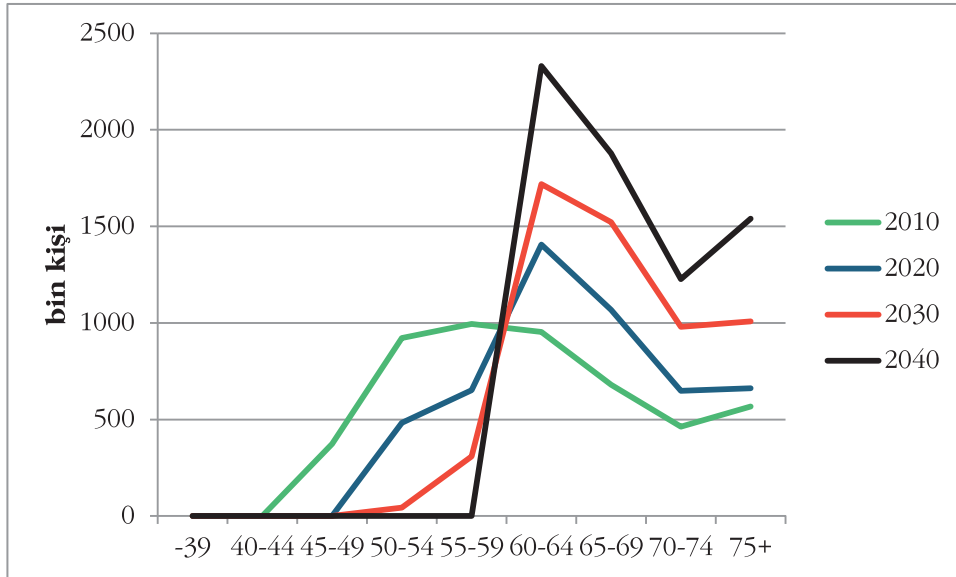
### 5.3.2.2. Emeklilerin yaş dağılımının hesaplanması

Emekli sayısının 2010-2050 dönemi boyunca izleyeceği seyri saptamak için ilk olarak, SGK'nın 2007, 2008 ve 2009 yıllıkları ile SGK'ya devredilen BağKur, Emekli Sandığı ve SSK istatistiklerinden derlenen 1999-2009 yılları için cinsiyet ve yaş gruplarına göre emekli sayıları kullanılmıştır. Yukarıda söz edilen yaş artış düzenlemeleri çerçevesinde, 45 yaş altı erkek emekli sayısının, Tablo 5.1'de de gösterildiği gibi 2010'dan itibaren sıfıra düşmesi beklenmektedir. 45-49 yaş grubundaki erkek emekli sayısının da, 2009 değerinden doğrusal olarak düşerek 2018'de sıfıra ineceği varsayılmıştır. Aynı yaklaşım ile 50-54 yaş grubundaki emekli sayısının 2031'de; 55-59 grubundakilerin ise 2039'da sıfıra düşeceği varsayılmıştır. 60-64, 65-69, 70-74 ve 75 üstü yaş gruplarındaki emekli sayısının artışının, aynı yaş gruplarındaki erkek nüfusu ile aynı oranda olacağı varsayılmıştır. Bu varsayımlar altında elde edilen emekli erkek sayısının yaş gruplarına göre dağılımı, seçilen yıllar için Şekil 5.19, Şekil 5.20 ve Şekil 5.21'den görülebilir.

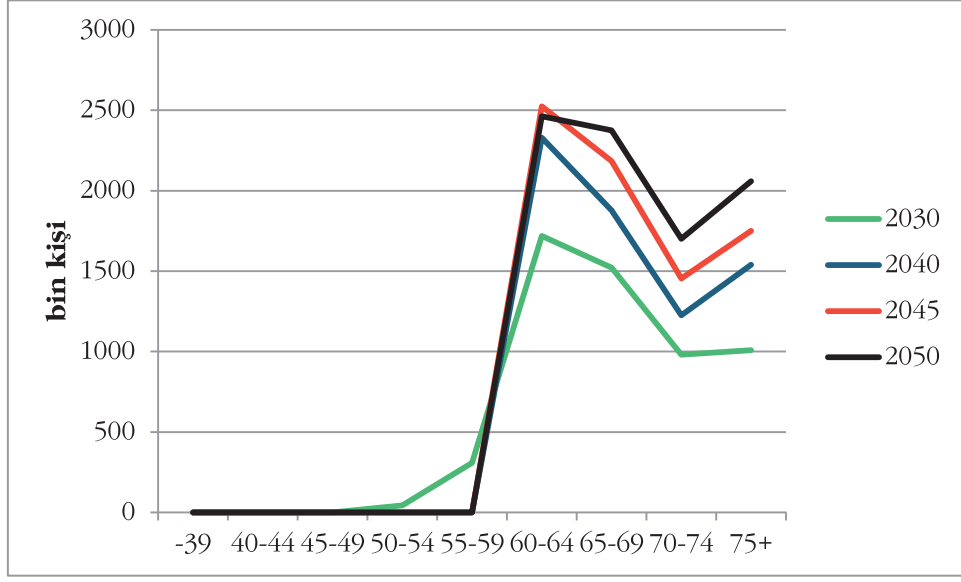
**Şekil 5.19. Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2000-2020**



**Şekil 5.20. Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2010-2040**

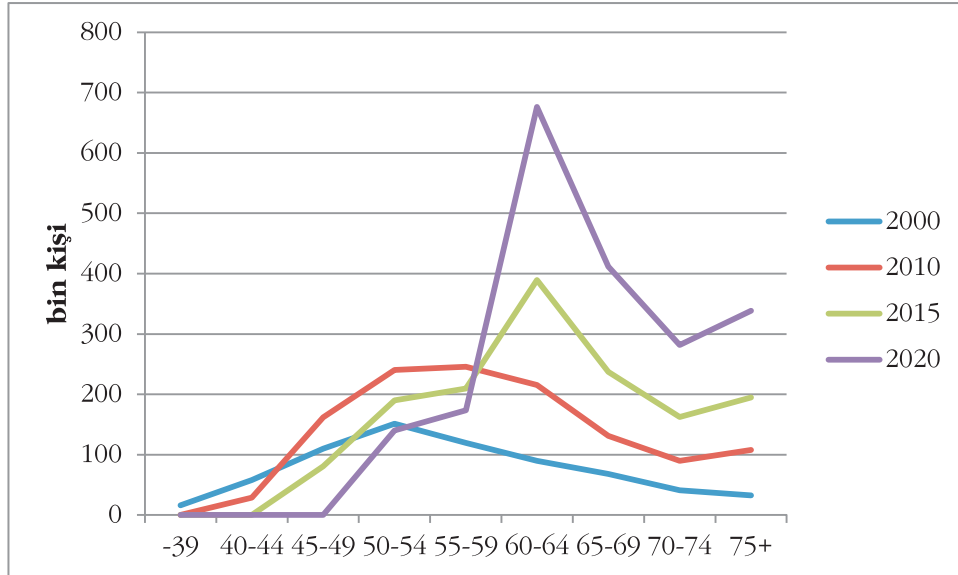


**Şekil 5.21. Emekli Erkeklerin Yaş Dağılımı: 2030-2050**

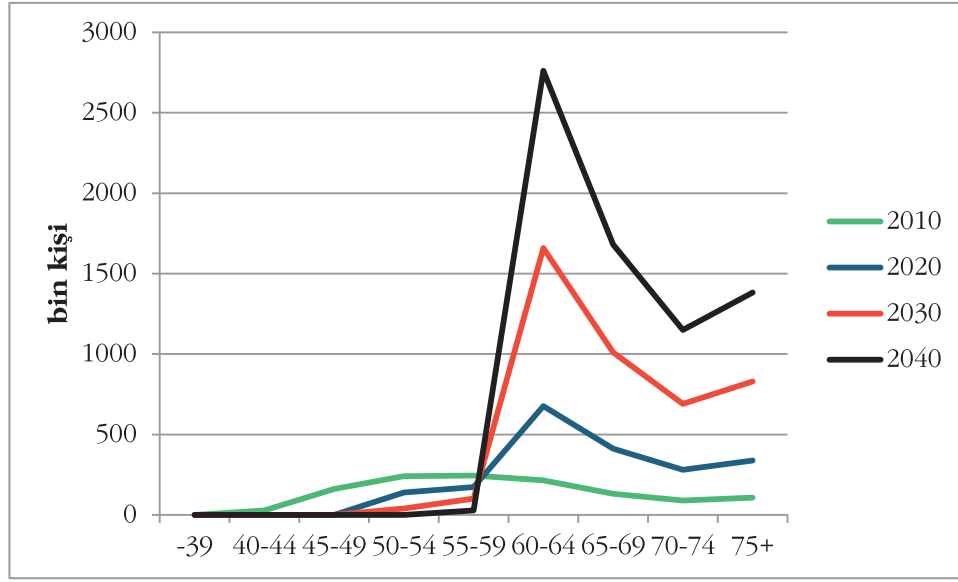


Emekli olan kadınların sayısının seyrinin hesaplanmasında da benzer bir yaklaşım benimsenmiştir. Tablo 5.1’de de gösterildiği gibi, 40-44 yaş grubundaki kadın emekli sayısının 2014’te; 45-49 yaş grubundaki kadın emekli sayısının 2024’te; 50-54 yaş grubundaki kadın emekli sayısının 2034’te ve 55-59 yaş grubundaki kadın emekli sayısının ise 2044’te sıfırlanacağı varsayılmıştır. Bu yaş gruplarındaki emekli kadın sayılarının hesaplanmasında sayının sıfıra düştüğü yıla kadar doğrusal değişim varsayılmıştır. 60 yaş üstü yaş grupları için ise, kadınların işgücüne katılımındaki artışın yansıtılabilmesi için, ilgili yaş gruplarındaki kayıtlı kadın istihdamındaki artış hızı kullanılmıştır. Elde edilen emekli kadın sayılarının yaş dağılımı Şekil 5.22’den Şekil 5.24’e kadar olan çizimlerle sunulmuştur.

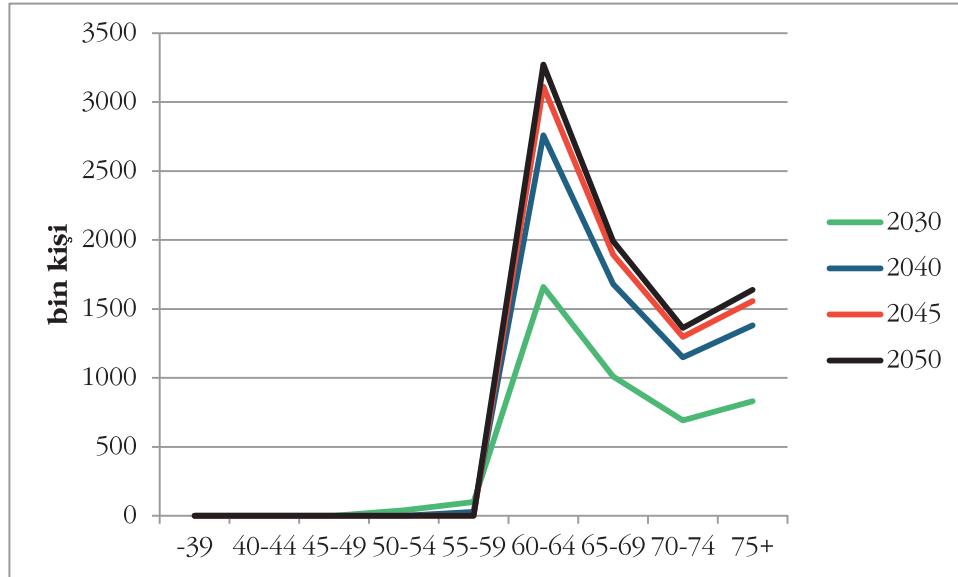
**Şekil 5.22. Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2000-2020**



**Şekil 5.23. Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2010-2040**

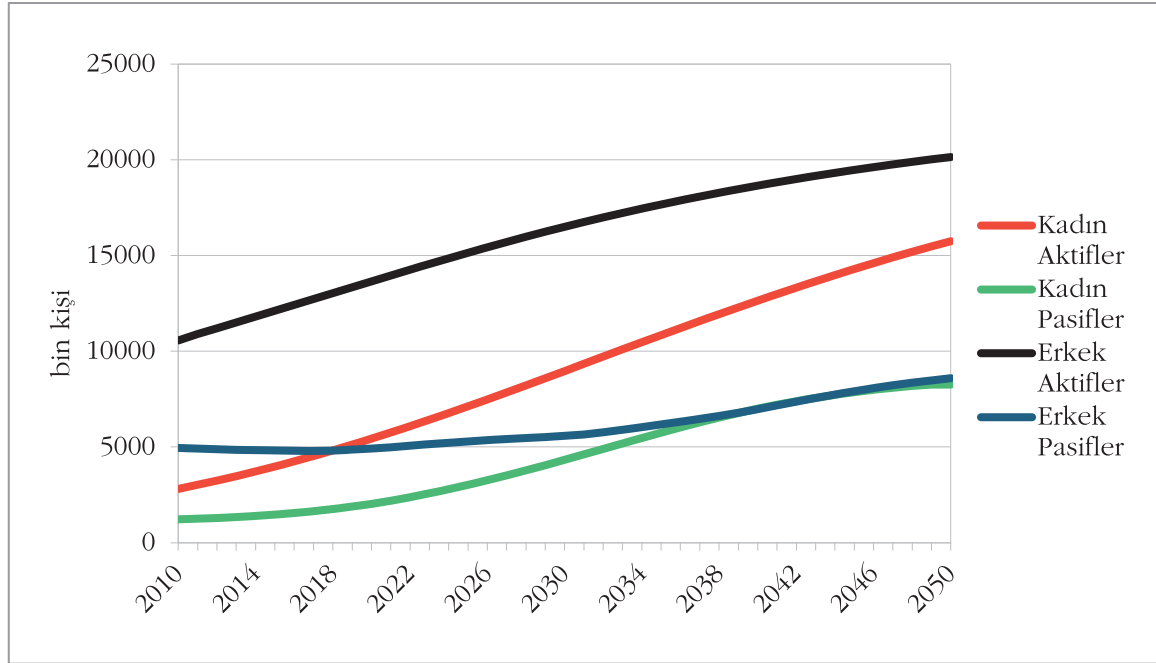


**Şekil 5.24. Emekli Kadınların Yaş Dağılımı: 2030-2050**



Şekil 5.25 hemen yukarıda hesaplanan kadın-erkek emekli sayılarını, daha önce hesaplanan kayıtlı çalışan sayılarıyla birlikte göstermektedir.

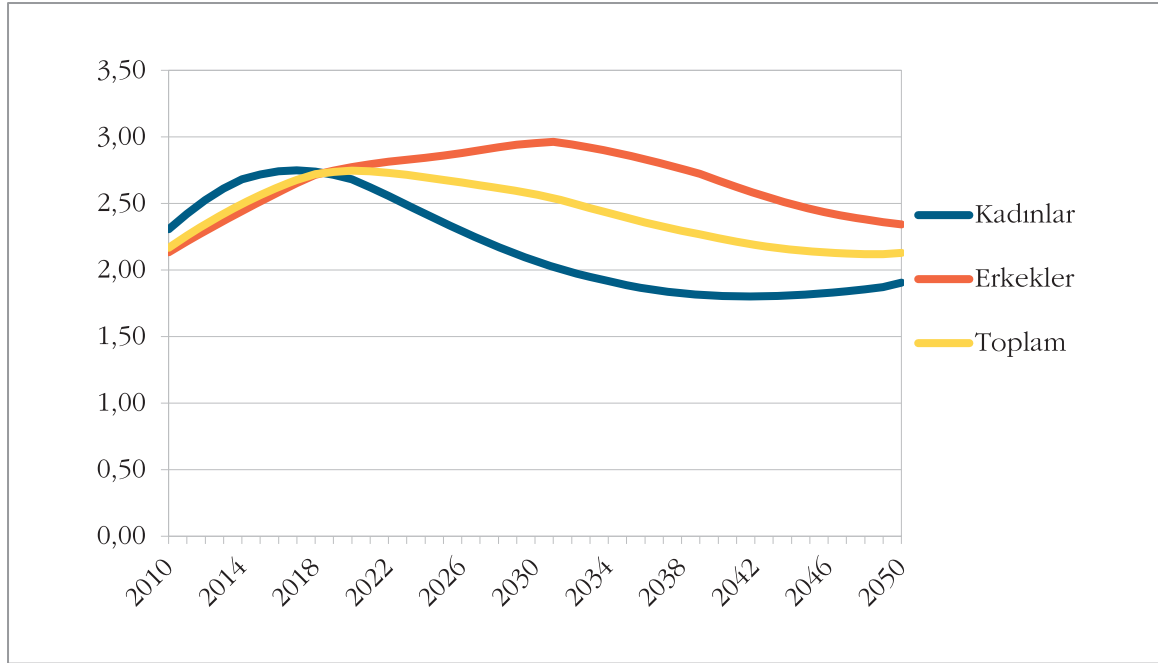
**Şekil 5.25. Kadın ve Erkek Aktiflerin ve Pasiflerin Seyri: 2010-2050**



Kadın ve erkek aktif ve pasif sayılarına dayanarak hesaplanan aktif/pasif oranları da Şekil 5.26'da görselleştirilmiştir. Şekil 5.26'da göze çarpan nokta, kadınlar için aktif/pasif oranının ilk önce yükseldiğini, sonra ise düştüğünü göstermektedir. Bu durum, 2018 sonrasında kadın pasiflerin sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Emekli kadınların sayısındaki artış ise, çalışan kadınların sayısındaki artışla paralel bir süreçtir.

Şekil 5.26, kısa ve orta vadede artan asgari emeklilik yaşının olumlu etkileri olabileceğine işaret etmektedir. Emeklilik yaşı artışı, maaş alan emekli başına prim ödeyen çalışan sayısını gösteren aktif/pasif oranının kısa ve orta vadede yükseleceğini göstermektedir. Ancak uzun vadede yaşlanan nüfusun etkisi ortaya çıkmakta ve aktif/pasif oranı tekrar düşmektedir. Demografik olarak, sosyal güvenlik sistemi için kısa ve orta vadede olumlu bir tablo gözükse de uzun vadede sistemin sorunları devam etmektedir.

**Şekil 5.26. Kadınlar, Erkekler ve Toplam İçin Aktif/Pasif Oranları: 2010-2050**





# B Ö L Ü M

## YAŞLILIK (EMEKLİLİK) SİGORTA SİSTEMİNİN GELİR-GİDER DENGELERİ





## 6. YAŞLILIK (EMEKLİLİK) SİGORTA SİSTEMİNİN GELİR-GİDER DENGELERİ

Sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki nüfusun 2050'ye dek izleyeceği patikaya ilişkin buraya kadar açıklanan projeksiyonlar ışığında, sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin seyrini kestirmek mümkündür. Bu bölümde ilk olarak, sosyal güvenlik sisteminin gelir projeksiyonları açıklanmaktadır.

### 6.1. Emeklilik Sigortası Prim Gelirlerinin Seyri

#### 6.1.1. Gelirlerin Seyrine İlişkin Baz Senaryo

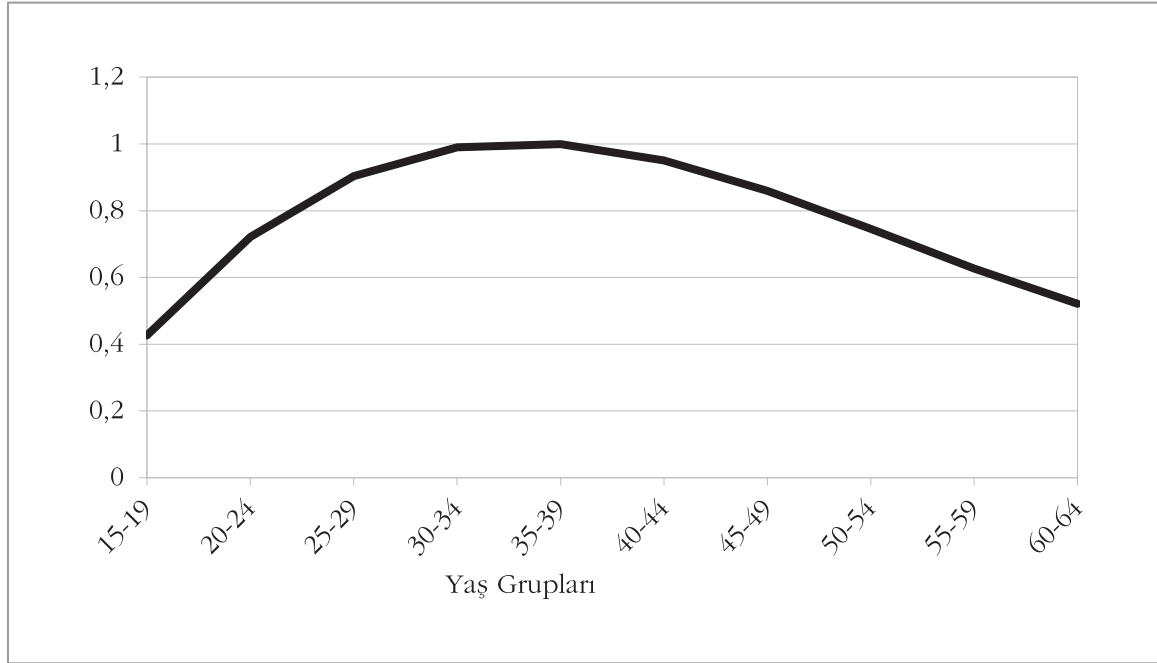
Sosyal güvenlik sisteminin prim geliri, farklı yaş gruplarında çalışanlardan ve işverenlerden alınan yasal katkılara dayanmaktadır. Dolayısıyla prim gelirleri, çalışanların ücretlerinin bir oranı olarak aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

$$G_t = \sum_y p_t w_t e_y \zeta_{t,y} \quad (11)$$

Burada  $G_t$  sosyal güvenlik kurumunun gelirini göstermektedir.  $\zeta_{t,y}$ ,  $t$  zamanında  $y$  yaşında olan aktifleri;  $w_t$ ,  $t$  zamanındaki prime esas ücret gelirini ve  $p_t$ ,  $t$  zamanındaki prim oranını göstermektedir. Denklemdaki  $e_y$  terimi ise, yaş etkinlik endeksidir. Cilasun (2009) ve Yaşar (2010) çalışmalarında da tartışıldığı gibi, Türkiye'de ücret geliri yaşa göre, diğer ülkelerdekine benzer bir biçimde değişmektedir. (11) no.lu denkleme eklenen yaş endeksi,  $t$  zamanında farklı yaşlarda (dolayısıyla farklı deneyim ve beceri düzeylerinde) olan bireylerin ücretlerinin aynı  $t$  zamanında geçerli olan ortalama ücret düzeyi olan  $w_t$  'den sapmalarını yansıtmaktadır.

(11) no.lu denklemde tanımlanan prim gelirlerinin zaman içinde alacağı değerleri hesaplamanın ilk adımı olarak, ücretin yaşa göre dağılımını gösteren yaş etkinlik endeksi  $e_y$  hesaplanmıştır. Bunu yaparken, Deaton (1985) tarafından önerilen düzmece panel (*pseudo panel*) yapısı benimsenmiştir. Elde detaylı panel verisi olmadığı durumlarda, kesit verilerden oluşturulan gruplar aracılığıyla panel veri setine benzeyen bir yapının oluşturulabileceğini öneren Deaton'ı (1985) izleyerek, ücretin yaş gruplarına göre nasıl farklılaştığı, 2003, 2004 ve 2005 yılları için Hanehalkı Bütçe Anketi verileri kullanılarak incelenmiştir. Yaş grupları için ücret gelirleri kesit anket veri setlerinden derlenerek, farklı yıllarda yaş gruplarına göre ücret geliri düzeyi yaş grubunun ortalaması olarak hesaplanmıştır. Ortalama ücretin bağımlı değişken; yaş, yaşın karesi, yaşın üçüncü kuvveti (kübü) ve yıl kukla değişkeninin açıklayıcı değişkenler olduğu bir en küçük kareler (EKK) regresyonu ile ücret üzerindeki saf yaş etkileri polinom olarak elde edilmiştir. Elde edilen yaş endeksi polinomunun grafiği, Şekil 6.1'de sunulmuştur. Şekil, Türkiye'de ücretlerin Cilasun (2009)'da ve Yaşar (2010)'da da vurgulandığı gibi kambur bir yaş profiline sahip olduğunu göstermektedir.

**Şekil 6.1. Yaşa Göre Ücret Değişimini Gösteren Yaş Etkinlik Endeksi**



Gelirlerin (11) no.lu denklemle ifade edilen seyri, 2010-2050 dönemi için, Bölüm 4.2.1’de tarif edildiği gibi hesaplanan değişik yaştaki aktiflerin sayısı ( $\bar{C}_{t,y}$ ) ile bu bölümde hesaplanan yaş etkinlik endeksi ( $e_y$ ) değerlerini kullanmak suretiyle hesaplanabilir. Analizimizin baz yılı olan 2010’da sosyal güvenlik sistemi gelirin 100 birim olarak alınması ve 2010-2050 arası ortalama ücretin her yıl için 1 birime normalize edilmesi durumunda, (11) no.lu denklemdeki prim oranı, 0,0084 olarak hesaplanmaktadır. Gerçekte toplanan primlerin oranından farklı olan bu oran, ortalama ücrette zaman içinde gözlenecek değişikliklerin sistemin prim gelirleri üzerinde yapacağı etkileri bastırarak hesaplanan ve böylece, sadece ve sadece demografik değişimin etkilerine odaklanmayı mümkün kılan teorik bir orandır.

Demografik değişimin etkileri, bahsi geçen demografik değişikliklerin yaşlılık sigorta prim gelirlerinde baz yılı olan 2010 gelirlerine referansla gerçekleşen artışlar cinsinden ifade edilmektedir.

### **6.1.2. Gelirlerin Seyrinde İyimser ve Kötümser Sapmalar**

Açıktır ki, bir sosyal güvenlik sisteminin yaşlılık sigortası (emeklilik) prim gelirlerinin, bugünden 40 yıla uzanan bir gelecekte gözlenmesi beklenen seyrine ilişkin kestirimlerde sapmalar olmasını mümkün kılan çok sayıda neden vardır. Bu çalışmada etkilerine odaklandığımız demografik değişimin bizzat kendisi, mükemmelen öngörülmesi son derece güç bir süreçtir. Ayrıca işgücüne katılım oranlarında ve sosyal güvenlik sistemine kayıtlı istihdamda gözlenebilecek dalgalanmalar ile bunların, kestirimlerde kullandığımız varsayımlarda yol açacağı mükemmelen öngörülemez sapmalar da, sosyal güvenlik

sistemi kapsamındaki nüfusun ve dolayısıyla sosyal güvenlik büyüklüklerinin seyri için önemli imalara sahiptir. Bu yüzden, sosyal güvenlik kurumu gelir ve gider büyüklüklerini hesaplarken, kritik değişkenlerin içinde yer alması olası bantları ya da değer aralıklarını göz önüne almakta yarar vardır.

Sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki nüfusun içerisinde kalacağı bandın sınırları, işgücüne katılım oranındaki ve sosyal güvenlik sistemine kayıtlı istihdam payındaki değişiklikler kurgulanarak hesaplanabilir. Kadınlar ve erkeklerin farklı yaş gruplarındaki işgücüne katılım ve sosyal güvenlik kayıtlılığının seyri değiştirilerek iyimser ve kötümser senaryolar kurgulanabilir ve bu senaryolara karşılık gelen alt bant ve üst bantlar hesaplanabilir. Alt ve üst bantların hesaplaması (7), (9) ve (10) numaralı denklemler yardımıyla gerçekleştirilebilir. Bunlardan (7)'nin 15 yaş üstü nüfusu işgücüne; (9)'un işgücünü toplam istihdama ve (10)'un da sosyal güvenliğe kayıtlı istihdamı toplam istihdama bağladığı hatırlanarak,

$$\zeta_{t,c,y} = \kappa_{t,c,y} \cdot \mu_{t,c,y} \cdot lfpr_{t,c,y} \cdot N_{t,c,y} \quad (12)$$

ifadesi yazılabilir. Bu denklem t zamanında, c cinsiyetinde ve y yaş grubunda olan sosyal güvenlik sistemine kayıtlı çalışanları ( $\zeta_{t,c,y}$ ), aynı gruptaki 15 yaş üstü kurumsal olmayan nüfusa ( $N_{t,c,y}$ ) doğrudan bağlar.

İşgücüne katılım oranı,  $lfpr$ , ile sosyal güvenlik kayıtlılık oranı,  $\mu$ , değerlerindeki dalgalanmalar sosyal güvenliğe kayıtlı istihdamda da dalgalanmalara yol açacaktır. Toplam kayıtlı çalışan sayısının, sosyal güvenliğe kayıtlı çalışanların toplam istihdam içindeki payı ile işgücüne katılım oranlarında olabilecek değişikliklere tepkisini, denklem (12)'nin iki tarafındaki toplam değişimin matematiksel ifadesi yardımıyla hesaplamak mümkündür<sup>12</sup>:

$$d\zeta_{t,c,y} = (\kappa_{t,c,y} dlfpr_{t,c,y} + lfpr_{t,c,y} d\kappa_{t,c,y}) \mu_{t,c,y} N_{t,c,y} \quad (13)$$

Denklem (13), yaş ve cinsiyete göre işgücüne katılım oranı  $lfpr_{t,c,y}$  ile yine yaş ve cinsiyete göre sosyal güvenliğe kayıtlı istihdam oranı  $\kappa_{t,c,y}$ 'nin alabileceği farklı değerlerin alt ve üst-sınırları yardımıyla sosyal güvenlik kapsamındaki çalışan aktiflerin içinde seyredebileceği bir bant bulunmasına izin verir. Bu bantın hesaplanması için, yüksek katılım ve kayıtlılık oranlarına dayalı bir iyimser senaryo ile düşük katılım ve kayıtlılık oranlarına dayalı bir kötümser senaryo kurgulanmıştır.

<sup>12</sup> Denklemde  $dN$  terimini içeren bir ifadenin yer almaması nüfusun sabit olduğu izlenimi verse de, buradaki analiz nüfusun zaman içerisindeki olağan seyrine (kullanılan projeksiyonlarda öngörüldüğü biçimde) devam ettiğini reddetmemektedir. Denklem nüfusun projekte edilen seyrini veri alırken, işgücüne katılım oranı ve sosyal güvenliğe kayıtlı istihdam oranındaki değişimlerin, aktif çalışan sayısının zaman içinde izleyeceği patikaları nasıl farklılaştıracağını göstermektedir. Bir başka deyişle buradaki toplam türev zamana göre değil, demografik yapının altında yatan parametre değerlerine göredir.

Yüksek oranlara dayalı iyimser senaryo için şu varsayımlar yapılmıştır:

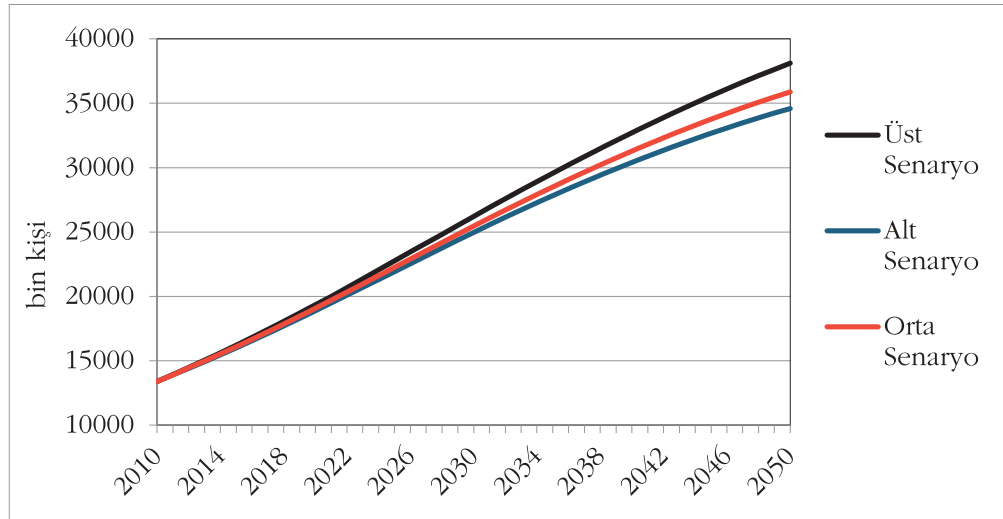
- Erkeklerde işgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$ , ile sosyal güvenlik kayıtlılık oranı,  $\kappa_{t,c,y}$  tüm yaş grupları için 2010 yılından 2050 yılına kadar doğrusal bir biçimde toplamda % 2,5 artmaktadır. Yani her bir yaş grubundaki erkek çalışanlar için baz senaryodaki katılım oranı, her yıl sabit bir oranda ve 2010=100 (indeks) değerinden başlayarak 2050=102,5 değerine ulaşacak şekilde yavaş yavaş artırılmaktadır. Dolayısıyla işgücü, baz senaryoya kıyasla, daha yukarıda ve eğimi yavaş yavaş artan bir patika izlemektedir.
- Kadınlarda, işgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$  tüm yaş grupları için 2010 yılından 2050 yılına kadar doğrusal bir biçimde toplamda % 5 artmaktadır.
- Sosyal güvenlik kayıtlılık oranı  $\kappa_{t,c,y}$  ise hem kadınlar hem de erkekler için % 2,5 artırılmaktadır.

Düşük oranlara dayalı kötümser senaryo için ise şu varsayımlar yapılmıştır:

- Erkeklerde işgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$ , ve sosyal güvenlik kayıtlılık oranı,  $\kappa_{t,c,y}$  tüm yaş grupları için 2010 yılından 2050 yılına kadar doğrusal bir biçimde toplamda % 2,5 düşmektedir. Yani her bir yaş grubundaki erkek çalışanlar için baz senaryodaki katılım oranı, 2010=100 (indeks) değerinden başlayarak 2050=97,5 değerine ulaşacak şekilde yavaş yavaş azaltılmaktadır.
- Kadınlarda ise işgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$ , zaten çok düşük olduğundan bu senaryoda ele alınan indirim düşük tutulmuştur. Bu senaryoya göre, kadınlarda işgücüne katılım oranı,  $lfpr_{t,c,y}$ , ve sosyal güvenlik kayıtlılık oranı,  $\kappa_{t,c,y}$  tüm yaş grupları için 2010 yılından 2050 yılına kadar doğrusal bir biçimde toplamda % 1 düşmektedir.

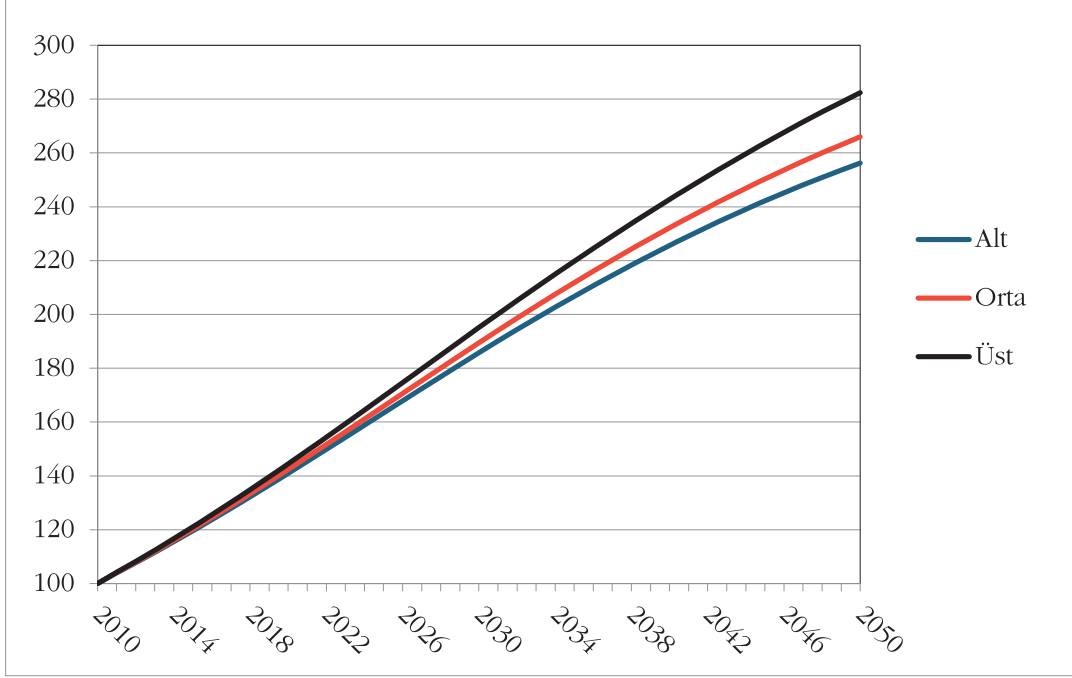
Bu varsayımlar altında, sosyal güvenlik kapsamındaki çalışanlar (aktifler) için elde edilen bant, Şekil 6.2’de görselleştirilmiştir. Şekle göre, 2010’da 13.382.000 olan aktif sayısı, 2050’ye dek artarak 34,6 - 38,1 milyon aralığında bir değere ulaşacaktır (baz senaryo altındaki 2050 değeri 35.889.000).

**Şekil 6.2. Toplam Aktifler Alt ve Üst Senaryo Seyri**



İyimser ve kötümser senaryolar çerçevesinde hesaplanan prim ödeyen (aktif) çalışan sayıları ışığında, emeklilik sistemi gelirlerinin 2010-2050 dönemi boyunca içinde seyretmesi beklenen bandı oluşturmak da mümkündür. Aktif çalışan sayılarının içinde seyretmesi beklenen Şekil 6.2'deki aralığı tanımlayan değerlerin, gelirlerin hesabında kullanılan (11) no.lu denkleme yerleştirilmesi suretiyle bulunan prim gelirleri aralığı Şekil 6.3'de sunulmuştur.

**Şekil 6.3. Alt ve Üst Senaryolarda Sosyal Güvenlik Prim Gelirleri Seyri**



Bu sonuçları yorumlarken hatırlanması gereken önemli bir husus, rapor edilen sonuçların, reel ücretin 2010 düzeyinde kaldığı ve sosyal güvenlik parametrelerinin değişmediği varsayımı altında elde edildiğidir. Bir başka deyişle, Şekil 6.3'te görselleştirilen sonuçlar, prim gelirlerinde sadece demografik etkilere bağlı olarak ortaya çıkması beklenen mütevazı artışı, 100 birime normalize edilen 2010 yılı prim gelirlerine referansla göstermektedir. Yapılan hesaplamalar 2010-2050 döneminde sosyal güvenlik sistemi prim gelirlerinin alt senaryoda 100 birimden 256 birime, üst senaryoda ise yaklaşık 286 birime çıkacağına işaret etmektedir. Her iki senaryoda da gözlenen artışın sebebi, etkin emekteki artıştır. Nüfusun yaşlanma eğilimine rağmen, yaş etkinliğinin en yüksek olduğu 30-40 yaş grubundaki (Şekil 6.1.) aktif çalışan sayısı artmakta; dolayısıyla etkin emekte artış olmaktadır.

## 6.2. Emeklilere Yapılan Ödemelerin Seyri

### 6.2.1. Ödeme Giderlerinin Seyrine İlişkin Baz Senaryo

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemindeki önemli bir sorun, sistemin verdiği ciddi boyutlardaki açıklardır. Bu bakımdan, mevcut çalışma benzeri bir çalışma açısından açıkların seyri, ele alınması gereken önemli bir sorudur. Bunun yapılabilmesi yani sistemin açıklarının 2010-2050 dönemindeki gidişatının kestirilebilmesi için, sistemin gelirlerine ek olarak, giderlerinin de öngörülmesi gereklidir.

Bu yapılırken ilk olarak, analizin baz yılı olan 2010’da sistemin prim gelirlerinin emeklilere yapılan ödemeleri karşılama oranlarına bakılmalıdır. SGK 2010 Yılığının Mali İstatistikler kısmında 2010 yılı için devlet katkısı hariç prim gelirlerinin, emekli aylığı ve sağlık ödemelerini karşılama oranı % 60 olarak verilmiştir. Diğer bir deyişle ödemeler, gelirlerin yaklaşık 1,66 katıdır. Buradaki analizde göz önüne alınan giderlere dair yapılan hesaplamaların, gelir hesaplamaları ile tutarlı olması için, gelirlerin 100’e normalize edilen baz yılı değerine karşılık, 2010 yılındaki giderleri de 166’ya eşitlenmiştir<sup>13</sup>.

İkinci olarak, 2010-2050 dönemi için oluşturulan demografik dinamikler ile sistemin giderleri birbirine bağlanmalıdır. 2010-2050 dönemi giderleri bu çerçevede incelenirken iki grup bireyin varlığına dikkat edilmelidir. Birinci gruptaki kişiler, 2010 öncesinde emekli olan ve bu çalışmanın kapsadığı 2010-2050 döneminin başı itibarıyla emekli stokuna dahil olup, maaş almakta olan kişilerdir (pasifler). Bu birinci grupta yer alan pasiflerin emekli maaşları, 2010 öncesinde geçerli olan sosyal güvenlik mevzuatı çerçevesinde hesaplanarak ilgili kişilere bağlanmış olan maaşlardır. İkinci grup ise, 2010 ve sonrasında emekli olanları içerir. Giderlerinin 2010-2050 dönemindeki seyri incelenirken bu ikinci gruptaki kişilerin emekli maaşlarının hesaplanması da yapılmalıdır.

Giderlerin hesaplanmasında ilk adım olarak emekli maaşının, maaş hesaplanmasına esas teşkil eden gelirle nasıl ilişkili olduğu incelenmelidir. Türkiye sosyal güvenlik sisteminde emekli maaşı, emekli olan bireyin çalışırken elde ettiği gelirin bir oranı üzerinden bağlanır. Çalışırken elde edilen gelirin ne kadarının emekli maaşı olacağını gösteren orana "aylık bağlama oranı" veya kısaca bağlama oranı denir. Sistem giderlerinin seyrini, gelirlerinkine benzer biçimde öngörebilmek üzere, emekli maaşlarının hesaplanmasına, bunun için de bir bağlama oranı değerine ihtiyaç vardır.

<sup>13</sup> Yapılan gelir-gider dengesi analizi yaşlılık (emeklilik) sigortası prim gelirleri ile emekli aylık ödemeleri arasındaki farkın 2050’ye kadar seyrine odaklandığından, prim gelirlerinin 100’e normalize edilen başlangıç yılı değeri ile uyumlu bir emeklilik maaş gider tutarına ihtiyaç vardır. Yani hesaplamalara esas teşkil eden kurumsal gelir ve gider değerleri, aynı ödeme türlerini içermelidir. Hem gelir hem de giderin 2010 yılında, bağımlılara yapılan ödemeler ve sağlık harcamalarından net olarak emeklilere yapılan maaş ödemelerini içermesi gereklidir. SGK İstatistik Yıllıkları’nda gider olarak emekli maaşları, bağımlılara yapılan ödemeler, karşılıksız ödemeler ve sağlık harcamaları alt kalemleri bulunabilmektedir. Fakat prim gelirleri toplam olarak verilmekte, sağlık ve emekli maaşı geliri olarak ayrıştırılmamaktadır. Dolayısıyla, burada prim gelirlerinin maaş ve sağlık giderlerini karşılama oranının % 60 olduğu bilgisinden hareket edilmiştir.



Bağlama oranı, 2010 yılında ödenen toplam emekli maaş tutarı ve emekli maaşı hesaplama yöntemi kullanılarak hesaplanabilir. 2010 yılındaki emekli maaş giderleri şu şekilde hesaplanabilir:

$$X_{2010} = \sum_y EM_{2010,y} E_{2010,y} \quad (14)$$

Denklem (14), 2010 yılında SGK tarafından yapılan toplam emekli maaşı ( $EM$ ) ödeme giderlerini ( $X$ ); o yıl  $y$  yaş grubunda olan emeklilerin sayısı,  $E_{2010,y}$ , ile bu kişilerin maaşlarının ( $EM_{2010,y}$ ) çarpımının tüm yaş grupları üzerinde toplamı olarak ifade etmektedir. Burada yaş gruplarına göre emekli sayıları, Bölüm 4.2.2’de açıklandığı biçimde hesaplanmıştır. 2010 yılında sistemin giderlerinin, prim gelirlerinin 1,66 katı olmasından hareketle, giderlerin baz tutarı 166 değerinde sabitlenmiştir. Bağlama oranına ulaşmak için gereken diğer bilgi, 2010 yılında emekli maaşının nasıl hesaplandığıdır.

Çalışmada, 2010 yılından önce ve sonra bağlanan emekli maaşlarının farklı yöntemlerle hesaplandığından hareket edilmiştir. 2010 yılında  $y$  yaşında olup, bu tarihten önce emekliye ayrılmış olan bir kişinin emekli maaşı, son çalıştığı dönemde eline geçen gelirin ortalama bağlama oranı ile çarpılması suretiyle hesaplanır:

$$EM_{2010,y} = b_{2010-(y-R)} e_R w_{2010-(y-R)} \quad (15)$$

Denklem (15)’e göre, 2010 yılında  $y$  yaşında olan bir emeklinin emekli olurken bağlanan maaşı,  $(y-R)$  yıl önce  $R$  yaşında iken emekli olmasından hemen önce eline geçen gelirin bağlama oranı,  $b$ , ile çarpılması ile elde edilir. (14) ve (15) birlikte kullanılarak

$$X_{2010} = b \cdot \sum_y e_R \cdot w_{2010-(y-R)} \cdot E_{2010,y} \quad (16)$$

eşitliği yazılabilir. Sistemin emeklilik maaş giderleri, yaş etkinlik endeksleri, ücretler ve emekli birey sayıları veri iken, ortalama bağlama oranının 2010 yılı değeri (16) yardımıyla hesaplanabilir. Ancak bu hesaplamanın tamamlanması için ek bir bilgiye daha ihtiyaç vardır. 2010 yılında emekli statüsünde olan farklı yaşlardaki bireyler, geçmişte farklı yıllarda emekli olmuşlardır. Dolayısıyla bu kişilerin emekli maaşı hesabına esas teşkil eden ücret gelirleri ve dolayısıyla da emekli maaşları farklılaşmalıdır. 2010 yılında farklı yaşlardaki emeklilerin emekli maaşlarındaki farklılaşmayı yansıtmak için, Dünya Bankası WDI veri tabanından Türkiye’de 1987-2011 dönemi kişi başı reel gelir artışı hesaplanmıştır. 1987-2011 döneminde kişi başı reel gelir yılda ortalama % 2,72 artmıştır. Dolayısıyla 2010 yılında emekli maaşı almakta olan farklı yaşlardaki bireylerin maaşlarının bu oranda farklılaştığı varsayılmıştır. Bu büyüme varsayımı ve (16) kullanılarak, 2010 yılında bağlama oranı 0,03 olarak hesaplanmıştır.

Bağlama oranı ve gelirin seyri veri iken 2010-2050 döneminde sosyal güvenlik sisteminin giderlerinin nasıl seyredeceği hesaplanabilir. Fakat bu seyrin hesaplanılmasından önce, iki ek noktayı daha vurgulamak gereklidir.



İlk olarak; 2010 sonrasında emekli maaşı hesaplama yönteminin değiştiği varsayılmıştır. Bağlama oranı hesaplamasına esas teşkil eden (15), emekli maaşının emekli olmadan hemen önceki gelirin bir oranı olduğunu varsayar. Fakat bu yaklaşım, yakın geçmişte tamamlanmış olan sosyal güvenlik sistemi reformu ile değişmiştir. Yürürlükteki mevzuata göre, emekli maaşının hesaplanmasında emekli olan bireyin prim ödeyerek çalıştığı tüm süre ya da bütün çalışma yaşamındaki kazançları esas olarak alınmaktadır. Bu çerçevede, ilk önce bireyin yaşam boyu ortalama geliri, prim ödenen dönemlerdeki gelirin ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanır. Söz konusu ortalama bu çalışmada

$$YBOG_{t,d,R,A} = \frac{\sum_{t=d+A}^{t=d+R} e_{(t-d)} w_t}{R-A} \quad (17)$$

eşitliği ile hesaplanmaktadır. (17)  $d$  yılında doğup,  $A$  yaşında (yani  $t=d+A$  yılında) çalışmaya başlayan ve  $R$  yaşında (yani  $t=d+R$  yılında) emekli olan, dolayısıyla  $R-A$  dönem çalışan bir bireyin yaşam boyu ortalama gelirinin ( $YBOG$ ) yaş etkinlik endeksleri ve ücretlerin yıllara göre seyri veri iken nasıl hesaplanacağını göstermektedir. 2010 sonrasında emekli olan kişilerin emekli maaşlarının hesaplanmasında (17) no.lu denklem esas alınacaktır.

Vurgulanması gereken ikinci nokta, bağlanan emekli maaşlarının reel olarak sabit kalacağı varsayımıdır. Diğer bir ifadeyle,  $t$  zamanında hesaplanıp bağlanan emekli maaşı, yaş ve zaman ilerlese de reel olarak sabit kalacaktır. Sözgelimi 2015 yılında emekli olan bir bireye, emekli olduğunda 1 TL'lik maaş bağlanmış ise 2016 yılında, bu birey bir yaş daha yaşlandığında, aldığı emekli maaşının reel değeri hala 1 TL olacaktır.

### 6.2.2. Ödeme Giderlerinin Seyrine İlişkin İyimser ve Kötümser Senaryolar

Hiç kuşkusuz, yaşlılık sigortası (emeklilik) prim gelirlerinin seyrine benzer biçimde, giderlerin bugünden 40 yıla uzanan bir gelecekte gözlenmesi beklenen seyrine ilişkin kestirimlerde de sapmalar olmasına yol açabilecek çok sayıda neden vardır. Yukarıda da vurgulandığı gibi, bu çalışmanın etkilerine odaklandığı demografik değişimin bizzat kendisi, mükemmelen öngörülmesi son derece güç bir süreçtir. Bunun yanı sıra işgücüne katılım oranları ya da sosyal güvenlik sistemine kayıtlı istihdamda gözlenebilecek dalgalanmalar ile bunların, kestirimlerde kullanılan varsayımsal değerlerde yol açacağı sapmalar da, sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki nüfusun ve dolayısıyla giderlerin seyri için de önemli imalara sahiptir. Bu yüzden, kritik değişkenlerin içinde yer alması olası bantlar ya da değer aralıkları, sosyal güvenlik kurumu gider büyüklüklerini hesaplarken de göz önüne alınmalıdır.

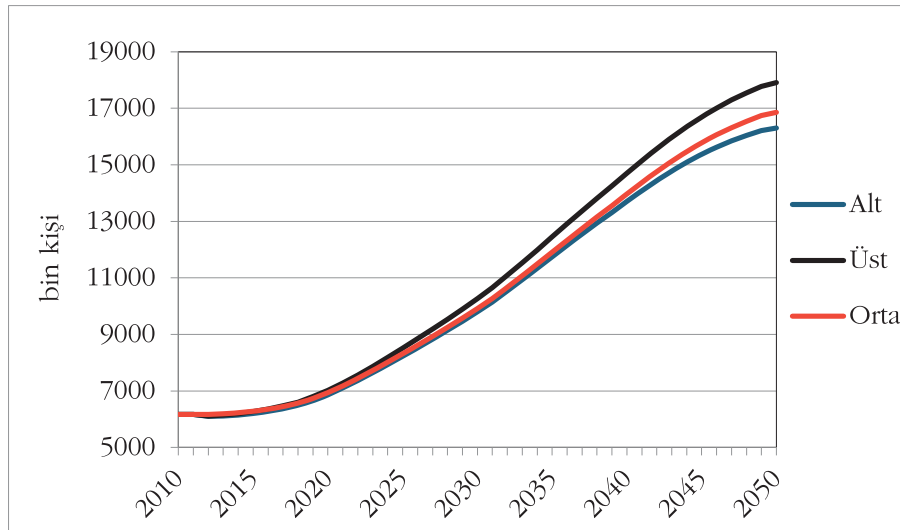
Emekli olup emekli maaşı almakta olan nüfusun (pasif sayılarının) seyrine ilişkin bantların alt ve üst değerlerinin hesaplanmasında, prim ödeyen aktiflerin seyrine ilişkin

iyimser ve kötümser senaryolar esas alınmıştır. Hesaplamalarda yapılan temel varsayım,  $t$  zamanında  $c$  cinsiyetinde ve  $y$  yaşındaki pasiflerin sayısının,  $t-1$  zamanında  $c$  cinsiyetinde,  $y-1$  yaşındaki aktiflerle orantılı olduğudur. Dolayısıyla, alt ve üst senaryolarda pasiflerin sayısı hesaplanırken şu eşitliğe başvurulmuştur:

$$E_{t,c,y} = \gamma_{t,c,y} C_{t-1,c,y-1} \quad (18)$$

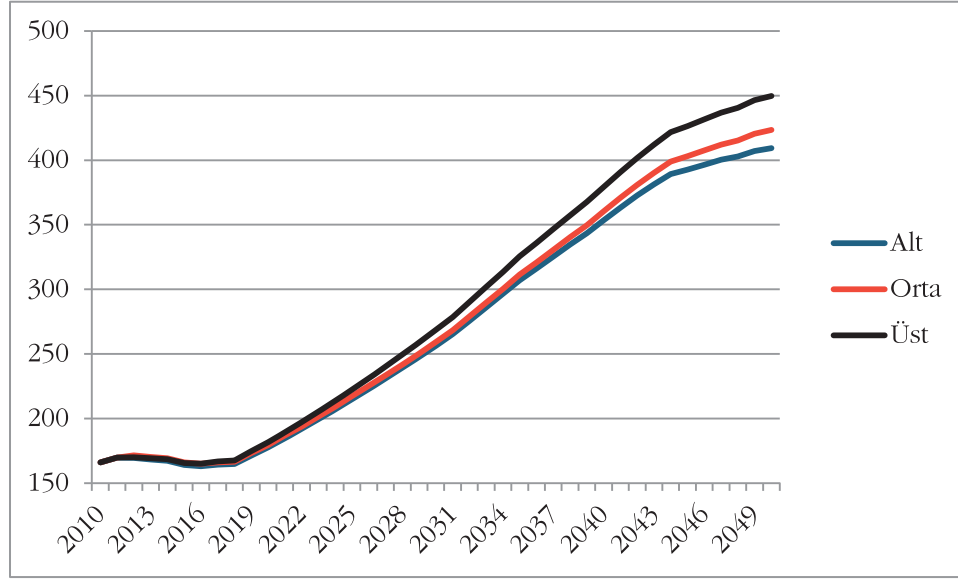
Bu denklemde  $E_{t,c,y}$  belli bir  $t$  yılında  $y$  yaşında olan  $c$  cinsiyetinden emekli (pasif) sayılarını,  $C_{t-1,c,y-1}$  ise bir yıl önce, bir yaş daha genç olan  $c$  cinsiyetinden prim ödeyenleri (aktifleri) göstermektedir. Denklem belli bir yılda, asgari prim ödeme süresini doldurmaya izin veren belli bir yaştaki aktif çalışanların bir kısmının ertesi yılda emekliye ayrıldıklarını göstermektedir. 0 ile 1 arasında değerler alması gereken  $\gamma_{t,c,y}$  parametreleri emekli olmaya hak kazanmış olan ve çalışmaya devam etmesi mümkün olan çalışanlardan ne kadarının emekli olmayı seçtiğini belirlemektedir. Denklemdeki  $\gamma_{t,c,y}$  parametrelerinin değerleri, alt ve üst senaryolara esas teşkil eden orta senaryodaki kadın ve erkek aktif ve pasif sayıları kullanılarak 2010-2050 dönemi için hesaplanmıştır. Maaş alan emeklilerin (pasiflerin) alt ve üst senaryolarda alacağı değerler, hesaplanan  $\gamma_{t,c,y}$  parametreleri ile prim ödeyen çalışan (aktif) sayılarını tanımlayan bant değerlerini (18) no.lu denkleme yerleştirmek suretiyle hesaplanmıştır. Emekli sayısının alt ve üst senaryolar altında beklenen seyri Şekil 6.4'te görülebilir. Şekle göre, 2010'da 6,173 milyon olan pasif sayısı, 2050'ye dek 16,862 milyona eşit olan baz senaryo değerini de kapsayan 16,299 milyon - 17,913 milyon aralığı içinde bir değere ulaşacaktır.

**Şekil 6.4. Toplam Pasifler Alt ve Üst Senaryo Seyri**



Şekil 6.5’de de, giderlerin (maaş ödemelerinin) 2010-2050 dönemi boyunca, yukarıda verilen emekli sayısı aralıklarıyla uyumlu olmak üzere izlediği bant sunulmuştur. Bantların hesaplanmasında bağlama oranı, 2010 dönemi düzeyinde sabit alınmıştır. Üst bantta işgücüne katılım ve sosyal güvenlik sistemine kayıtlılık oranındaki artış, yaşlanan nüfus etkisi ile birleşmektedir. Dolayısıyla giderler üst sınırı 2050’de 449 birim düzeyine çıkmaktadır. Emeklilik yaşındaki artışlara rağmen, emekli maaş ödemelerindeki artışların yaşlanan nüfusla birlikte artacağı görülmektedir.

**Şekil 6.5. Alt ve Üst Senaryolarda Sosyal Güvenlik Emekli Maaş Ödeme Giderleri**

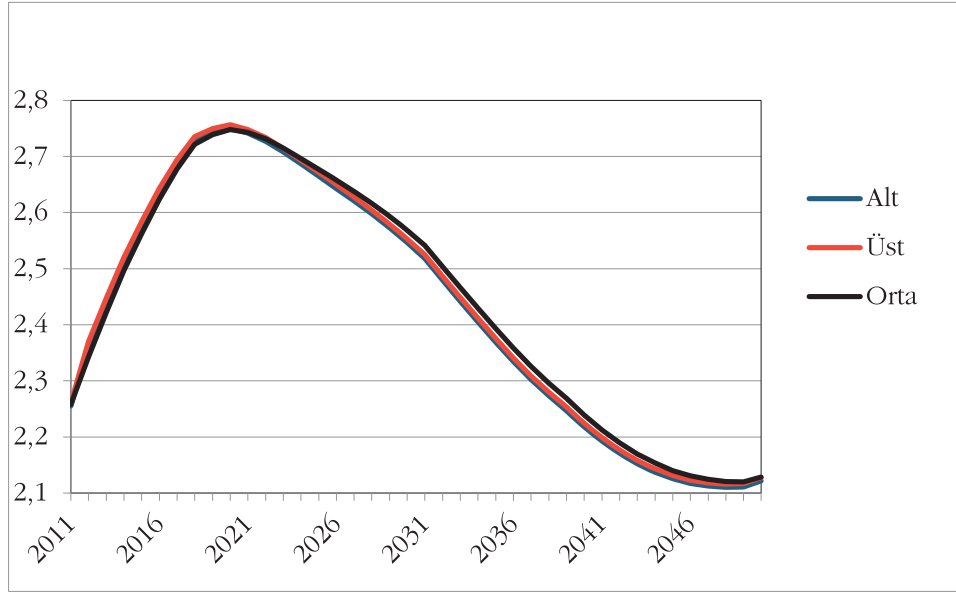


### 6.3. Sosyal Güvenlik Sistemi Emeklilik Sigortası Gelir-Gider Dengelerinin Seyri: Genel Değerlendirme

Alt ve üst senaryolara göre hesaplanan çalışan ve emekli sayılarından, dağıtım esaslı sistemlerde bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğine dair önemli bir gösterge olan aktif/pasif oranını da hesaplamak mümkündür. Alt senaryo, üst senaryo ve orta senaryo için elde edilen aktif/pasif oranları Şekil 6.6a’da sunulmuştur.

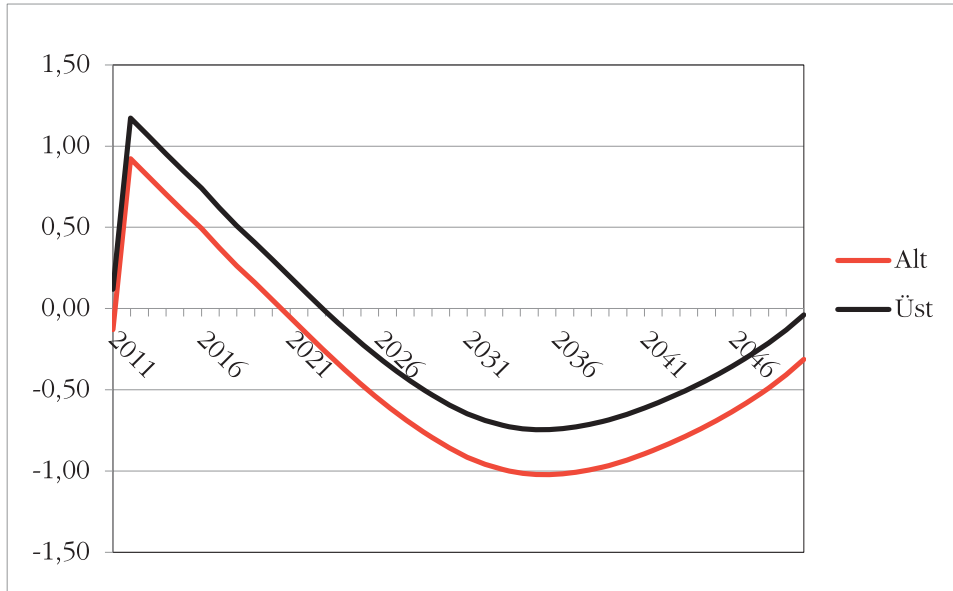
Şekil 6.6a’daki grafikler aktif/pasif oranının 2010-2050 dönemindeki seyrinin önce artışlarla başlayıp sonraları düştüğünü göstermektedir. Emeklilik hak ediş yaşındaki artışların emeklilerin sayısındaki artışı yavaşlatması yüzünden aktif/pasif oranı başlangıçta artmaktadır. Fakat daha sonra yaşlanan nüfus etkisinin baskın hale gelmesiyle, bu oranda kalıcı bir düşüş eğilimi gözlemlenmektedir.

**Şekil 6.6a. Aktif/Pasif Oranlarının Alternatif Senaryolarda Seyri**



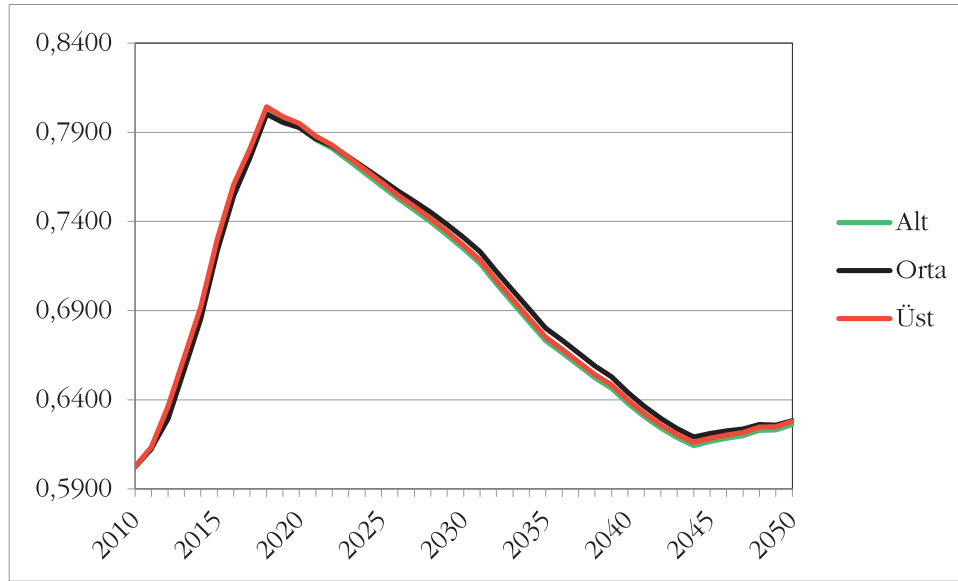
Şekil 6.6a'da görüldüğü gibi, ele alınan senaryolardaki aktif/pasif oranları birbirine çok yakın seyretmektedir. Bu oranın alternatif senaryolar altındaki seyrini orta ya da baz senaryodan sapmalar biçiminde tanımlamak farkları görmeyi kolaylaştırmaktadır. Şekil 6.6b, iyimser ve kötümser senaryoların betimlediği alt ve üst bantlardaki aktif/pasif oranlarının orta senaryodan sapmalarını yüzde olarak göstermektedir.

**Şekil 6.6b. Alternatif Senaryolarda Aktif/Pasif Oranının Orta Senaryodan Yüzde Sapmaları**



Şekil 6.7 emeklilik sistemi gelirlerinin giderlerine oranını (bir başka deyişle, gelirlerin giderleri karşılama oranını) göstermektedir. Alternatif senaryolarda gözlemlenen ortak nokta, gelirlerin 2018 yılına kadar giderlerden daha hızlı arttığıdır. Gelirler giderleri hiçbir zaman yakalayamasa da, emekliliği hak ediş yaşı artışları sayesinde gelirlerin giderleri karşılama oranında 2018 yılına dek sürecek bir düzelme beklenmektedir. Fakat ilerleyen dönemlerde, yaşlanan nüfus ve artan pasif sayısı ile birlikte, giderlerin artış hızı daha yüksek olmaktadır. Nitekim Şekil 6.7, 2010-2050 döneminin başında yükselen gelir-gider oranının dönemin son yıllarına kadar kararlı biçimde düşeceğine, dönem sonunda tekrar toparlanmaya başlayacağına işaret etmektedir. 2043'ten sonra ortaya çıkan bu toparlanma, 2000'lerin başında yürürlüğe giren emeklilik hak ediş yaşı artışlarının etkilerinin de artık tam olarak görülmesinin bir sonucudur. Nitekim Tablo 5.1'den görülebileceği üzere, 2043 sonundan itibaren 60 yaş altında emekli kalmayacaktır. Ayrıca artan emeklilik yaşı ile birlikte 2034 sonrasında yaş etkinlik endeksi ve dolayısıyla ücret geliri nispeten düşük 50-54 yaş grubunun da çalışmaya devam etmesi, yaşam boyu ortalama gelirin düşmesine ve dolayısıyla bağlanan emekli maaşlarının düşmesine yol açacaktır. Bu nedenlerle, gelirlerin giderleri karşılama oranında 2018'e kadar gözlenen düzelmenin, 2018 yılından 2043 yılına dek sürecek bir dönem boyunca tersine döndükten sonra, 2050'ye doğru tekrar yukarı yönlü bir trende dönmesi beklenmelidir. Bu geç yükselmeden sonra, prim gelirlerinin giderleri karşılama oranının 2050 değeri, 2010'dakinden 2 puan kadar yüksek olacaktır.

**Şekil 6.7. Sosyal Güvenlik Gelir/Gider Oranı**



# B Ö L Ü M

SONUÇ

VE

DEĞERLENDİRME



## 7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bir ülkenin demografik geçiş süreci boyunca nüfusunun yaş profilinde gözlenen değişim, aktif/pasif oranlarının seyri üzerine yaptığı, zamana yayılan etki yoluyla sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengelerini de etkilemektedir. Bu çalışmada yapılan analiz, Türkiye için bu dengelerin zaman içindeki evrimini, diğer ekonomik etkileri susturmak (ya da kontrol etmek) ve sadece demografik faktörlerin etkilerine yoğunlaşmak suretiyle ele almıştır. Yapılan hesaplamalar, önümüzdeki dönemde Türkiye'yi bekleyen nüfus yaşlanmasının, zorunlu emeklilik sigortasında zaten bozuk olan gelir-gider dengelerini daha da kötüleştirmeye aday olduğunu göstermektedir. Nitekim emeklilerin dul ve yetimlerine yapılan ödemeler hiç hesaba katılmaksızın bile, yaşlanmakta olan nüfusun, devletçe dağıtım esaslı olarak sunulan zorunlu yaşlılık (emeklik) sigortasının yükünü gözle görülür biçimde artıracığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, emekli maaşı bağlatmayı yaşa bağlı olmaktan çıkartmak başta olmak üzere 1970'lerde başlayan ve 1990'lara kadar uygulanan popülist politikaların vahim sonuçlarından alınan derslerle, (1999'dan başlayarak) yürürlüğe sokulan bir dizi reform sayesinde Türkiye, nüfus yaşlanmasının etkilerine daha hazırlıklı hale gelmiştir. Gerçekten de bu çalışmanın 5. ve 6. bölümlerindeki analizden, özellikle emekli maaşı bağlatma yaşına ilişkin olarak halen yürürlükte olan ve gelecekte girmesi karar bağlanmış olan artışların, nüfus yaşlanmasının emeklilik sistemi üzerinde yaratacağı ek yükü karşılama yönünde atılmış çok isabetli adımlar olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki,

- Emekli maaşı bağlatma yaşının artması emeklilerin yaş dağılımında yoğunluğun daha yüksek yaşlara doğru kaymasına yol açmaktadır. Çalışmadaki hesaplamalara temel teşkil eden projeksiyonlara da net biçimde yansıyan bu durum, hem aktiflerin sayısının emekliliğe bağlı olarak düşme hızını hem de pasiflerin sayısının artma hızını yavaşlatmak suretiyle aktif/pasif oranlarının iyileşmesine katkıda bulunmaktadır.
- Analizimizin sadece demografik etkilere odaklanması, aktif/pasif oranının seyri ile emeklilik sistemi gelir-gider dengeleri arasında zaten var olan paralelliği (5.32a ve 5.33 no.lu şekillerden de görüldüğü gibi) iyice netleştirmektedir: Prim gelirlerinin maaş giderlerini karşılama oranı, aktif/pasif oranı ile aynı yönde hareket etmektedir. Aktiflerin artış hızının artması gelirlerin; pasif sayısındaki artışın hızlanması ise giderlerin artmasına yol açmaktadır.
- Emekli maaşını hak etmek için yasal olarak gereken asgari yaşın artması, çalışmayı bırakıp fiilen emekli olanların yaş ortalamasını bu asgari yaş ve üstüne doğru çekmek suretiyle aktif/pasif oranının ve dolayısıyla gelirlerin giderleri karşılama oranının iyileşmesine katkıda bulunmaktadır. Gerçekten de bireylerin asgari prim ödeme süresini doldurur doldurmaz çalışmayı bırakmaları halinde, yaşlarından bağımsız olarak maaş almaya başlamaları garanti olmaktan çıktığı için, emeklilik kararının ertelenmesi eğilimi güçlenmektedir. Bu eğilimin sonucu olarak fiili



emeklilik, asgari çalışma (ve prim ödeme) süresinin dolduğu yaştan, maaş almaya başlayabilmek için gereken asgari yaşa ve ötesine doğru kaymaktadır. Bu da hem prim ödeme süresinin uzamasına hem de emeklinin kendisine yapılacak maaş ödeme süresinin kısalmasına yardım etmek suretiyle, sistem gelirlerinin giderleri karşılama oranında bir iyileşme sağlamaktadır.

- Gelir-gider dengelerinin seyrinin buradaki analizine temel teşkil eden projeksiyonlarda da gözlenen ve yukarıdaki sonuçlarla uyumlu bir başka eğilim, zaman geçtikçe, ileri yaşlarda işgücüne katılım oranlarının düşmesidir. İşgücüne katılım oranlarındaki düşüş 2050'ye yaklaşıldıkça erkeklerde 65 yaş üstünde, kadınlarda ise 60 yaş üstünde bariz hale gelmektedir. Bu gözlem yukarıda sözü edilen emeklilik kararının ertelenmesi senaryosuyla tutarlıdır. Emekliliği hak ediş yaşındaki artışlar, bireylerin kayıtlı olarak istihdam edildikleri işlerden erken yaşta emekli olup maaş bağlattıktan sonra ikinci bir işte kayıtsız olarak çalışma imkanlarını kısıtlamaktadır. Yakın geçmişte çokça rastlanan bu durum yavaş yavaş kaybolmaktadır. Dolayısıyla, önümüzdeki dönemde nispeten ileri yaşlardaki bireyler ya çalışmaya devam edecek ya da emekli maaşı bağlatabilecekleri yaşa geldikten sonra gerçekten emekli olacak ve kayıtsız olarak çalışacakları bir iş bulmaya çalışmak yerine, normal bir emekli hayatı yaşamaya başlayacaklardır.

Emeklilik maaşı bağlatmak için yasal olarak gereken asgari yaş arttıkça artan fiili emeklilik yaşı, emeklilerin toplam nüfus içindeki oranının artmasını yavaşlatan bir rol oynarken, bu sürece paralel olarak ilerleyen nüfus yaşlanması sürecinin ters yönde bir etki yaratması aktif/pasif oranının seyri açısından ilginç bir dinamik yaratmaktadır. Aktif/pasif oranının hem iyimser hem de kötümser senaryolar altındaki 2010-2050 dönemi seyrine bakıldığında (Şekil 6.7.), oranın 2020'lerin başına kadar artış göstereceği, ardından tekrar düşmeye başlayacağı anlaşılmaktadır. Başlangıçtaki yükselme, artan emeklilik yaşının etkilerinin nüfus yaşlanması sürecinin etkilerine baskın gelmesi sonucudur. İzleyen dönemde ise, nüfus yaşlanmasının etkilerinin emeklilik yaşı artışlarının etkisini bastıracağı; başlangıçta sayısı hızla artan aktif çalışanların ilerleyen zaman içinde emekliye ayrılmaya başlamalarıyla aktif/pasif oranının da tekrar düşmeye başlayacağı anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, mevcut mevzuata ek düzenlemeler yapılmadığı takdirde, emeklilik yaş artışlarının sistemin gelir-gider dengesi üzerinde kısa vadede yaratacağı olumlu etkiler, nüfus yaşlanmasının orta ve uzun vadede ivme kazanmasını takiben kaybolmaya başlayacak ve sistemin finansman sorunları tekrar baş gösterecektir. Daha somut belirtmek gerekirse, prim gelirlerinin emekli maaş ödemelerini karşılama oranında 2018'e kadar gözlenmesi beklenen düzelmeyi, 2018'den 2040'ların başına kadar sürecek bir bozulma dönemi izleyecektir. Prim gelirlerinin emeklilere yapılacak ödemeleri karşılama oranındaki bu bozulmanın, 2050'ye doğru tekrar düzelmeye başlaması beklenmektedir<sup>14</sup>. Analizin ufuk yılı olan 2050'ye gelindiğinde, gelirlerin giderlere oranı tekrar, aşağı yukarı, baz yılı olan 2010'daki değerine dönmüş olacaktır.

<sup>14</sup> Bu düzelme, 2050'ye doğru emekli maaşlarının seyrinin değişmesinden kaynaklanmaktadır. 2010-2050 döneminde, emekli maaşlarının besaplanmasına yaşam boyu ortalama gelirin esas teşkil ettiği varsayılmıştır. 2050'ye yaklaştıkça, emeklilik yaşının artması ile, yaşam boyu ortalama gelir düşmektedir. Bu düşüş, emekli maaşlarına düşüş olarak yansımaktadır. Dolayısıyla 2040 sonrasında sosyal güvenlik sistemi gelir/gider oranındaki trendin tersine dönmesi ihtimali mevcuttur. Fakat bu trendin, emeklilerin bütçelerinde bir daralma çerçevesinde ortaya çıktığına, dolayısıyla yaşanmış bir toplumda olumsuz refah etkilerine sahip olabileceğine dikkat edilmelidir.

Bu noktada iki husus gözden kaçırılmamalıdır. Bunlardan birincisi, analizimizin emeklilerin dul ve yetimlerine yapılan ödemeleri hesaba katmadığıdır. Oysa ki Türk emeklilik sistemi geleneksel olarak, bu yönden hep cömert olmuş; emekli olduktan sonra vefat edenlerin geride bıraktıkları bağımlılara özellikle (evlenmemiş ya da dul kalmış kız çocuklara) aktüeryal dengeleri bozacak kadar uzun sürelerle maaş ödenmiştir. 5510 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle bu harcamaları kısmen kısma yönünde atılan kimi adımlara rağmen, Kanunun yürürlük öncesi döneme ait istisnaları dolayısıyla sistemin bu anlamda cömertliği sürmektedir. İkinci nokta, gelirlerin giderleri karşılama oranının 2020'lere doğru yükseldikten sonra, Türkiye'nin önündeki demografik fırsat penceresinin kapanmaya ve nüfusun yaşlanmaya başlaması ile tekrar düşerek 2050'lerde 2010'lar seviyesine geri dönmesinin imaları ile ilgilidir. Gelirlerin giderleri karşılama oranının 2050'de 2010'lardaki seviyesine dönmesi, 2050'deki açık miktarının da 2010 değerine döndüğü anlamına gelmemektedir. Böyle olması halinde aradan geçen sürede gözlenecek milli gelir artışının açığı daha katlanılabilir kılacağı düşünülebileceğinden, bu yanılgıdan kaçınmak açısından, gelirlerin giderleri karşılama oranında başa dönülmesinin açık miktarının da aynı değere dönmesi demek olmadığı not edilmelidir. Buradaki analizden çıkan sonuçlardan anlaşılan, gelirlerin giderleri karşılama oranı itibarıyla, 2050'de gelinecek noktanın 2010'ların başındakine benzer olacaktır. Yoksa açığın kendisi büyümeye devam edecektir. Dolayısıyla emeklilik maaş bağlatma yaşlarındaki yükseltmelere rağmen, nüfus yaşlanmasının baskısıyla artma eğiliminde olan açık miktarını kontrol altına almak için ek önlemler alınması gerekecektir.

Alınabilecek ek önlemler konusuna gelindiğinde, alternatiflerin kısıtlı olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye, 1999'u izleyen süreçte, emeklilik sistemi açıklarıyla mücadele etmek üzere denenebilecek parametrik reform alternatiflerini büyük ölçüde devreye sokmuş bulunmaktadır. Uluslararası rekabetçilik gücü kaygıları prim artışlarını bir seçenek olmaktan çıkartmış; gündemden düşürmüştür (bkz. Tablo 4.6 ve 4.7). Kaldı ki, kayıt dışılığın bu kadar yaygın olduğu ve haksız rekabete yol açtığı bir ülkede, elemanlarını kayıtlı çalıştıran işverenlerin karşılaştığı istihdam maliyetlerini daha da artırmak kabul edilebilir bir çözüm değildir. Maaş bağlama oranlarında yapılan son indirimlerden sonra, burada da daha fazla hareket alanının siyaseten kalmadığı açıktır (Sayan, 2006). Açıklarla mücadelede kullanılabilecek son parametrik reform aracı olan emeklilik yaşı konusunda, halen yürürlüğe girmiş olan artışların yanı sıra gelecekte de yürürlüğe girmesi takvime bağlanmış olanların varlığı bu yönde de fazla manevra alanı bırakmamaktadır.

Bu şartlar altında, önümüzdeki dönemde ivmesi artarak devam edecek olan nüfus yaşlanması sürecine ilişkin yapılacak en önemli iki hazırlık; prim gelirlerini, kayıt dışılıkla mücadele (Sayan, 1999) ve kadınlar başta olmak üzere, çalışma yaşındaki nüfusun işgücüne katılım oranlarını artırmak suretiyle (bkz. Şekil 4.2) yükseltmek olarak gözükmektedir. Kayıt dışılıkla topyekûn ve uzun vadeli bir mücadelenin kararlılıkla sürdürülmesi şarttır. Ancak bu mücadeleden kastedilenin zabıta önlemlerinden ibaret olmadığı açıktır. Kayıt dışılığı besleyen faktörler arasında, muhtemelen kayıtlı istihdamın

maliyetlerinin yüksekliğinden bile daha önemli olup, daha üst sırlarda yer alan iki tanesinden birincisinin çalışma yaşındaki nüfusun eğitim düzeyinin çok düşük olması; ikincisinin ise başta imalat sanayi olmak üzere, yaygın işletme ölçeğinin küçüklüğü olduğu unutulmamalıdır. Bu iki sorunun da giderilmelerinin uzun zamana yayılacağı, ancak ikisinde de mesafe kat edilmesinin sadece kayıt dışılıkla mücadele ve o yolla emeklilik sigortası sunumunun açıklarını kapatmak için değil; Türkiye'nin orta gelir tuzağına düşmeksizin büyümeye devam etmesi için de gerekli olduğu açıktır.

Bu çalışmanın asıl konusu olması itibarıyla, emeklilik sistemi gelir-gider dengeleri açısından bakıldığında, kayıt dışılık ile mücadelede sağlanacak başarı, prim gelirlerini farklı kanallardan etkiler. Nitekim sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişi bakımından kayıt dışı çalışmanın üç görüntüsü vardır. Bunlar; çalışanların hiç bildirilmemesi (kaçak sigortalılık), çalışılan gün sayısının ya da prime esas kazançların eksik bildirilmesidir. Hiç bildirilmeyenlerin kayıtlılık altına alınması, daha önce prim ödemeyenlerin ödemeye başlayacakları primlerden oluşan yeni ve ek bir gelir kaynağı yaratır. Kayıt altına alınanlar ne kadar gençse, emekli maaşı almaya başlamaları o kadar uzun sürecek ve yapacakları prim ödemelerinin sistemin gelirlerine yapacağı net katkı o ölçüde büyüyecektir. Kayıtlı sigortalıların çalışma gün sayısı ve prime esas kazançlarının düşük bildirilmesinin önlenmesi ile sağlanacak gelir artışı ise, dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemi bağlamında (11) no.lu denklemde  $w_t$  ile gösterilen ortalama prime esas kazanç miktarının artmasından kaynaklanacaktır. Nitekim SGK; Kuruma prim ödeyen 4/a'lı (eski SSK'lı) sigortalıların % 47'sinin prime esas kazanç alt sınırından prim ödediği tesbitinden hareketle aylık prim ve hizmet belgelerinde gerçekçi kazanç beyanını sağlamak üzere "meslek kodu" uygulamasını başlatmıştır. Tablo 4.8'den de görülebileceği üzere; prime esas kazançların düşük bildirilmesi 4/b'li (eski Bağ-Kur'lu) sigortalılar için daha da vahim bir görüntü arz etmekte, sigortalıların tamamına yakını en düşük gelir diliminden prim ödemektedir. Kayıt dışılıkla mücadelenin bu boyutunda sağlanacak olumlu gelişmeler, gelecek dönem gelir projeksiyonlarına dair düzelme beklentilerini, yalnızca aktif sigortalı sayısındaki artış senaryosuna kıyasla daha daha iyimser kılacaktır.

Bu çerçevede gençler ve kadınların yanı sıra gezici ve geçici (mevsimlik) tarım işçilerinin kayıt altına alınma ve sosyal güvenlik kapsamına sokulması da önemlidir. Tarım işgücü içinde %10-15 arasında bir büyüklüğe sahip olduğu kabul edilen bu kitlenin son yıllardaki büyüklüğünün 600-900 bin çalışan seviyesine ulaştığı düşünüldüğünde, bunların kapsama alınmasının sosyal sigorta programlarının aktif sigortalı sayısını önemli ölçüde artırabileceği anlaşılmaktadır.

İşgücüne katılımın artırılması konusundaki adımların ise belli yaş gruplarını hedef olarak atılması gerekmektedir. Örneğin, buradaki hesaplamalara esas projeksiyonlarda gözlenen bir eğilim, 15-19 yaş grubunda işgücüne katılımın hem erkekler hem de kadınlar için düşmekte olduğudur. Emeklilik için ödenen primleri artırmak amacıyla işgücüne katılım oranının yükseltilmesini teşvik etme yönündeki yukarıda zikredilen önermeyle çelişir gözükse de, bu yaş grubunun işgücüne katılımının azalması, eğitime devam

nedeniyle olduğu sürece daha da özendirilmesi gereken bir davranıştır. Öte yandan Türkiye'nin, 15-19 ve yine eğitim yaşlarını kapsayan 20-24 yaş grubunun dışında kalan diğer tüm yaş gruplarındaki bireylerin, özellikle de kadınların işgücüne katılım oranlarını arttırmak için aktif çaba göstermesi gerekmektedir. % 25'lerde gezen işgücüne katılım oranlarıyla, çalışma yaşındaki nüfusunun yarısından etkin biçimde yararlanamayan Türkiye'nin bu nüfusu atıl bırakma lüksü yoktur. Bu çerçevede, ekonomik açıdan erişilebilir ve kaliteli çocuk bakım hizmetleri sunumunun teşvik edici düzenlemelerle yurt çapında yaygınlaştırılması gibi önlemlerin yanı sıra daha ileri yaşlardaki kadınların işgücüne katılımını olumsuz etkileyen bağımlı ödemelerini, vefat eden eşlerden bağlanan aylıkların düzeyi gibi konuları yeniden düşünmekte fayda vardır. Kadınlara eşlerinden bağlanacak miktarları ve çalışmaya başladıkları takdirde yapılacak kesintileri, onları çalışmaktan caydırmayacak düzeylerde tutmak, çalıştıkları takdirde kendileri ve işverenlerinin ödeyecekleri primleri de hesaba katarak saptamak gerekmektedir.

Diğer taraftan işgücüne katılım oranlarının artmasının, çalışan sayısını ve emeklilik sisteminin prim gelirlerini artırabilmesinin, işgücüne katılan bireylerin kayıtlı çalışacak işler bulmalarına bağlı olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, burada yapılan projeksiyonlar, genç işsizliği azalsa da, kayda değer düzeylerde seyretmeye devam edeceğini göstermektedir. Erkeklerde işsizlik oranının 20-24 yaş grubu için 2010 yılındaki % 22'lik düzeyinden 2050'de % 14'e; 25-29 yaş grubunda ise % 14'ten % 9'a düşeceği tahmin edilmektedir. Sorunun boyutlarının, kadınlar için daha büyük olması beklenmektedir. 15-35 yaş grubundaki kadınların işsizlik oranının 2010-2050 döneminde % 10'un altına inmeyeceği, 20-24 yaş grubunda ise % 20 ve üstünde seyredeceği öngörülmektedir. Bu gruplar için işsizlik oranlarının gerçekten bu düzeylerde seyretmesi durumunda, işgücüne katılım oranlarında yükselme olsa bile, bunun sisteme ek gelir yaratma kapasitesini önemli ölçüde sınırlayacağı açıktır.

Sonuç olarak, emekli maaş bağlatma yaşına ilişkin olarak halen yürürlükte olan ve gelecekte girmesi karara bağlanmış olan artışlar, nüfus yaşlanmasının emeklilik sistemi üzerinde yaratacağı ek yükü karşılama yönünde atılmış çok isabetli adımlar olsa da, bunların emeklilik sigortası sunumundan kaynaklanacak açıkları önlemekte tek başlarına yeterli olmayacağı anlaşılmaktadır. Ancak Türkiye'nin, 1999'u izleyen süreçte, emeklilik sistemi açıklarıyla mücadele etmek üzere denenebilecek parametrik reform alternatiflerini büyük ölçüde devreye soktuğu düşünülürse, açıkları kabul edilebilir seviyede tutmak üzere kullanılabilecek ek politikaların daha yaratıcı biçimde tasarlanması gerekmektedir. Bunlar arasında, sonuç alınması uzun döneme yayılacak olsa da hem ek prim geliri yaratma potansiyellerinin büyüklükleri itibarıyla hem de ekonomik ve sosyal gelişmenin diğer amaçlarıyla da uyumlu olmaları itibarıyla öncelik verilmesi gereken iki politikadan birincisinin, kayıt dışı istihdam ile ciddi, kapsamlı ve sorunun temel nedenlerinin farkındalığına dayalı bir mücadele yürütülmesi; ikincisinin ise, kadınlar başta olmak üzere eğitim yaşı dışındaki grupların işgücüne katılma oranlarının yükseltilmesi olacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKLAR

Alper, Y (1999). " Yeni Bir Yüzyıla Girerken, Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik" ÇİMENTO -İŞVEREN, cilt:13, Sayı:2-3; Mart-Mayıs-1999.

Alper, Y. (2009). Sosyal Güvenlik, Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bursa.

Alper, Y.(2011). "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler" Sosyal Güvenlik Dergisi, 2011, 1.

Alper, Y. (2012). "Sağlık Harcamalarının Seyri ve Sosyal Güvenlik Sistemimize Etkileri", İŞVEREN, Cilt:50, Sayı:5, Eylül-Ekim 2012.

Alper, Y.-İmrahoroglu, S.-Sayan, S. (2004). Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, TÜSİAD Yayın No:2004/11-382. İstanbul.

Arabacı, R.Y. - Alper, Y. (2010). "Sosyal Güvenlik Reformunun Yaşlılık Aylıklarına Etkisi:Yoksulluk Yaratın Bir Sosyal Güvenlik Sistemi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:43, Sayı:2.

Cichon, M.,; Scholz, W., Meerendonk, A.V., Hagemejer, K, Bertranou, F. ve Plamondon, P. (2004). Financing Social Protection, International Labour Organisation, Geneva.

Cilasun, S. M. (2009). Income, Consumption and Saving Behavior of Turkish Households. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.

Deaton, A. (1985). "Panel Data from Time Series of Cross-sections," Journal of Econometrics, 30(1-2): 109-126.

DPT (2000). VIII. BYKP, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-2000.

Du Pont, P. (2000). Demographic Destiny of Social Security, Testimonies and Speeches in US Congress, July 27, 2000,

EHRLICH, I.; KIM J. (2005). " Social Security, Demographic Trends and Economic Growth: Theory and Evidence From The International Experience" NBER, Working Paper, 11121.



Ercan, H. (2007). Demographic Trends and Rural-to-Urban Migration in Turkey: Implications for the Labor Market and Education. Background paper prepared for the World Bank Youth Employment Study. Erişim Tarihi: 1 Eylöl 2012.

Güner, E. (2011). Sosyal Güvenlik Emeklilik Sisteminde Karar Almaya Yönelik Model Önerisi. Hazine Müsteşarlığı Hazine Uzmanlığı Yeterlik Tezi. Hazine Müsteşarlığı: Ankara.

Hoşgör, ř. ve A. Tansel, (2010). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımalar. TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2010/11/505. TÜSİAD: İstanbul.

Hoşgör, ř. ve A. Tansel (2010). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Eğitim, İşgücü, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemine Yansımalar. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği-Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu. TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2010/11/505. TÜSİAD: İstanbul.

ILO (2004b). A Fair Globalisation: Creating Opportunities For All. International Labour Organisation, First Edition, ILO: Geneva.

ILO (2006). "Social Security for all: Investing in Global Social and Economic Development: a consultation", Issues In Social Protection, Discussion Paper 16, Geneva, <http://www.globalaging.org/pension/world/2007/ssforall.pdf>

ILO (2010), Extending Social Security To All: A Guide Through Challenges and Options, International Labour Office, Social Security Department, Geneva.

ILO (2011). Economically Active Population Estimates and Projections 1990-2020 (6th Ed.) [http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html) Erişim Tarihi: 1 Eylöl 2012.

ILO (2011c). Social Protection For a Fair and Inclusive Globalisation, International Labour Office, Geneva.

ILO (2004a). Social Security: A New Consensus, International Labour Organisation, Geneva.

ILO (2005). "Social Protection as a Productive Factor", For Debate and Guidance, Committee on Employment and Social Policy, ILO, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-4.pdf>

ILO (2011a). World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, International Labour Organisation, Geneva.

ILO (1989). From Pyramid To Pillar: Population Change and Social Security In Europe, ILO, Geneva, 1989.

ISSA (2010). "Demographic Changes and Social Security: Challenges and Opportunities", World Social Security Forum. 30.th ISSA General Assembly, December, 2010.

Oğuz, K. (2012). "Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği" Onuncu Plan Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Taslak Raporu, Ankara-2012.

Sayan, S. (2001). "Nüfus, İşgücü Piyasaları ve Sosyal Güvenlik Politikaları," A. Şahinöz (Der.), Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz içinde, Türkiye Ekonomi Kurumu: Ankara, s. 432-457.

Sayan, S. (1999). "Türkiye'deki Yaşlılık (Emeklilik) Sigorta Prim Kaçaklarının Toplumsal ve Bireysel Maliyetleri," ASO Medya (Eylül), s. 40-54.

Sayan, S. (2002). "Turning Potential Retirees into Workers: Pension Reform Act of 1999 and Beyond in Turkey," Middle East Business and Economic Review 38(5): 54-70.

Sayan, S. (2006). "Political Economy of Pension Reform," S. Altuğ ve A. Filiztekin (Der.), The Turkish Economy: The Real Economy, Corporate Governance and Reform içinde, Routledge-Curzon: Londra, s. 252-275.

Sayan, S. (2009). "Sosyal Güvenlik," N. Özkaramete-Coşkun (Der.), Türkiye Ekonomisi Yeni Yapı: 2000-2008 içinde, İmaj Yayınevi: Ankara, s. 135-151.

Sayan, S. ve A. Kiracı (2001a). "Parametric Pension Reform with Higher Retirement Ages: A Computational Investigation of Alternatives for a Pay-As-You-Go Based Pension System," Journal of Economic Dynamics and Control, 25(6-7): 951-966.

Sayan, S. ve A. Kiracı (2001b). "Identification of Parametric Policy Options for Rehabilitating a Pay-As-You-Go Based Pension System: An Optimisation Analysis for Turkey," Applied Economics Letters 8(2): 89-93.

SGK (2010). İstatistik Yıllığı 2010, www.sgk.gov.tr (erişim tarihi Ağustos 2012)

SGK (2011). Sosyal Güvenlik Kurumu 2011 İstatistik Yıllığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

T.C. HÜKÜMETİ; ILO, Sosyal Güvenlik Reformu: Özet Raporu, Hizmete Özel, Ankara-1996.

Tansel, A. (2012). 2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği-Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu. TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2012/11/536, İstanbul.

Tuncay, C.-Alper, Y. (1997). Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, İstanbul.

TÜSİAD (1999). "Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzduşümleri", Yayın No: TÜSİAD-T/99-1-251, İstanbul.

United Nations (2001). "World Public Sector Report: Globalization and The State:2001", Economic and Social Affairs", New York.

United Nations (2008). Development and Globalisation: Facts and Figures. United Nations Conference on Trade and Development,

World Bank (1994). Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect The Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press (Summary).

Yaşar, S. (2010). Cohort Analysis of Informal Sector in Turkey. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.



## EKLER

### EK-1 Tablolar

**Ek Tablo 1: 506 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (SSK'lı) Kadınların  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002'de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002'de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
18	40	1984	38	2004
17	41	1985	37	2006
16	42	1986	36	2008
15	43	1987	35	2010
14	44	1988	34	2012
13	45	1989	33	2014
12	46	1990	32	2016
11	47	1991	31	2018
10	48	1992	30	2020
9	49	1993	29	2022
8	50	1994	28	2024
7	51	1995	27	2026
6	52	1996	26	2028
5	53	1997	25	2030
4	54	1998	24	2032
3	55	1999	23	2034
2	56	2000	22	2036

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun'dan derleme ve yazarların hesaplamaları.  
2002'deki yaşın hesaplanmasında, sigortalıların sisteme 20 yaşında  
girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 2: 506 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (SSK'lı) Erkeklerin  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002'de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002'de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
23	44	1979	43	2003
22	45	1981	42	2006
20	46	1982	40	2008
19	47	1984	39	2011
17	48	1985	37	2013
16	49	1987	36	2016
14	50	1988	34	2018
13	51	1990	33	2021
11	52	1991	31	2023
10	53	1993	30	2026
8	54	1994	28	2028
7	55	1996	27	2031
5	56	1997	25	2033
4	57	1999	24	2036
2	58	2000	22	2038

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun'dan derleme ve yazarların hesaplamaları.  
2002'deki yaşın hesaplanmasında, sigortalıların sisteme 20 yaşında  
girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 3: 5434 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (ES'li) Kadınların  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002'de Emeklilik Hakedişe Kalan Yıl	2002'de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002'de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	18	40	1984	38	2004
2	18	41	1984	38	2005
3	17	42	1985	37	2007
4	16	43	1986	36	2009
5	15	44	1987	35	2011
6	14	45	1988	34	2013
7	13	46	1989	33	2015
8	12	47	1990	32	2017
9	11	48	1991	31	2019
10	10	49	1992	30	2021
11	9	50	1993	29	2023
12	8	51	1994	28	2025
13	7	52	1995	27	2027
14	6	53	1996	26	2029
15	5	54	1997	25	2031
16	4	55	1998	24	2033

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun'dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002'deki sigortalılık süresi hesaplanırken, kadınların emekliliği 20 yıl aktif olduktan sonra hakettikleri varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002'deki sigortalılık süresi, 20 yıldan 2002'de emeklilik hakedişe kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002'deki yaşın hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşında girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 4: 5434 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (ES'li) Erkeklerin  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002'de Emeklilik Hakedişe Kalan Yıl	2002'de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002'de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	23	44	1979	43	2003
2	23	45	1979	43	2004
4	22	46	1981	42	2007
5	20	47	1982	40	2009
7	19	48	1984	39	2012
8	17	49	1985	37	2014
10	16	50	1987	36	2017
11	14	51	1988	34	2019
13	13	52	1990	33	2022
14	11	53	1991	31	2024
16	10	54	1993	30	2027
17	8	55	1994	28	2029
19	7	56	1996	27	2032
20	5	57	1997	25	2034
22	4	58	1999	24	2037

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun'dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002'deki sigortalılık süresi hesaplanırken, erkeklerin emekliliği 25 yıl aktif olduktan sonra hakettikleri varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002'deki sigortalılık süresi, 25 yıldan 2002'de emeklilik hakedişe kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002'deki yaşın hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşında girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 5: 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (Bağ-Kur’lu) Kadınların  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002’de Emeklilik Hakediše Kalan Yıl	2002’de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002’de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	18	40	1984	38	2004
3	17	41	1985	37	2006
4	16	42	1986	36	2008
5	15	43	1987	35	2010
6	14	44	1988	34	2012
7	13	45	1989	33	2014
8	12	46	1990	32	2016
9	11	47	1991	31	2018
10	10	48	1992	30	2020
11	9	49	1993	29	2022
12	8	50	1994	28	2024
13	7	51	1995	27	2026
14	6	52	1996	26	2028
15	5	53	1997	25	2030
16	4	54	1998	24	2032
17	3	55	1999	23	2034

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun’dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002’deki sigortalılık süresi hesaplanırken, kadınların emekliliği 20 yıl aktif olduktan sonra baktıkları varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002’deki sigortalılık süresi, 20 yıldan 2002’de emeklilik hakediše kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002’deki yaşın hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşında girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 6: 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (Bağ-Kur’lu) Erkeklerin  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002’de Emeklilik Hakediše Kalan Yıl	2002’de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002’de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	23	44	1979	43	2003
4	22	45	1981	42	2006
5	20	46	1982	40	2008
7	19	47	1984	39	2011
8	17	48	1985	37	2013
10	16	49	1987	36	2016
11	14	50	1988	34	2018
13	13	51	1990	33	2021
14	11	52	1991	31	2023
16	10	53	1993	30	2026
17	8	54	1994	28	2028
19	7	55	1996	27	2031
20	5	56	1997	25	2033
22	4	57	1999	24	2036
23	2	58	2000	22	2038

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun’dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002’deki sigortalılık süresi hesaplanırken, erkeklerin emekliliği 25 yıl aktif olduktan sonra baktıkları varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002’deki sigortalılık süresi, 25 yıldan 2002’de emeklilik hakediše kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002’deki yaşın hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşında girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 7: 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (Bağ-Kur’lu) Kadınların 4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

2002’de Emeklilik Hakediše Kalan Yıl	2002’de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002’de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	18	40	1984	38	2004
3	17	41	1985	37	2006
4	16	42	1986	36	2008
5	15	43	1987	35	2010
6	14	44	1988	34	2012
7	13	45	1989	33	2014
8	12	46	1990	32	2016
9	11	47	1991	31	2018
10	10	48	1992	30	2020
11	9	49	1993	29	2022
12	8	50	1994	28	2024
13	7	51	1995	27	2026
14	6	52	1996	26	2028
15	5	53	1997	25	2030
16	4	54	1998	24	2032
17	3	55	1999	23	2034

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun’dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002’deki sigortalılık süresi hesaplanırken, kadınların emekliliği 20 yıl aktif olduktan sonra baktıkları varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002’deki sigortalılık süresi, 20 yıldan 2002’de emeklilik hakediše kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002’deki yaşın hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşında girdiği varsayılmıştır.*

**Ek Tablo 8: 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Olan (Bağ-Kur’lu) Erkeklerin  
4759 Sayılı Kanuna Göre Emekli Olma Yaş Sınırı ve Zamanı**

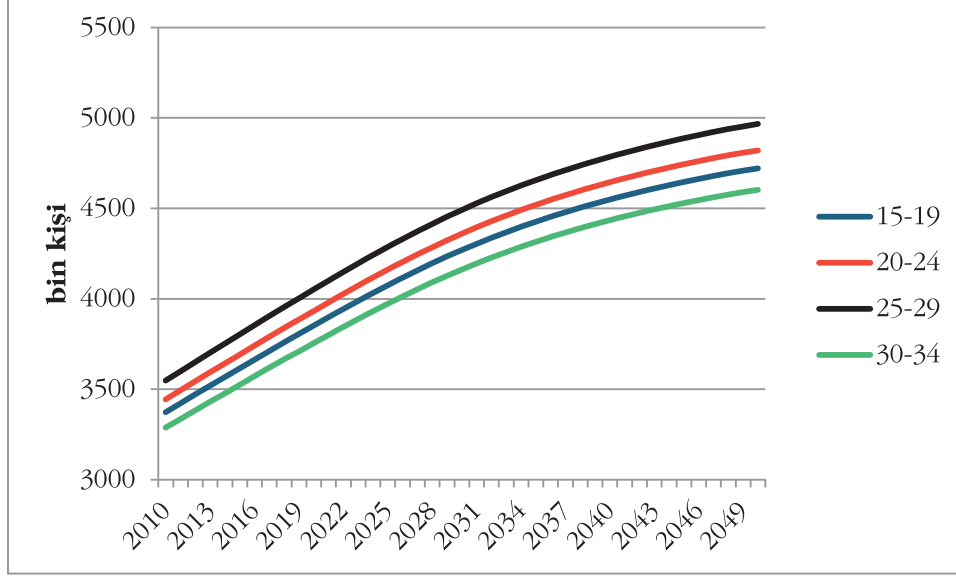
2002’de Emeklilik HakediŖe Kalan Yıl	2002’de Sigortalılık Süresi	Emeklilik Yaşı	Sisteme Giriş Yılı	2002’de Yaş	Emekli Olunacak Yıl
2	23	44	1979	43	2003
4	22	45	1981	42	2006
5	20	46	1982	40	2008
7	19	47	1984	39	2011
8	17	48	1985	37	2013
10	16	49	1987	36	2016
11	14	50	1988	34	2018
13	13	51	1990	33	2021
14	11	52	1991	31	2023
16	10	53	1993	30	2026
17	8	54	1994	28	2028
19	7	55	1996	27	2031
20	5	56	1997	25	2033
22	4	57	1999	24	2036
22	3	58	1999	23	2037

*Kaynak: 4759 Sayılı Kanun’dan derleme ve yazarların hesaplamaları. 2002’deki sigortalılık süresi hesaplanırken, erkeklerin emekliliğı 25 yıl aktif olduktan sonra hakettikleri varsayılmıştır. Dolayısıyla 2002’deki sigortalılık süresi, 25 yıldan 2002’de emeklilik hakediŖe kalan yıl sayısı çıkarılarak hesaplanmıştır. 2002’deki yaşı hesaplanmasında sigortalıların sisteme 20 yaşımda girdiğı varsayılmıştır.*

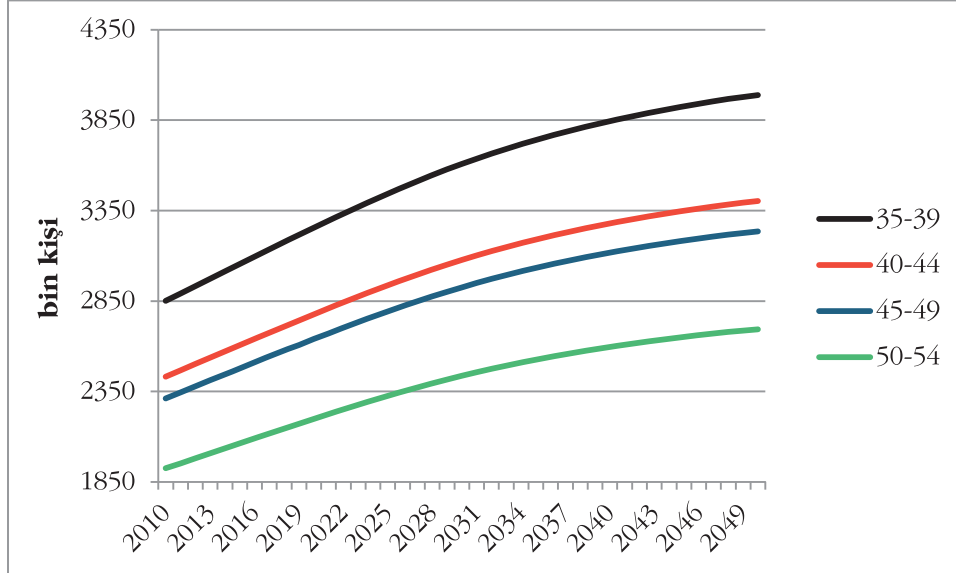


## EK-2 Şekiller

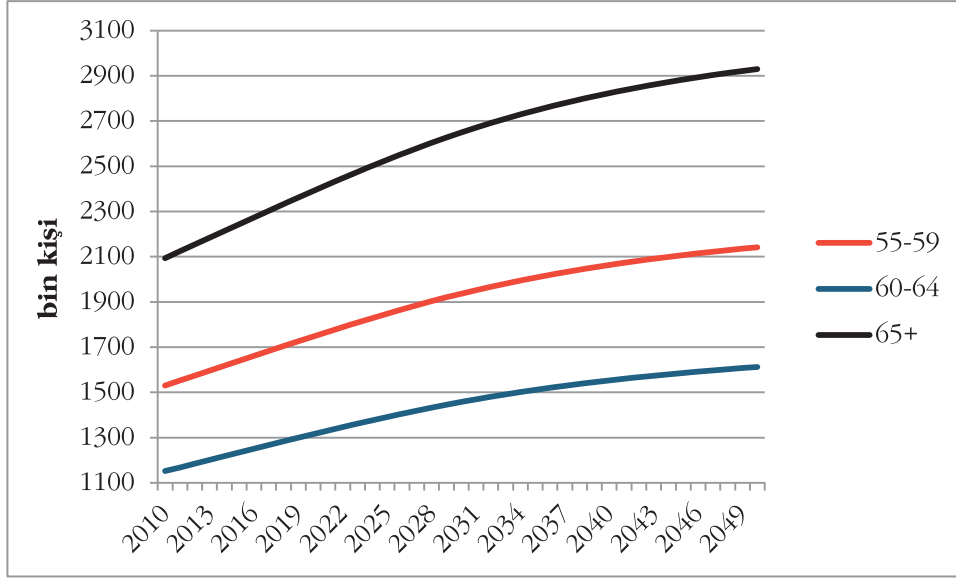
**Ek Şekil 1: 15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 15-34 Yaş**



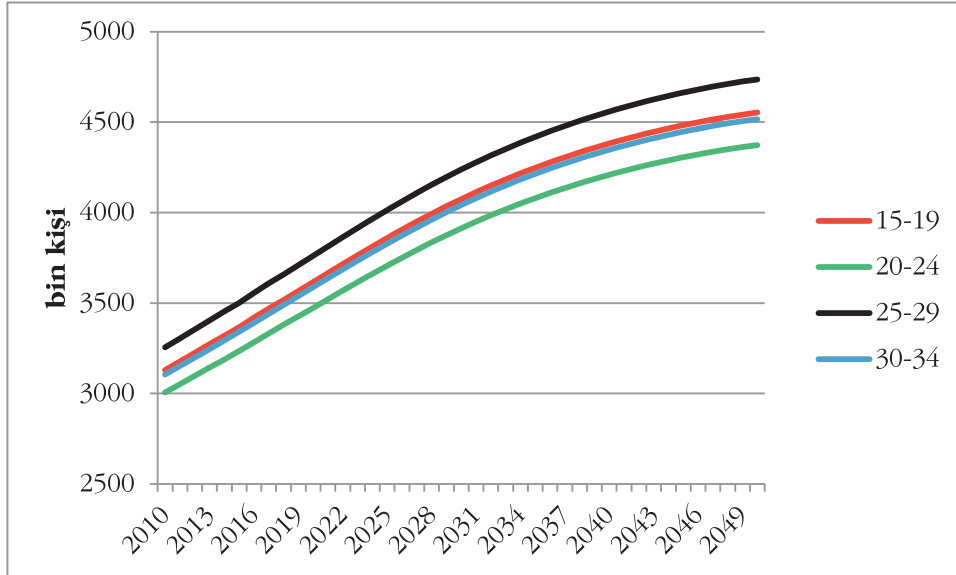
**Ek Şekil 2: 15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 35-54 Yaş**



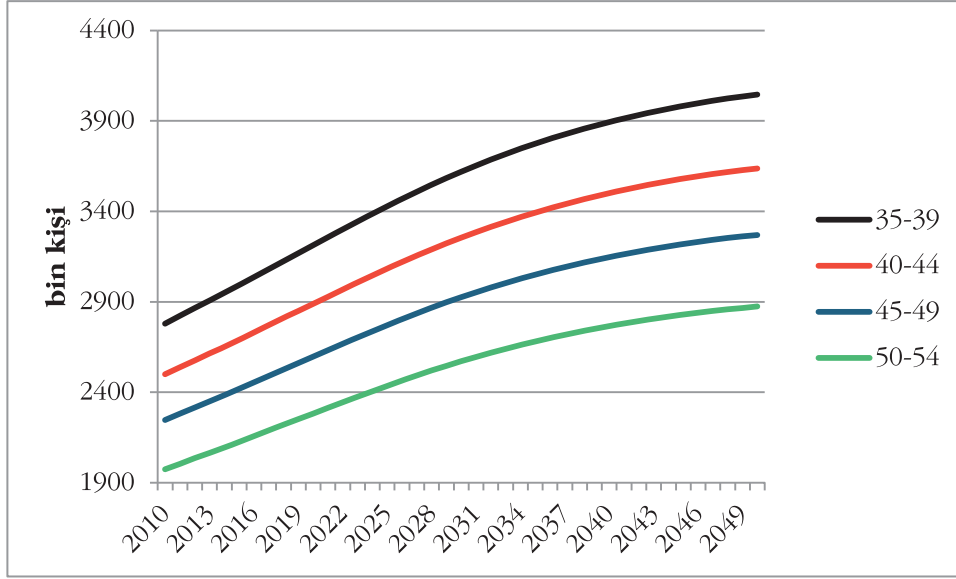
**Ek Şekil 3: 15+ Kurumsal Olmayan Erkek Nüfusu: 55-65+ Yaş**



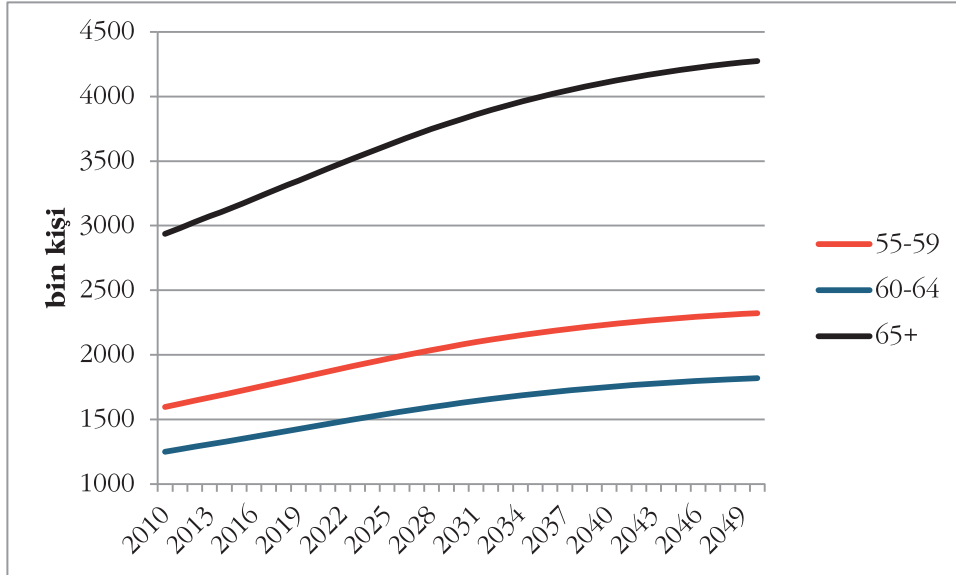
**Ek Şekil 4: 15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 15-34 Yaş**



**Ek Şekil 5: 15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 35-54 Yaş**



**Ek Şekil 6: 15+ Kurumsal Olmayan Kadın Nüfusu: 55-65+ Yaş**





**TUSIAD 40**

