



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Türk Emeklilik Sisteminde Reform

*Mevcut Durum
ve
Alternatif Stratejiler*

Kasım 2004
(Yayın No. TÜSİAD-T/2004-11/382)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2004, 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, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-74-4

LEBİB YALKIN YAYIMLARI VE BASIM İŞLERİ ANONİM ŞİRKETİ
Oto Sanayii, Barbaros Cad. No.78 34396 4. Levent-İSTANBUL
Tel: (0212) 282 39 00 Faks: (0212) 280 99 34

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, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

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.

TÜSİAD Sosyal İşler Komisyonu'na bağlı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Çalışma Grubu faaliyetleri çerçevesinde hazırlanan "Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler" başlıklı bu çalışmanın "Türk Sosyal Güvenlik Sistemi: Tarihi Gelişme Seyri, Kurumsal Yapı, Kapsam, Sağlanan Haklar ve Finansman" başlıklı birinci bölümü Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. Yusuf Alper; "OECD Ülkelerinde Emeklilik Sistemleri ve Reform Tasarıları" başlıklı ikinci ve "Türk Emeklilik Sistemi Reformu İçin Bir Genel Denge Modeli" başlıklı dördüncü bölümleri Güney Kaliforniya Üniversitesi Marshall İşletme Okulu Finans ve İş Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi Prof. Dr. Selahattin İmroboroğlu; "Türkiye'de Yaşlılık Sigortası ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Uzun Dönem Aktüeryal Dengeleri: 1999 Reformu ve Alternatifleri" başlıklı üçüncü bölümü Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Serdar Sayan tarafından yazılmıştır. Raporun "Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Bir Model Önerisi" başlıklı beşinci bölümü ise yazarlar tarafından ortak olarak kaleme alınmıştır.

Kasım 2004

SUNUŞ

TÜSİAD, ülkemizin ekonomik ve sosyal yapısı ile ilgili çeşitli konularda reformist ve kalıcı düzenlemeler yapılması amacıyla istihdam, emeklilik sistemleri, sağlık, eğitim gibi geniş toplum kesimlerini ilgilendiren konularda kamuoyuna çok sayıda çalışma sunmuştur. Bu çalışmalarla, bu sorunların geniş bir perspektiften tartışılması ve çözümüne yönelik görüş ve önerilerin dile getirilmesine çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sistemi ve emeklilik programlarının yeniden yapılandırılması özellikle son on yılda yoğun şekilde tartışılan konulardır. TÜSİAD tarafından 1997 yılında yayımlanan "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" başlıklı raporun, 1999 yılında başlayan sosyal güvenlik sistemi revizyon çalışmalarına ışık tutmasına çalışılmıştır. Ancak 1999 yılında başlayan bu sürecin tamamlanmamış olması üzerine, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Temmuz 2004'te yayınlamış olduğu "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi" çalışmasıyla emeklilik ve sağlık sistemlerini yeniden tartışmaya açmış ve ilgili konularda yasal düzenlemelerin yapılması yeniden gündeme alınmıştır.

1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin üzerinden beş yıl geçmiş olmasına rağmen sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının devam ettiği görülmektedir. 2000 yılının ilk yarısında sağlanan geçici azalmanın dışında sosyal güvenlik kurumları açıkları tekrar artma eğilimine girmiş ve GSMH'nin % 4'ünü aşarak makroekonomik dengeleri tehdit eder bir boyuta ulaşmıştır. Bakanlık raporunda da belirtildiği gibi, son on yıllık dönemde sosyal güvenlik kurumu açıklarının Hazine Müsteşarlığı'nın iç borçlanma faizi ile güncelleştirilmiş değeri 345 katrilyon TL olup, bir başka ifade ile son on yılda açıkların kapatılması için kullanılan kaynaklar Türkiye'nin 2003 yılı toplam milli gelirine eşittir. Yine Bakanlık hesaplamalarına göre bu miktar Türkiye'nin 2003 yılı toplam konsolide borç stokunun 1.24 katına ulaşmıştır.

Geçen zaman içinde, sosyal güvenlik sistemi üzerinde siyasi iktidarların müdahale eğilimlerinin devam ettiği görülmektedir. Aktif/pasif sigortalı dengesindeki bozulma devam etmiş ve 1,8 çalışanın 1 emekliyi finanse etmek zorunda kaldığı kronik bir yapı ortaya çıkmıştır. Kayıt dışının önlenmesine yönelik düzenlemeler ve ça-

lışmaların beklenen sonuçları vermesi bir yana, bu sektörde çalışanların sayısı ve oranı daha da artmıştır.

Yukarıda sayılanlar, mevcut sosyal güvenlik sisteminin "sürdürülemez" olduğu, sistemin ana felsefesini ve temel yapısını değiştirmeden kalıcı zmler getirilemeyeceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Bu tespitten hareketle, TÜSİAD emeklilik ve sağlık sistemlerinde reform yapılmasını öngören iki çalışmayı gündemine almıştır. Bunlardan, sağlık sistemi ile ilgili olarak hazırlanan "Sağlıklı Bir Gelecek: Sağlık Reformu Yolunda Uygulanabilir zm nerileri" raporu Eylül 2004'te kamuoyuna sunulmuştur. "Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler" başlıklı rapor da Kasım 2004'de kamuoyuna sunulmaktadır. Bu alışma ile halen Bakanlık tarafından sosyal güvenlik ile ilgili yürütülen yeni yasalama sürecine reformist ve kalıcı zm nerileri ile katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

TÜSİAD Sosyal İşler Komisyonu tarafından hazırlatılan bu çalışma, komisyon yesi Melih Araz koordinasyonunda, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi alışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü ğretim yesi Prof. Dr. Yusuf Alper, Güney Kaliforniya Üniversitesi Marshall İşletme Okulu Finans ve İş Ekonomisi Bölümü ğretim yesi Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu ve Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü ğretim yesi Doç. Dr. Serdar Sayan'ın yaklaşık bir yıl süren çalışmalarının ürünüdür. Çalışmanın, Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu ile ilgili birinci bölümü Prof. Dr. Yusuf Alper, OECD lkelerinde sosyal güvenlik reformunu inceleyen ikinci bölümü ile Türkiye için bir genel denge modelinin oluşturulduğu dördüncü bölümü Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu, Türkiye'de yaşlılık sigortasının uzun dönem aktüeryal dengeleri ile ilgili nc bölümü Doç. Dr. Serdar Sayan tarafından yazılmış; son bölüm ise yazarlar tarafından ortak olarak kaleme alınmıştır.

Doğru modellendirilmiş yeni bir emeklilik sistemi, ülkenin kaderini değiştirecek bir olgudur. Uzun vadede sürdürülebilir bir yapıyı garantileyecek bu sistemin temel esasları şunlardır:

Çalışmanın savunduğu çok ayaklı modelin, mevcut sistemin revizyonu ile devam etmesi öngörülen dağıtım esaslı finansman metoduna göre çalışan ve asgari düzeyde emeklilik gelirini garantileyen I. Ayak ve zorunlu bireysel hesaplara dayanan II. Ayak emeklilik kurumlarından oluşması önerilmektedir. 2001 yılında oluşturulan ve gönüllülük esasına dayanan Bireysel Emeklilik Sistemi'nin aynen devam etmesi ve yeni sistemin III. Ayak kurumlarını oluşturması öngörülmektedir.

Raporun ikinci bölümünde de vurgulandığı gibi, bütün dünyada dağıtım esaslı sistemlerden bireysel hesaplara dayanan fonlu sistemlere doğru geçiş yönünde çalışmalar vardır. Bu yaklaşımı benimseyen ülkeler kamu açıklarını kalıcı olarak çözecek, emeklilik gelirlerini büyük oranda artıracak ve bireysel tasarruf sahiplerine kendi gelecekleri ile ilgili olarak hak, inisiyatif, sorumluluk ve miras hakkı verecek modelleri denemektedirler.

Bu çalışmada savunulan sistem sayesinde ülkemiz makroekonomik dengelerinde ciddi iyileşmelerin olacağına inanılmaktadır. Artan yurt içi tasarruflar yatırım ve gelir düzeyini yükseltecektir. Bireysel hesaplarda biriken uzun vadeli tasarruflar sermaye piyasalarının gelişip derinleşmesine yol açacak, kamu ve özel sektör kuruluşlarının finansmanı için gerekli olan uzun vadeli fonlar ve hisse senedi yolu ile finansman mümkün olacak, böylece sermaye tabana yayılacaktır.

Yeni sistem, sistem üzerindeki siyasi müdahaleleri asgariye indirecek, sağlanan ekonomik istikrar ortamında kamunun borçlanma ihtiyacı çok daha ucuza ve uzun vadeli olarak karşılanabilecektir. Önerilen yeni sistemde emek üzerinden yapılan toplam kesintilerin azaltılarak emek maliyetinin düşürülmesi, kayıt dışı çalışmanın azaltılmasına önemli katkılarda bulunacaktır. Öte yandan, yeni sistem, uzun dönemde daha düşük bir kesinti oranı ile mevcut sisteme göre daha yüksek düzeyde bir emeklilik gelirin sağlanabileceğini de ortaya koymaktadır.

Yeni sistemin geçiş dönemi maliyetlerini ileri sürerek, bireysel hesaplara dayalı sistemleri kabul edilemez olarak değerlendirenler olabilir. Ancak yeni sistemin uzun dönemli getirileri dikkate alındığı zaman bu maliyetlerin katlanılabilir ve karşılanabilir olduğu görülmektedir. Mevcut sistemin sadece revizyonu ile sağlanacak iyileşmelerin geçici olacağı ve sorunun çözümü için ileride daha yüksek maliyetli müdahaleleri zorunlu kılmaktan başka bir anlam taşımayacağı açıktır. Bu çalışmadaki model ise, bir kere ödenecek bir geçiş maliyetinin ardından sistemin artık açık vermeyeceği gerçeğine dayanmaktadır.

Bu çalışmanın, sosyal güvenlik sistemimizle ilgili kapsamlı değişikliklerin yapılmasının tekrar ele alındığı bu dönemde yasa koyucu tarafından yürütülen çalışmalara ciddi katkılarda bulunacağına inanıyoruz.

ÖZGEÇMİŞLER

Prof. Dr. Yusuf ALPER

1959 yılında Konya'da doğan Yusuf Alper, lisans eğitimini Bursa Üniversitesi, İktisadi ve Sosyal Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nde 1981 yılında tamamladı ve aynı yıl sosyal siyaset kürsüsünde asistan olarak göreve başladı. "Sosyal Güvenliğin Tasarruf Eğilimine Tesirleri" konulu tezi ile 1985 yılında doktora derecesini aldı. Genel sosyal politika, özelleştirme ve özellikle sosyal güvenlikle ilgili çalışmaları ile çalışma ekonomisi ana 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 görev yapmakta olan Yusuf Alper'in sosyal güvenlik ile ilgili kitap, makale ve araştırmaları vardır. Yusuf Alper, TÜSİAD'ın "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" (1997) raporunun hazırlanmasına katkısının yanısıra VII. ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile sosyal güvenlik özel ihtisas komisyonu raporlarının hazırlanmasında da görev almıştır.

Prof. Dr. Selahattin İMROHOROĞLU

1957 yılında Nazilli'de doğan Selahattin İmrohoroglu, orta ve lise öğrenimini TED Ankara Koleji'nde, lisans eğitimini ise 1980 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ekonomi Bölümü'nde tamamladı. 1988 yılında "Enflasyon Hakkında İki Makale" başlıklı teziyle Minnesota Üniversitesi'nden ekonomi dalında doktora derecesi aldı. Aynı yıl, Güney Kaliforniya Üniversitesi'nde asistan profesör olarak göreve başladı. 1995'te doçent, 2000'de profesör oldu.

Halen Güney Kaliforniya Üniversitesi, Finans ve İş Ekonomisi Bölümü'nde profesör olarak görev yapmakta olan Selahattin İmrohoroglu, genel olarak makroiktisat, özel olarak da sosyal güvenlik üzerine çeşitli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu çalışmalardan özellikle emeklilik sistemlerinde dağıtım sistemlerinden fonlu sistemlere geçişin ve emeklilik sistemi reformlarının, hem bireyin refahı hem de makroekonomik göstergeler üzerindeki etkilerini incelediği makaleleri *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*, *International Economic Review* ve *Review of Economic Dynamics* gibi dergilerde yayınlanmıştır.

Doç. Dr. Serdar SAYAN

1964 yılında Çanakkale’de doğan Serdar Sayan, lisans derecesini 1985'te ODTÜ Ekonomi Bölümü’nden, yüksek lisans derecesini de Fulbright burslusu olarak gittiği ABD'deki Ohio State Üniversitesi’nden 1988’de aldı. 1988’de aynı üniversitede asistan oldu ve 1992’de doktorasını aldıktan sonra Bilkent Üniversitesi'nde çalışmaya başladı.

Son zamanlardaki kuramsal ve ampirik çalışmaları, Türk emeklilik sisteminin reform alternatifleri ile nüfusu farklı hızlarda yaşanan ülkeler arasındaki ticaret ve göçün dinamik analizi üzerinde yoğunlaşmıştır. Yurt içi ve dışındaki çeşitli süreli yayın ve kitaplarda yayınlanan çok sayıda hakemli makalesi bulunan Serdar Sayan'ın, önemli bir bölümünü davetli olarak, çeşitli ülkelerde sunduğu çok sayıda tebliği de vardır. İngilizce’den İspanyolca, Portekizce ve Lehçe’ye çevrilerek Arjantin, Brezilya, G. Kore ve Polonya’da yayınlanan köşe yazıları da bulunan Serdar Sayan, yerli ve yabancı çeşitli süreli yayınlarda hakemlik ve misafir editörlük yapmış; ulusal ve uluslararası konferanslarda seçici kurul üyelikleri üstlenip oturumlar düzenlemiştir. 2003-2004’te Ohio State Üniversitesi’nde davetli misafir profesör olarak lisansüstü ve doktora dersleri veren Serdar Sayan, 1998’de Bilkent’in "Yılın Öğretim Üyesi", 2002’de Mustafa Parlar Vakfı’nın "Yılın Genç Bilim Adamı" ve 2004’te Ohio State’teki fakültesinin "Yılın Uluslararası Mezunu" ödülleri kazanmıştır. 2002’de Kahire merkezli bölgesel iktisatçılar ağı *Economic Research Forum*’un şeref üyeliğine seçilen Sayan, 2000-2003 arasında Türkiye Ekonomi Kurumu ve 2004’ten itibaren *Middle East Economic Association* Yönetim Kurulu üyeliklerini üstlenmiştir.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	15
1. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ:	
TARİHİ GELİŞME SEYRİ, KURUMSAL YAPI, KAPSAM,	
SAĞLANAN HAKLAR VE FİNANSMAN	27
1.1. Tarihi Gelişme Seyri	29
1.2. Kurumsal Yapı	31
1.2.1. Sosyal Sigorta Kurumları	31
1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	31
1.2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı	32
1.2.1.3. T.C. Emekli Sandığı	33
1.2.1.4. BAĞ-KUR	33
1.2.1.5. Türkiye İş Kurumu	34
1.2.1.6. Vakıf Statüsündeki Sandıklar	35
1.2.2. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları	35
1.2.2.1. Kamu Yardımları	35
1.2.2.2. Hizmete Çevrilerek Sunulan	
Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları	37
1.2.3. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Müesseseleri	38
1.2.3.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu	38
1.2.3.2. Amele Birliği	39
1.2.3.3. Özel Sigortalar	39
1.2.3.4. Bireysel Emeklilik Sistemi	40
1.3. Kişi Olarak Kapsam	41
1.4. Sağlanan Yardımlar ve Hak Kazanma Şartları	45
1.4.1. Genel Olarak	45
1.4.2. Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Aylıklarına Hak Kazanma ve	
Aylıkların Hesaplanması İle İlgili Genel Esaslar	48
1.4.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu	48
1.4.2.2. BAĞ-KUR	53
1.4.2.3. T.C. Emekli Sandığı	56

1.5. Sosyal Sigortaların Finansmanı	60
1.5.1. Sosyal Sigortalar Kurumu	60
1.5.2. BAĞ-KUR	62
1.5.3. T.C. Emekli Sandığı	63
1.5.4. İstatistiklerle Sosyal Sigorta Kurumlarının Mali Durumları	63
1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Arayışları	67
1.6.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Raporu ve Sosyal Güvenlik Reformu	67
1.6.2. 4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Reformu	68
1.6.3. KHK'ler ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılandırılması	69
1.6.4. Bireysel Emeklilik Sisteminin Oluşturulması	70
1.6.5. Sosyal Sigorta Kurumlarının Teşkilat Kanunları	70
1.6.6. Acil Eylem Planı Kapsamında Yürütülen Çalışmalar	70
1.6.7. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tek Çatı Altında Toplanması Projesi	72
1.6.8. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Reform Önerisi	74
2. OECD ÜLKELERİNDE EMEKLİLİK SİSTEMLERİ VE REFORM TASARILARI	75
2.1. Emeklilik Sigortası ve Reform Tasarıları	77
2.1.1. Ekonomik Teori ve PAYG Emeklilik Sigortası	77
2.2. OECD Ülkelerinde Emeklilik Sistemleri	80
2.2.1. Vergi Oranları	80
2.2.2. Emeklilik Yaşı	80
2.2.3. Aylık Bağlama Oranı	81
2.3. Demografik Gelişmeler	85
2.4. OECD Ülkelerinde Emeklilik Sigortası Reformu	88
2.5. İngiltere Örneği	94
2.6. 1981 Tarihli Şili Reformu	95
2.6.1. 1981 Öncesi	95
2.6.2. 1981 Reformu	96
2.6.3. Şili Sisteminin 1981'den Bugüne Performansı	99
2.7. Şili Modelinden Çıkarılacak Sonuçlar	101

3. TÜRKİYE’DE YAŞLILIK SİGORTASI VE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU’NUN UZUN DÖNEM AKTÜERYAL DENGELERİ:	
1999 REFORMU VE ALTERNATİFLERİ	103
3.1. Kapsam ve Çerçeve	105
3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve Sorunları	107
3.3. SSK’nın Yaşlılık Sigortası Açıkları: 2060’a Dek Öngörüler	111
3.3.1. Kullanılan Model ve Varsayımlar	112
3.3.2. Senaryolar ve Sonuçlar	115
3.3.2.1. 1999 Reformu Öncesi ve Mevcut Durumların Devamı Senaryoları	115
3.3.2.2. Alternatif Reform Senaryoları	120
3.4. Sonuçlar	124
4. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİ REFORMU İÇİN BİR GENEL DENGİ MODELİ	127
4.1. Çakışan Nesiller	129
4.2. Genel Denge Modeli	129
4.2.1. Modelin Ana Öğeleri	130
4.2.2. Genel Denge Tanımı	133
4.2.3. Modelin Kalibrasyonu	133
4.3. Sayısal Bulgular	136
4.3.1. Model 1	136
4.3.2. Model 2	142
4.3.3. Geçiş Dönemi	144
4.4. Sonuçlar	148
5. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE REFORM: BİR MODEL ÖNERİSİ	149
5.1. Reform Arayışları ve Öneriler	151
5.1.1. Niçin Reform?	151
5.1.2. Nasıl Bir Sosyal Güvenlik Reformu?	153
5.1.2.1. TÜSİAD-1997 Raporu ve Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi	153
5.1.2.2. TÜSİAD-1997 Raporundan Sonra Gerçekleştirilenler ve Sonuçları	155

5.1.2.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Reform Önerisinin Temel Esasları	157
5.1.2.4. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Reform Önerisinin Genel Değerlendirmesi	159
5.2. Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Bir Model Önerisi	161
5.2.1. Mevcut Durum ve Reform İhtiyacı	161
5.2.2. Reform Önerisinin Temel Esasları	165
5.2.3. Yeni Emeklilik Sisteminin Kurumsal Yapısı ve Finansmanı	166
5.2.3.1. Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları	166
5.2.3.2. İkinci Ayak Emeklilik Sistemi: Zorunlu Bireysel Emeklilik Hesapları	167
5.2.3.3. Üçüncü Ayak Emeklilik Kurumları: İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Hesapları	169
5.2.4. Yeni Emeklilik Sisteminde Aylıkların Seviyesi	169
5.2.5. Yeni Emeklilik Sisteminin Değerlendirilmesi	172
EK	175
KAYNAKÇA	181

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE REFORM: BİR MODEL ÖNERİSİ

Niçin Reform?

1990'lı yılların başından itibaren çok yönlü ve yoğun olarak kapsamlı bir reform yapılması ihtiyacı vurgulanan ve 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla getirilen kapsamlı değişikliklerle başlayan yeniden yapılanma süreci, geçen beş yıllık süre ve alınan ilave tedbirlere rağmen beklenen sonuçları vermekten uzak kalmış, emeklilik kurumlarının açıkları artarak devam etmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 29 Temmuz 2004'te kamuoyuna takdim edilen ve bugünlerde yasalaşma süreci başlayan sosyal güvenlik reform çalışmaları bu ihtiyacın en son ve somut gerekçesini oluşturmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde reform yapılma ihtiyacını doğuran temel sebepler şu başlıklar altında toplanabilir:

- Gelecek 20 yıllık sürede Türkiye'nin genç nüfusa sahip olmasından kaynaklanan demografik fırsat penceresi ortadan kalkacak, nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan klasik sosyal güvenlik problemleri yaşanacaktır.
- Ülke imkanlarına göre yüksek oranlı kaynak tahsisi yapılmasına rağmen, mevcut sistem, kaynakların etkin ve doğru kullanımını sağlayamamakta ve yoksulluğu önlemede yetersiz kalmaktadır.
- Emeklilik kurumlarının artarak devam eden finansman açıkları, makroekonomik dengeleri ve temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemektedir.
- Mevcut sosyal güvenlik sistemi, rekabet gücünü azaltan, yeni kaynak ve istihdam yaratma politikalarını güçleştiren bir işleyişe sahiptir.
- Türkiye vergi yükü bakımından OECD ülkeleri arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Mevcut sistem, yüksek oranlı primler dolayısıyla, başta kamu gelirleri olmak üzere bütün ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyen kayıt dışı çalışmayı teşvik edici bir etki yaratmaktadır.
- Türk sosyal güvenlik sisteminin problemleri, günü kurtarmaya yönelik kısa vadeli çözüm arayışları ile çözülebilecek problemler olmaktan çıkmıştır.

Bugüne Kadar Neler Yapıldı?

1990'lı yılların sonundan itibaren Türk sosyal güvenlik sisteminin kronik problemlerini çözmeye yönelik olarak alınan tedbirlerden en önemlileri şunlardır:

- Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun, mevcut sistemin işleyişinde sigortacılık ilkelerini öne çıkararak, emeklilik kurumlarının finansman açıklarını ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı değişiklikler getirmiştir. Kanunla, emeklilik kurumlarının kısa dönemde gelirlerini artıran (prime esas kazançların yükseltilmesi gibi), uzun dönemde ise giderlerini azaltan (emeklilik yaşının yükseltilmesi ve prim ödeme gün sayısının artırılması gibi) önemli düzenlemeler yapılmıştır.
- 2001 yılında 4632 sayılı Kanunla, sosyal güvenlik reformunun önemli ayaklarından biri olarak kabul edilen ve gönüllülük esası üzerine kurulan **Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi** oluşturulmuştur.
- Bu düzenlemeler devam ederken hükümetin Acil Eylem Planı çerçevesinde sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması projesi kapsamında dört kanun tasarısı taslağı 2003 yılı başında kamuoyunun görüş ve tartışmasına açılmıştır.
- Bakanlık, Acil Eylem Planı kapsamında başlattığı çalışmaları Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın çalışmaları ile olgunlaştırmış ve Temmuz 2004 tarihinde yeni ve daha kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirmeye yönelik çalışmaları başlatmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını bütüncül bir yaklaşımla ele alan ve reform sürecinde yapılacak işlemleri sistematik olarak ortaya koyan Bakanlık önerisinde olumlu olarak değerlendirilen ve desteklenmesi gereken çok sayıda husus yanında eleştiriye açık yönler de vardır.

1999 yılından bu yana geçen beş yıllık sürede yapılan çalışmaları kısaca özetlemek gerekirse; alınan bütün tedbirlere rağmen kayıt dışı çalışma önlenememiş, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarının büyüyerek sürmesi durdurulamamış, sosyal sigorta kurumlarının kurumsal yapısı ile ilgili düzenlemeler yetersiz kalmış ve Emekli Sandığı'na yönelik herhangi bir düzenleme ve değişiklik yapılamamıştır.

Nasıl Bir Reform?

Temel Varsayım

Bu raporda önerilen reform, bütün bir sosyal güvenlik sisteminin değil, yalnızca emeklilik sigortaları kurumlarının yeniden yapılandırılması ile ilgilidir. Sağlık sigortası ile ilgili çalışmalar bu reform kapsamının dışında tutulmuştur.

Mevcut Durum ve Reform İhtiyacı

Bu raporda, Türk emeklilik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapılan önerilere dayanak teşkil etmek üzere, öncelikle çerçevesi 4447 sayılı Kanunla çizilen mevcut sistemde herhangi bir değişikliğe gidilmemesi halinde finansman açıklarının ne boyutlara ulaşacağı aktüeryal bir model çerçevesinde gösterilmiştir.

- 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin yapılmamış olması halinde sadece SSK açığının 2000-2060 döneminde almış olacağı birikimli değer bugüne iskonto edilmiş tutarının, **bugünkü fiyatlarla ifadesi 1,5 kentiyonu geçen ve Türkiye'nin bugünkü GSYİH'sını kat kat aşan bir miktar olduğu görülmektedir.**
- Aynı sonuçlar, emeklilik yaşında 4447 sayılı Kanunca öngörülen artış hızının Anayasa Mahkemesi kararı uyarınca yavaşlatılmasının 60 yıla yayılan maliyetinin bugünkü fiyatlarla 165 katrilyon TL'ye (ya da bugünkü kurdan 110 milyar ABD dolarına) yaklaştığını ima etmektedir.
- Çeşitli varsayımlar altında hesaplanan farklı emeklilik yaşı, prim oranı ve aylık bağlama oranı kombinasyonları sayesinde, SSK açıklarının tamamen ortadan kaldırılabileceği veya çok düşük bir seviyeye indirilebileceği ortaya konmuştur.

Bu raporda yapılan genel denge modellemesi çalışmasından çıkan sonuçlar ise, üç ayaklı bir emeklilik sistemine geçişi öngören çeşitli reform senaryoları çerçevesinde, Türkiye'nin temel iktisadi göstergelerinde gözlenecek değişiklikleri ortaya koymuştur. Bu sonuçlar şunlardır:

- Kamu emeklilik sisteminin tamamen ortadan kaldırıldığı, bütün emeklilik sisteminin fon esasına göre çalışan bireysel emeklilik kurumlarınca gerçekleştirildiği (yani kamu emeklilik sisteminin aylık bağlama ve prim oranlarının sıfırlan-

dığı) bir ortamda, reel ücretler % 19,5; sermaye stoğu % 66,2 ve GSMH % 19,5 artış gösterirken, faiz oranının yarıya ineceği gözlenmiştir.

- Kamu emeklilik sisteminin devamı halinde, bu değişkenlerle ilgili sonuçlar uygulanacak aylık bağlama oranlarına göre değişmektedir. Nitekim, % 30 oranında aylık bağlayan bir kamu emeklilik sisteminin devam etmesi halinde ödenmesi gereken prim oranı % 6,9; reel ücretlerdeki artış % 9,1; faiz oranı % 6,4; sermaye stoğundaki artış % 28,3 ve GSYİH'daki artış % 9,2 olarak gerçekleşecektir.

Reform Önerisinin Temel Esasları

- Türkiye'de demografik yapıdaki değişim ve temel ekonomik değişkenlerdeki olumsuz gelişmelerin yanısıra, ülke dışında meydana gelecek değişikliklerden etkilenmeyecek, genel olarak sistemin dışında cereyan eden gelişmelerin olumsuz etkilerini en aza indiren bir emeklilik sistemine ihtiyaç vardır.
- ***Nimet-külfet*** dengesinin sağlanması konusunda hangi sosyal güvenlik kuruluşu ve rejimine bağlı olduğuna bakılmaksızın her vatandaşa eşit davranan bir emeklilik sistemi oluşturulmalıdır.
- Kurulacak emeklilik sisteminin işleyişi, fertlere kendi çalışma ve emeklilikleri ile ilgili kararların alınma sürecinde daha fazla söz sahibi olma ve sorumluluk üstlenme imkanı vermelidir.
- Emeklilik sistemindeki reformun amacı, yalnızca bugün ve yakın gelecekte emekli olacakların haklarını korumayı değil, bundan sonra emekli olacakların makul bir hayat standardına ulaşmalarını sağlamayı da hedeflemek ve bu amaçla daha geniş tasarruf ve yatırım alternatifleri sunmak olmalıdır.
- Emeklilik sisteminin işleyişi, siyasi iktidarların aylıkların belirlenmesi, artış oranlarının tespiti, primlerin artırılması gibi emeklilerin hayat standartlarını değiştirecek müdahalelerine imkan vermemeli, emeklilerin geleceği ile ilgili belirsizliklere yol açmamalıdır.
- Fertlerin üzerindeki dolaylı ve dolaysız vergi yükünü azaltarak hem ekonomiye yeni kaynak sağlayan, hem de istihdamı ve dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus oranını artıran, bunu gerçekleştirirken de reel ücretlerdeki artışı engellemeyen bir sistem oluşturulmalıdır.

Önerilen modelin temel değişkenlerinden birini emeklilik yaşının belirlenmesi oluşturmaktadır. Ortalama yaşam beklentisinin 69 yıl olduğu ülkemizde emeklilik yaşının bugün 55-56 olması gerekmektedir. 2045-2050 yıllarına doğru ortalama yaşam beklentisinin 79'a çıkması beklendiğinden, buna uygun emekli olma yaşının da 62-63 olması gerekmektedir. 4447 sayılı Kanun gereğince mevcut sistem içinde emekli olma yaşı 2020'li yıllarda zaten 58-60'lı yaşlara yükseleceği için kısa dönemde emeklilik yaşı ile ilgili önemli değişikliklere ihtiyaç duyulmayacaktır. 2020-2050 yılları arasında emeklilik yaşının 4-5 yaş yükseltilmesi, sistemi nüfusun yaşlanmasından kaynaklanacak olumsuz etkilerden koruyacaktır.

Önerilen Emeklilik Sisteminin Kurumsal Yapısı

Yeni emeklilik sistemi **(YES) üç ayaklı bir sistem** üzerine kurulmaktadır. Bu, bugün gelişmiş ülkelerde, gelecekte de gelişmekte olan ülkelerde emeklilik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik genel gelişme eğilimlerine ve tercihlere uygundur. Türkiye, bu tercihe uygun bir sistemi hayata geçirme konusunda, hem anlayış ve bakış açısı hem de kurumsal altyapı bakımından 1999 yılından daha uygun ortam ve şartlara sahiptir.

1) Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları

Bu ayakta, YES'in, emekli olan herkese asgari bir yaşam standardı sağlama fonksiyonunu üstlenen bir kurum yer alacaktır. Önerilen yeni sistemin başarısı için mevcut emeklilik kurumlarının tek çatı altında toplanması reformun en önemli ve öncelikli unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Birinci ayak emeklilik kurumunun işleyişi ile ilgili temel esaslar şunlardır:

- İstisnasız, kapsama alınan herkese, asgari düzeyde bir emekli aylığı garanti edilecektir.
- Sistem, dağıtım esasına göre finanse edilecektir. Halen % 20 olan prim oranı, beş yıldan daha kısa süreli sigortalılar için % 7'ye düşürülecektir. Prim yükü sigortalı ve işverenler arasında eşit olarak paylaşılacaktır.
- Bu ayaktan bağlanacak aylık, çalışırken elde edilen ortalama gelirin % 25'ine denk olacaktır. Bunu sağlamak üzere, halen % 65 olan ortalama aylık bağlama oranı % 25'e düşürülecektir.

- Malullük ve ölüm hallerinde ise 5 yıllık prim ödeme şartına bağlı olarak 25 yıl prim ödemiş gibi aylık bağlanacaktır.

2) İkinci Ayak Emeklilik Sistemi: Zorunlu Bireysel Emeklilik Hesapları

Bu ayakta, bireysel tasarruf ve fonlama esasına göre çalışan kurumlar yer alacaktır. Çalışma esasları şunlardır:

- Birinci ayak emeklilik kurumu kapsamındakiler, **zorunlu** olarak ikinci ayak emeklilik sisteminin de üyesi olacaklardır.
- Kurumlar fon esasına göre çalışacak, fon mülkiyeti ve yönetimi bireylerin kontrolünde olacaktır.
- Ekonomi için yeni kaynak niteliğinde olan bu fonlar, emeklilik sigorta şirketlerince devlet garantisi altında çeşitli yatırım alanlarında değerlendirilecektir.
- İkinci ayakta çalışan bu kurumların faaliyetleri, halen yürürlükte olan "**Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu**" çerçevesinde bir organizasyon ve kurumsal yapı esas alınarak yürütülecektir.
- İkinci ayak emeklilik kurumları için prim oranı, 2005 yılı itibarıyla beş yıldan kısa süreli sigortalı olanlar için % 8 olacaktır. Mevcut sistemde beş yıldan fazla süre ile sigortalı olanlara ise bir tercih hakkı verilecek ve mevcut sistemde kalmak ile YES'e geçmek arasında seçim yapmaları istenecektir. Bunlardan eski sistemde kalmayı tercih edenler için gerek prim ve bağlama oranlarında gerekse emeklilik yaşında herhangi bir değişiklik yapılmayacaktır. Ancak YES'e geçmeyi seçenler için aşağıdaki tabloda gösterilen prim ve bağlama oranları geçerli olacak; bunların hem I. hem de II. Ayak kurumlardan gelecek maaşlarını almak için de, mevcut bireysel emeklilik sistemi için halen geçerli olan 56 yaşını beklemeleri gerekecektir. Ödenecek primlerin çalışan ve işveren arasındaki bölüşümü de tabloda gösterildiği gibi olacaktır.

Tablo 1: I. ve II. Ayak Emeklilik Kurumlarının Prim ve Bağlama Oranları (%)

	I. Ayak Prim Oranı			II. Ayak Prim Oranı			Toplam Kesinti Oranı			YES'e Geçtiği Taktirde I. Ayak Bağlama Oranı
	Sig.	İşv.	Top.	Sig.	İşv.	Top.	Sig.	İşv.	Top.	
Mevcut Sistem	9,0	11,0	20,0	-	-	-	9,0	11,0	20	65
Mevcut Sistem ile YES Arasında Tercih Hakkı Olanlar										
15 Yıldan Fazla Süredir Sigortalı Olanlar	4,0	7,5	11,5	5,0	3,5	8,5	9,0	11,0	20	60
10-14 Yıl Arası Sürede Sigortalı Olanlar	4,5	6,5	11,0	4,0	4,0	8,0	8,5	10,5	19	54
5-9 Yıl Arası Sürede Sigortalı Olanlar	5,0	5,5	10,5	3,0	4,5	7,5	8,0	10,0	18	46
YES'e Katılımı Zorunlu Olacak Olanlar										
5 Yıldan Az Süreyle Sigortalı Olanlar	3,5	3,5	7,0	4,0	4,0	8,0	7,5	7,5	15	25

Önerilen yeni emeklilik sisteminin önemli unsurlarından biri toplam prim oranını % 20'den % 15'e düşürmesidir. Devlet ikinci ayak emeklilik kurumlarının finansmanına katılmayacak, ancak sigortalı ve işverenler tarafından ödenecek primlere vergi muafiyeti tanıyacaktır.

3) Üçüncü Ayak Emeklilik Kurumları: İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Hesapları

Bu ayakta, halen bireysel emeklilik şirketleri adı altında faaliyet gösteren ve tamamen gönüllülük esasına göre çalışan kurumlar yer alacaktır. Çalışma esasları mevcut bireysel emeklilik sistemi ile benzer olacaktır.

Yeni Emeklilik Sisteminde Aylıkların Seviyesi

YES'in bireyler açısından en olumlu yönü, bağlanacak aylıkların seviyesinin hem mevcut sistemdekinden hem de Bakanlık tarafından önerilen modelde bağlanacak aylıkların seviyesinden daha yüksek olacaktır.

Tablo 2: Çeşitli Reform Önerilerinde Emekli Aylıklarının Seviyesi

		I. Ayak		II. Ayak		Toplam	
		Milyon TL	ABD Doları	Milyon TL	ABD Doları	Milyon TL	ABD Doları
Mevcut Durum	1999 öncesi	325	217	0	0	325	217
	1999 sonrası	160	107	0	0	160	107
Çalışma ve Sos. Güv. Bak. Önerisi		225	150	0	0	225	150
YES-Önerilen Model (*)							
Alternatif 1		125	83	276	184	401	267
Alternatif 2		125	83	375	250	500	333

(*) Çalışma süresinin 25 yıl, II. Ayak katkı miktarının ortalama gelirin %8'i (yılda 320 ABD Doları) ve çalışma hayatı boyunca elde edilecek getiri oranlarının Alternatif 1'de % 6, Alternatif 2'de % 8 olacağı varsayılmış, emeklilik süresi 10 yıl ve bu süredeki getiri % 4 olarak alınmıştır.

Mevcut sisteme göre bağlanacak aylıkların hesabında 1999 öncesi dönem için ortalama Fert Başına Milli Gelir yıllık 4000 ABD doları, aylık bağlama oranı % 65 ve dolar kuru 1,5 milyon TL olarak alınmıştır. 1999 sonrasında ilk defa sigortalı olanlar için SSK'dan bağlanacak en düşük aylık, prime esas kazançların % 35'i kadar olacaktır bugünkü asgari ücret düzeyinden bağlanacak olan aylık sosyal yardım zamları dahil 160 milyon TL olacaktır. Bakanlığın önerisinde ise 2040 yılından itibaren aylık bağlama oranının her yıl için % 1,5 ve 30 yıl çalışan bir birey için % 45 olacağı dikkate alınarak aylık hesaplanmıştır.

Tablo 2'de, önerilen YES'in birinci ve ikinci ayaklarından bağlanacak olan aylıklar, mevcut sistemden 1999 yılından önce sigortalı olanlara bağlanacak aylıklardan birinci alternatifte % 23 ve ikinci alternatifte % 53 daha yüksek olacaktır. Kısacası, YES'in birinci ve ikinci ayak emeklilik kurumlarından bağlanacak toplam aylık, özellikle düşük gelir grupları için mevcut sisteme oranla daha yüksek olacaktır.

Yeni Emeklilik Sisteminin Değerlendirilmesi

YES'in hayata geçirilmesi halinde, aşağıdaki olumlu etkilerin ortaya çıkması beklenmektedir:

- Öncelikle, hem sigortalı hem de işveren primlerinde (katkılarında) önemli oranda bir düşüş sağlanacaktır.
- Primlerdeki düşüş, bir yandan istihdamı artıracak, kayıt dışı ekonominin cazibesini azaltarak kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir.
- Özellikle II. Ayak emeklilik kurumlarının fonlarının toplam tasarruflara yapacağı katkının sermaye stoğu, istihdam ve reel ücret artışları ile ekonomik büyümeye ivme kazandırıcı etkileri olacaktır.
- Mevcut sistemin işleyişinden ve finansman açıklarından kaynaklanan ekonomik yük ortadan kalkacaktır.
- Özellikle II. Ayak zorunlu bireysel tasarruf fonlarının oluşumu, ülkemizdeki kurumsal yatırımcı tabanını genişletecek, gelişmiş sermaye piyasalarına sahip Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi, hem özel kesime hem de kamuya uzun vadeli fon yaratma işlevini yerine getirecektir.
- Ekonomik politikalar, sosyal güvenlik açıklarının yarattığı baskılardan ve sınırlılıklardan uzak ve daha istikrarlı bir ortamda uygulanabilecektir.

YES'in hayata geçirilmesinde karşılaşılabilecek **muhtemel güçlükler ve sınırlılıklar** ise şunlardır:

Hangi kapsam ve seviyede gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin, sosyal güvenlik reformları mutlaka bir geçiş dönemini gerektirir ve bu geçiş dönemi ile ilgili düzenlemeler reformun en kritik boyutunu oluşturur. Raporda önerilen yeni sistemin geçiş dönemi maliyetlerini, mevcut emeklilik kurumlarından aylık almaya halihazırda hak kazanmış olanların aylıklarını karşılamak üzere ihtiyaç duyulan fonun yaratılması oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile *ileriye dönük olarak fonlanmamış pasif miktarı* karşılayacak finansman ihtiyacının karşılanması gereğidir.

Geçiş dönemi ile ilgili bir alternatif, YES'in yalnızca 2005 yılından itibaren ilk defa sigortalı olacaklarla, mevcut sistemde beş yıldan az süredir sigortalı bulunanları kapsamasıdır. Bu alternatifte, beş yıldan fazla süre ile sigortalı olanların ve emeklilerin durumlarında bir değişiklik yapılmayacaktır. Bu alternatifin yaratacağı tek ek maliyet, beş yıldan az sigortalıların I. Ayak prim oranlarındaki düşmenin, kamu emeklilik sisteminin prim gelirlerinde yaratacağı kısmi azalma olacaktır. Öte yandan, beş

yıldan fazla sigortalılara da YES ile mevcut sistem arasında tercih yapma hakkı verildiği takdirde bu maliyet düşecektir. Böyle bir tercih, en azından YES'e katılmayı seçenlerin bir bölümü için emekliliği geciktirme tercihi ile eş anlamlı olacağından, bunlar mevcut sistemde kaldıkları takdirde olacağından daha uzun süre ile prim ödeyecekler ve dolayısıyla emeklilik maaşlarını almaya daha geç başlayacaklardır. Mevcut sistemden YES'e geçmeyi tercih edecek olan sigortalıların oranını kestirmek çok güç olmakla birlikte, YES'in özellikle nisbeten yeni sigortalılar için cazip olacağından hareketle, bu tercihi yapan insanların emeklilik yaşının ciddi oranda artacağı söylenebilir. Türkiye'deki ortalama emeklilik yaşını da fiili olarak yukarı çekecek olan bu durum, emeklilik yaşı ile ilgili mevcut sınırlardan bağımsız ve tamamen sigortalıların ihtiyari tercihleri sonunda ulaşılabilecek bir başarı olacaktır. Bir genelleme yapmak gerekirse, YES'e geçmeyi tercih eden sigortalıların oranı ne kadar yüksek olursa, geçiş maliyetinin karşılanmasına imkan verecek zaman da o kadar uzun olacaktır. Buna ek olarak, prim oranlarının işveren paylarında da gerçekleşmesi öngörülen düşüşün, kaçacağı azaltarak prim tahsilinde tedrici bir artışa yol açması beklenebilir.

Yeni sistemin, beş yıldan uzun süredir sigortalı olanlar arasında tercih edilme oranı arttıkça, mevcut bireysel emeklilik sisteminin kurulması sırasında umulan yararların gerçekleşme hızı da artacaktır. YES'e yoğun katılımın bu sürece ivme kazandıracığı ve ekonomik büyümeye de gözle görülür bir katkı sağlamaya başlayacağı açıktır. Tasarruflardaki bu artışın, bir yandan ekonomik büyümeye katkısı yoluyla kamunun vergi gelirlerinde yol açacağı artış, diğer yandan da kamunun borçlanma maliyetinde yaratacağı düşüş bu bağlamda hesaba katılmalıdır.

Geçiş dönemi finansman ihtiyacı, mevcut sistemden emekli maaşı almakta olanların zaman içinde sistemden çıkmalarına bağlı olarak her şekilde azalacak ve YES uzun dönemde kamu emeklilik sisteminin açık yaratması sorununu ortadan kaldıracaktır. Yine de, geçiş maliyetinin düşürülmesi kısa dönemde YES'e ihtiyari katılımın teşvikini gerektirmektedir. Ancak, bunun tüm çabalara rağmen gerçekleştirilememesi durumunda, halen emekli maaşlarını almakta olan emeklilerin reel gelirlerini, toplam prim gelirlerinde YES'in işlemeye başlamasına bağlı olarak gerçekleştirecek kısmi ve geçici düşmeye rağmen korumak gerektiği de bellidir. Kamu gelirlerinde ekonomik büyümenin toplam vergi gelirlerini yükseltici etkisi ve prim kaçaklarında beklenen düşüşe bağlı olarak gerçekleşecek artışlar ve kamu giderlerinde kamu borçlanmasının azalan maliyetine bağlı olarak gerçekleşecek düşüşler buna yetmediği takdirde, bunu sağlayacak ek önlemler alınmalıdır.

B Ö L Ü M
1

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ:
TARİHİ GELİŞME SEYRİ,
KURUMSAL YAPI, KAPSAM,
SAĞLANAN HAKLAR
VE FİNANSMAN

1. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ*

1.1. Tarihi Gelişme Seyri

Türk toplumu, tanıma-bilme faktörüne bağlı, komşuluk ve akrabalık ilişkilerine dayalı cemaat tipi sosyal hayat tarzının ürünü olan geleneksel sosyal yardım müesseselerinin dışında eski ve zengin bir kurumsal sosyal güvenlik geleneğine sahiptir. Nitekim, Selçuklular ve Osmanlı Devleti döneminde; sadaka, kurban, fitre ve zekat gibi dini sosyal yardımlar, vakıf müessesesi üzerine oluşturulan **Darü's-şifalar**, esnaf ve zanaatkar birliklerinin sigortacılık ilkelerine yakın prensiplerle çalışan **"te-avün"** (orta) sandıkları kurumsallaşmış sosyal güvenlik müesseseleri arasında ilk akla gelen müesseseleri oluşturmaktadır. Bu müesseselere Osmanlı toprak sistemi içinde yer alan tımar sisteminin sağladığı sosyal güvenlik garantisini de ilave etmek mümkündür.

Tanzimat sonrası dönemde kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personel için oluşturulan *tekaüt sandıkları*, Türk sosyal güvenlik sisteminin Batılı anlamdaki ilk sosyal güvenlik kurumlarını oluşturmaktadır. 1866 tarihinde kurulan *"Askeri Tekaiüt Sandığı"*, 1881 yılında kurulan *"Sivil Memurlar Emekli Sandığı"*, 1890 yılında kurulan *"Seyri Sefain Tekaiüt Sandığı"*, 1909 yılında kurulan *"Askeri ve Mülki Tekaiüt Sandıkları"* ile 1917 tarihli *"Şirketi Hayriye Tekaiüt Sandığı"* ilk sosyal sigorta kuruluşlarımız olarak da değerlendirilebilir.

Bu müesseselere, çözülen ve etkinliğini kaybeden vakıf müessesesine dayalı sosyal güvenlik kurumlarının boşluğunu doldurmak üzere Osmanlı'nın son döneminde oluşturulan *"Darü'l Aceze"*, *"Darü'l Eytam"* ve *"Darü's Şafaka"* müesseselerini de ilave etmek gerekir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısı esas olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde şekillenmiştir. Nitekim, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilen hükümler doğrultusunda, gecikmeli olarak da olsa, 1945 yılında, İş Kanunu kapsamında çalışan sanayi ve hizmetler kesimi çalışanları için **"İşçi Sigortaları Kurumu"** oluşturulmuştur. Bu düzenlemeyi takiben sigorta kolları ile ilgili dü-

(*) Bu bölüm, Prof. Dr. Yusuf Alper tarafından, Doç. Dr. Serdar Sayan'ın 3. bölümde, Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu'nun 4. bölümde geliştirdikleri modeller ve hesaplamalar için temel teşkil etmek üzere Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve işleyiş esasları ile ilgili temel bilgileri ve TÜSİAD'ın "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma" başlıklı raporunun yayımlandığı 1997 yılından bugüne kadar geçen sürede ortaya çıkan gelişmeleri ve reform çalışmalarını özetlemek amacıyla hazırlanmıştır.

zenlemeler gerçekleştirilmiş, sırası ile İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası (1945), İhtiyarlık Sigortası (1950), Hastalık ve Analık Sigortası (1951), Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları (1957) oluşturulmuştur. 1952 yılında Basın İş, 1954 yılında da Deniz İş Kanunu kapsamındaki sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. 1964 tarih ve 506 sayılı SSK ile, İşçi Sigortaları Kurumu'nun ismi **Sosyal Sigortalar Kurumu** olarak değiştirilmiş ve farklı sigorta kolları ile ilgili mevzuat tek bir kanun çerçevesinde toplanmıştır.

Öte yandan, 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı'nın kurulması ile başlayan kamu kesimi çalışanlarına yönelik ayrı sosyal sigorta kurumları oluşturma geleneği, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, bu çok kurumlu yapı 1949 tarih ve 5434 sayılı **Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu** ile sonuçlandırılarak, SSK'dan sonraki ikinci önemli sosyal sigorta kuruluşumuz oluşmuştur.

Bugünkü sosyal güvenlik sistemimizin önemli kurumlarından birini oluşturan, kendi adına bağımsız çalışan serbest meslek mensupları ile esnaf ve sanatkarları kapsamına alan **Bağ-Kur** ise 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bu üç kurum ile sosyal güvenlik sistemimizin sosyal sigortalar ayağının kurumsal yapılması tamamlanmıştır.

Sosyal sigortalarla ilgili bir başka önemli gelişmeyi, nüfusun ve işgücünün önemli bir kesimini bünyesinde barındıran tarım kesimine yönelik sosyal sigorta kanunlarının çıkarılması oluşturmuş, 17.10.1983 tarihli 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarım kesiminde çalışan mevsimlik işçilerle, kendi adına bağımsız çalışan çiftçiler de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

Öte yandan, başta SSK ve Bağ-Kur olmak üzere, çeşitli zamanlarda yapılan yasal değişikliklerle sosyal sigorta kanunları ile kapsama alınan gruplar genişletilmiş ve yeni sigorta kollarının ilave edilmesi ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesi yükseltilmiştir. Yine, başlangıçta SSK ve Bağ-Kur mensupları için, en son olarak da Emekli Sandığı kapsamında olanlar için tanınan *isteğe bağlı sigortalılık uygulaması* ile de, bir süre çalıştıktan sonra çalışma hayatına ara verenlerin sosyal güvenliklerinin devamına imkan sağlanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin ikinci ayağını oluşturan *kamu sosyal güvenlik barcamaları* ve *sosyal yardımlar* sistem içinde daha zayıf kalmış olmakla birlikte, bu kapsamdaki tedbirlerle de çeşitli kesimlere sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır. Nitekim, tazminat niteliğindeki ödemeler kapsamında değerlendirilebilecek olan,

vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar, muhtaç asker ailelerine yardım, askeri ve sivil personele yönelik ödemeler ile sosyal koruma amacı taşıyan; *65 yaşını geçen muhtaç ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması*, fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım için oluşturulan *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları* bu grupta yer alan sosyal güvenlik uygulamalarını oluşturmuştur. Yine kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında olmak üzere yoksul vatandaşlara **yeşil kart** verilerek sağlık hizmetlerinin temin edilmesi ve kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklarla, yaşlılar ve özürllülere hizmet veren *Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu* Türk sosyal güvenlik sisteminin önemli kurumları arasında yer almıştır.

1.2. Kurumsal Yapı

Türk sosyal güvenlik sistemi, çalışanların mesleki statü farklılıklarını esas alarak oluşturulan sosyal sigorta kurumları üzerine kurulmuştur. 2003 yılı yaz aylarında yapılan son düzenlemelerden sonra Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı aşağıdaki şekilde şekillenmiştir.

1.2.1. Sosyal Sigorta Kurumları

Sosyal sigorta kurumları ile ilgili son yasal düzenlemeler 2003 yılı haziran ve temmuz aylarında gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler ışığı altında sosyal güvenlik sistemimizin temel kurumlarını oluşturan sosyal sigorta kurumlarının kurumsal yapısı ve kapsamı aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

1.2.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması ve ortak bir sosyal güvenlik politikası takip edilebilmesi için bir üst kurumun oluşturulması, 1980'li yıllardan itibaren sürekli olarak gündeme getirilmesine rağmen, böyle bir kurum kurulması ancak 4.10.2000 tarih ve 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile mümkün olabilmıştır. Ancak, 618 sayılı KHK'nın iptali ile ortaya çıkan boşluk 24.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Kanunla giderilmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dahil **"Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGK)"** kurulmuştur.

SGK'nın kurumsal organizasyon yapısı içinde *Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu* ve *Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı* yer almaktadır. Sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların uygulanması ile ilgili tedbirleri almakla görevlendirilen Yüksek Danışma Kurulu, başta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ol-

mak üzere bakanlıklar, müsteşarlıklar, sosyal sigorta kurumlarının başkan ve genel müdürleri, çeşitli meslek odaları ile işçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

SGK'nun üstlendiği sosyal güvenlik politikalarını belirlemek, uygulanması için gerekli tedbirleri almak, sosyal sigorta kurumları arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alandaki uluslararası gelişmeleri takip etmek üzere oluşturulan daire başkanlıkları ise *Finansman ve Aktüerya, Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri ve Koordinasyon Dairesi* başkanlıklarıdır.

4947 sayılı Kanunla, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu, SGK'nın ilgili kuruluşları haline getirilirken, bir diğer sosyal sigorta kuruluşu olan T.C. Emekli Sandığı bu yeni yapılanma içinde yer almamış ve Maliye Bakanlığı'na bağlı ayrı bir sosyal güvenlik kurumu olarak varlığını sürdürmüştür.

1.2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı (SSK)

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı (SSK), en büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu adı ile kurulmuş, 1.3.1964 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Son olarak, 4.10.2000 tarihli 616 sayılı KHK ve 6 Ağustos 2003 tarihli 4958 sayılı Kanun ile *Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı* adını alarak, bünyesinde *SSK Sigorta İşleri* ve *SSK Sağlık İşleri* isimli iki genel müdürlük bulduran bir Başkanlık olarak örgütlenmiştir. Kurum, yine aynı Kanun ile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı *Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu* haline getirilmiş ve *mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumu* olarak örgütlenmiştir.

SSK Başkanlığı, 506 sayılı *Sosyal Sigortalar Kanunu* hükümleri çerçevesinde, bu kanun kapsamındaki kişi ve grupların sosyal güvenlik garantisinin sağlanması işlemlerini yürütmektedir. Ancak, 1983 yılından itibaren 2925 sayılı *Tarım İşçileri Sosyal Sigortaları Kanunu* kapsamında sigortalı olan tarım çalışanlarının sosyal güvenlik işlemlerini de Kurum üstlenmiştir. 506 sayılı Kanun, esas olarak hizmet akdi ile çalışan, sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu niteliğin dışına taşan çalışan kesimler de kapsama alınmıştır. Kurum, kapsamındaki kişilere 506 sayılı Kanun çerçevesinde, *iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm* tehlikelerine karşı koruma garantisini sağlamaktadır. Finansmanı, prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve işveren primleri ile sağlanmaktadır. Sigortalının prim oranı, işsizlik sigortası da da-

hil olmak üzere % 15 olup işverenin prim oranı ise % 20.5 ile % 28 arasında değişmektedir.

1.2.1.3. T.C. Emekli Sandığı

Emekli Sandığı 8.6.1949 tarih ve 5434 sayılı Kanunla, kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personeli sosyal güvenlik kapsamına almak üzere, o yıla kadar çeşitli memur grupları için oluşturulmuş sandıkların birleştirilmesi ile kurulmuştur. *Maliye Bakanlığı bünyesinde bir sosyal sigorta kuruluşudur.* KHK'ler ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar Emekli Sandığı'nı kapsamına almamış, bu kurum diğer sosyal sigorta kuruluşlarından ayrı tutulmuştur.

Emekli Sandığı, mensuplarına *yaşlılık, malullük ve ölüm* hallerinde koruma garantisi sağlamaktadır. Malullük sigortası içinde vazife malullüğü ve harp malullüğü uygulamaları da bulunmaktadır. Ayrıca, Sandıktan gelir ve aylık almakta olan pasif sigortalılarla, bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk ve ana-babalarına sağlık sigortası kapsamında sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Sandık, işti rakçiden (sigortalıdan) ve çalıştığı kurumdan kesilen primlerle finanse edilmektedir. İştirakçiden kesilen *kesenek* (sigortalı primi) oranı % 16, çalıştığı kurumdan kesilen *karşılık* (işveren primi) oranı ise % 20'dir.

Sandık, kendi mensuplarının sosyal güvenlik garantisinin sağlanması ile ilgili işlemler yanında, başta 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar olmak üzere, kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve aylıkların ödenmesi ile ilgili idari işlemleri de yürütmektedir.

1.2.1.4. BAĞ-KUR

Bağ-Kur (*Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu*), en son kurulan, ancak kapsamına aldığı kişi sayısı bakımından ülkemizin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 2.9.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanunla kurulmuş, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamına almıştır. Bağ-Kur'un hukuki statüsü 4.10.2000 tarih ve 619 sayılı KHK ve 2.8.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanunla yeniden belirlenmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. SSK gibi *Bağ-Kur da mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumudur.*

Bağ-Kur, esas olarak 1479 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışan, esnaf, zanaatkar ve diğer bağımsız

çalışanların sosyal güvenliği ile ilgili olarak oluşturulmuş, ancak 1983 yılından sonra 2926 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olan tarım kesiminde kendi adına bağımsız çalışanların da (çiftçilerin) sosyal güvenlik garantisini sağlama görevini üstlenmiştir. SSK gibi, Bağ-Kur kapsamında olanlar için zorunlu sigortalılık esas olmakla birlikte, isteğe bağlı sigortalılık uygulaması da vardır.

Bağ-Kur, başlangıçta *yalnızca yaşlılık, malullük ve ölüm* hallerinde sosyal güvenlik garantisi sağlarken, 1985 yılından itibaren kademeli olarak sağlık sigortası uygulaması da başlamış, 1.1.1989 tarihinde bütün Kurum mensuplarının kapsama alınması tamamlanmıştır. 2926 sayılı Kanun kapsamında olan sigortalıların sağlık sigortası kapsamına alınması ise Eylül 1999 tarihinden itibaren gerçekleşmiştir.

Bağ-Kur, tamamı sigortalı tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Prim oranı, *yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları için % 20*, sağlık sigortası için % 20 olmak üzere toplam % 40 olarak belirlenmiştir. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası primleri sigortalının bulunduğu gelir basamağından ödenirken, sağlık sigortası primleri ilk 8 basamakta bulunan sigortalılar için 8. basamaktan, sonrakiler için buldukları basamağın gelir tutarı üzerinden ödenmektedir. Bağ-Kur'da, basamak sistemine dayalı bir sigortalama esası vardır. Toplam 24 basamağın ilk 12 basamağı zorunlu ve yılda bir, 13-24 arası ise iki yılda bir isteğe bağlı olarak yükseltilebilmektedir.

1.2.1.5. Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)

1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla kurulan ve bir istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), ilk defa 618 sayılı KHK ile bir sosyal sigorta kuruluşu olarak tanımlanmıştır. Bu değişiklik, öncelikle 4447 sayılı Kanunla getirilen işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu Kurum olarak görevlendirilmesi ile daha sonra da İİBK'nin görevlerini daha etkin olarak yerine getirebilmesi amacıyla kabul edilen ve İİBK'yi Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olarak yeniden yapılandıran 4.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile gündeme gelmiştir. 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulması ile ilgili KHK ile İŞKUR, SSK ve Bağ-Kur gibi Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Bu yapısı ile İŞKUR, istihdam piyasası ile ilgili diğer görevleri yanında ***işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu bir sosyal sigorta kurumu*** fonksiyonu da görmeye başlamıştır. 618 sayılı KHK ile benimsenen esaslar, 5 Temmuz 2003 tarih ve 4904 sayılı Kanunda da büyük ölçüde aynı çerçevede kalınca İŞKUR, Türk sosyal güvenlik sistemi içinde bir sosyal sigorta kurumu gibi yer almıştır.

1.2.1.6. Vakıf Statüsündeki Sandıklar

3008 sayılı İş Kanunu hizmetler kesiminde çalışan memur statüsündeki fikir işçilerini kapsam dışında bıraktığı için, bu grupta bulunanların sosyal güvenlik garantilerini sağlamak amacıyla 506 sayılı Kanunun yayımı tarihine kadar geçen sürede, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsaları ile bunların teşkil ettikleri birlikler kendi mensupları için özel emeklilik sandıkları oluşturmuşlardır. 506 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği zaman, esasen bu çalışan gruplarının da kapsama alınmaları gerekiyordu. Ancak Kanun, bu Sandıkların özelliklerini dikkate alarak, 506 sayılı Kanunla sağlanan haklara paralellik sağlayacak düzenlemeleri yapmaları ve vakıf statüsü kazanmaları şartıyla geçici 20. madde kapsamında varlıklarını sürdürmelerine imkan tanımıştır.

Sandıklar, mensuplarına 506 sayılı Kanunda sağlanan bütün hakları sağlamaktadırlar ve bu sandıkların mensupları diğer sosyal güvenlik kurumlarına geçiş ve sosyal güvenlikle ilgili hizmet birleştirmesi ve borçlanması gibi hükümlerden de faydalanmaktadırlar.

Başlangıçta 24 adet olan Sandıklardan halen 20'si faaliyetlerini devam ettirmektedir. Sandıkların varlığına esas teşkil eden kurum veya kuruluşun faaliyetine son verilmesi sandıkların da faaliyetlerinin sona ermesi anlamına gelmektedir. Vakıf statüsündeki sandıklar, lehte ve aleyhte görüşlerle Türk sosyal güvenlik sisteminin tartışmalı konularından birini oluşturmaya devam etmektedir.

1.2.2. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Primsiz rejimler olarak da adlandırılan kamu sosyal güvenlik harcamaları, ilginin finansmanına katılmadığı, finansman ihtiyacının merkezi veya mahalli idareler bütçesinden karşılandığı sosyal güvenlik uygulamalarıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi içinde kamu sosyal güvenlik harcamaları sosyal sigortaların boşluklarını doldurma yanında, halen sosyal sigortaların kapsamında olan bazı çalışan gruplarının daha yüksek bir garantiye kavuşmalarını sağlama fonksiyonu da görmektedir.

1.2.2.1. Kamu Yardımları

Herhangi bir sosyal güvenlik garantisine sahip olmayan muhtaçlara, genel olarak nakdi olarak verilen ödemelerden oluşur. Bu yardımlar yapılma şekline göre tazminat veya yardım olarak verilen kamu yardımları şeklinde veya verildikleri kesimlere göre muhtaç vatandaşlara veya ülkeye hizmeti geçmiş olanlarla kamu gö-

revlilerine verilen yardımlar olarak sınıflandırılırlar. Bu yardımlar ve kapsadığı kesimler şunlardır:

i. Tazminat Niteliği Taşıyan Kamu Yardımları

- **Muhtaç asker ailelerine yardım:** 11.8.1941 tarih ve 4109 sayılı Kanunla, savaşta veya barış dönemlerinde 45 günden fazla süre ile askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yapılan yardımlardır.
- **Vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar:** 24.2.1968 tarih ve 1005 sayılı Kanunla, milli mücadeleye katılıp İstiklal Madalyası almış olanlarla, Kore Savaşı ile Kıbrıs Barış Hareketi'ne katılanlara verilen aylıklardır. Bu kişilere ayrıca, başta ulaştırma hizmetleri olmak üzere, çeşitli kamu hizmetlerinden bedelsiz veya düşük bedelle faydalanma imkanı da verilmektedir.
- **Askeri ve sivil kamu görevlilerine yapılan tazminat niteliğindeki ödemeler:** Görevleri sebebiyle yaralanan veya ölen kamu görevlileri için tazminat niteliğinde olmak üzere yapılan ödemelerdir.
- **Yurt içinde ve yurt dışında Türk vatanına ve kültürüne hizmet edenlere yönelik yardımlar:** 3.6.1986 tarih ve 3292 sayılı Kanunla, hiç bir karşılık ve menfaat gözetmeksizin Türk vatanına hizmet etmiş Türk vatandaşlarına, ölmeleri halinde ise muhtaç duruma düşen ailelerine vatani hizmet tertibinden aylık bağlanmaktadır.

ii. Sosyal Koruma Amacı Taşıyan Kamu Yardımları

- **Muhtaç ve kimsesiz yaşlılarla muhtaç sakatlara aylık bağlanması:** Türkiye'de gerçek anlamda ve en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması, 10.7.1976 tarih ve 2022 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Buna göre, 65 yaşını doldurmuş, kendisine bakmakla yükümlü kimsesi olmayan ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanmaktadır. Kamuoyunda 65 yaş aylığı olarak bilinen bu uygulama ile muhtaç ve kimsesiz yaşlılara bağlanacak aylık miktarı belirlenen gösterge rakamının (2004 yılı için 1500), yürürlükteki memur maaş katsayısı ile çarpımı ile hesaplanmakta, muhtaç eş olması halinde bu miktar % 50 artırılmaktadır.

- **Fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım:** 14.6.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla oluşturulan *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu* ile fakir ve muhtaç vatandaşlara ayni veya nakdi yardımlar yapılmaktadır. Fon-da biriken paralar, il ve ilçelerde oluşturulan *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları* vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır. Vakıfların yaptığı yardımlar arasında, giyecek ve gıda yardımları, ilaç ve tedavi giderlerinin karşılanması, burs verilmesi, yurt ve huzurevi yaptırılması gibi yardımlar bulunmaktadır. Fon kaynaklarının en yaygın olarak kullanıldığı durumlar ise deprem, su baskını, yangın gibi tabii afetler olmaktadır.

1.2.2.2. Hizmete Çevrilerek Sunulan Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

i. Sosyal Refah Hizmetleri

Kamu vicdanının en duyarlı olduğu toplum kesimlerini ilgilendirdiği için sosyal güvenlik sistemi içinde özel bir öneme sahip olan sosyal refah hizmetleri ile ilgili faaliyetleri 1920'li yıllara kadar götürmek mümkündür. 30.6.1921 tarihinde Atatürk'ün önderliği ile Kurtuluş Savaşı'na katılanların çocuklarının bakım ve eğitim problemlerine yardımcı olmak amacıyla kurulan *Himaye-î Etfal Cemiyeti*, 1935 yılında *Çocuk Esirgeme Kurumu* adını almış ve 1937 yılından itibaren de kamu yararına çalışan bir kurum olarak kabul edilerek ülke çapında örgütlenmiştir.

Sosyal refah hizmetlerini yürüten kurumlar arasındaki dağınıklık, 24.5.1983 tarih ve 2828 sayılı **"Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu"** ile giderilmiş, bu alanla ilgili mevzuat birleştirilerek hizmetler tek çatı altında toplanmıştır. 2828 sayılı Kanun, hizmeti yürütecek organları **"Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu"** ve **"Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu"** olarak belirlemiştir. İcra organı olan Kurum genel bütçeden ayrılan kaynaklar yanında çeşitli gelirlere de sahip katma bütçeli bir kamu kurumudur.

Kurum, korunmaya muhtaç çocuklara, muhtaç sakatlara ve kimsesiz ve muhtaç yaşlılara koruma garantisi sağlamaktadır. Yurt çapında faaliyet gösteren yurtları ve huzurevleri vardır. Kurum, bu alanda çalışan diğer gönüllü kuruluşlar ile işbirliğine de giderek sosyal refah hizmetlerinin daha etkin olarak sunulması için koordinasyon görevini üstlenmiştir.

ii. Sağlık Hizmetleri

Hizmete çevrilerek sunulan kamu sosyal güvenlik harcamaları içinde en önemli alanı sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarından SSK, kendi mensuplarının sağlık hizmeti ihtiyacını esas olarak kendisine ait sağlık kurumlarından karşılamakta, yetersiz kaldığı alanlarda ise diğer sağlık kurumlarından satın alarak temin etmektedir. Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve vakıf statüsündeki sandıklar ise, satın alma yoluyla sigortalılarının sağlık hizmetleri ihtiyacını karşılamaktadırlar. Hiç bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan ve ödeme gücü yetersiz olan düşük gelirli Türk vatandaşlarının sağlık ihtiyacının ise devlet tarafından karşılanması esastır.

Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak devlet 1961 yılında 224 sayılı "*Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanunu*" yürürlüğe koyarak sağlık hizmetlerinin sosyal adalete uygun olarak ülke çapında yaygınlaştırılmasını amaçlamıştır. Bu alandaki önemli düzenlemelerden biri de 1987 yılında kabul edilen 3359 sayılı "*Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu*" olmuş ve genel sağlık sigortasına geçiş ile ilgili alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak genel sağlık sigortası hayata geçirilinceye kadar, hiç bir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayanların tedavi giderlerini karşılamak için 3.7.1992 tarihinde 3816 sayılı "*Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet tarafından Karşılanması Hakkında Kanun*" kabul edilmiştir. Geliri asgari ücretin üçte birinden daha düşük olanların ihtiyaç içinde olduğu tespit edilerek verilen yeşil kart ile vatandaşlar anlaşmalı sağlık kurumlarından tedavi edici sağlık hizmetleri ve ilaç ve iyileştirme araçlarının bedelini alabilmektedir.

1.2.3. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Müesseseleri

Zorunlu sigortalılık kapsamında olanlar için daha yüksek bir sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacıyla oluşturulan tamamlayıcı (ilave, ek, munzam) sosyal güvenlik müesseseleri yeterince gelişmemiştir. Belli başlı tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseseleri aşağıda belirtilmektedir.

1.2.3.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu

Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), 3.1.1961 tarih ve 205 sayılı Kanunla kurulmuştur. Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olarak kurulan OYAK, esas olarak Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına ilave sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede-

de emeklilik, malullük ve ölüm yardımlarının yanısıra üyelerine borç ve kredi de vermektedir. OYAK, Türk Silahlı Kuvvetleri'ndeki muvazzaf subayları zorunlu, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatı ile OYAK teşkilatı ve OYAK'ın % 50'den fazla hissesi bulunduğu şirketlerde çalışanları isteğe bağlı olarak kapsama almaktadır.

Kurumun gelirleri, mensuplarından kesilen primler ile sahip olduğu iktisadi kıymetlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Mensuplarına emeklilik, malullük ve ölüm yardımları yapma yanında konut ve evlenme kredisi de vermektedir. 1996 yılında yapılan yeni düzenleme ile sürekli aylık verme uygulaması da başlatılmıştır. Kurum ayrıca mensuplarının refah seviyesini yükseltmek üzere ordu pazarları açmaktadır.

1.2.3.2. Amele Birliği

Ülkemizin ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak da bilinen Amele Birliği, 10.9.1921 tarih ve 151 sayılı "*Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun*"un 4. maddesi gereğince kurulmuştur. 22.7.1923 tarihinden sonra çıkarılan bir yönetmelikle işçilerin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık tehlikelerine karşı sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla oluşturulan ihtiyat ve teavün sandıklarının birleştirilmesi ile Amele Birliği adını almıştır. 506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile faaliyet alanı daralan Amele Birliği, 1975 yılından itibaren sağlık hizmetlerinin de SSK kapsamına alınması ile mensuplarına ilave garanti sağlayan tamamlayıcı bir sosyal güvenlik müessesesine dönüşmüştür.

Birliğe üyelik zorunlu olmakla birlikte, isteğe bağlı olarak üye olanlar da vardır. Üyelerden kesilen primler, fon gelirleri, devletin yapacağı yardımlar ve bağışlardan oluşan gelir kalemleri vardır. Mensuplarına geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, öğrenim, cenaze ve iş kazası yardımı yapılması, konut edindirme ve konut onarım kredisi verilmesi gibi hizmetler sunmaktadır. Amele Birliği'nin 20 bin civarında üyesi vardır.

1.2.3.3. Özel Sigortalar

Özel sigortaların sosyal güvenlik tehlikeleri ile ilgili hayat, hastalık ve emeklilik sigortaları ilave sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. 1986 yılında yapılan düzenleme ile özel emeklilik teşvik edilmiş, primlerin vergiden muaf olması sağlanmıştır. Özel sigortaların sağlık sigortası uygulaması ise 1991 yılından itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Son yıllarda sağlanan gelişmelere rağmen özel sigortaların etkin bir

tamamlayıcı sosyal güvenlik müessesesi olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Halbuki zorunlu sosyal güvenlik müesseselerinin sağladığı garantinin seviyesinin düşük olması, özel sigortaların gelişmesi için olumlu bir ortam yaratmaktadır.

Halen, toplam 58 sigorta şirketinin 21'inde hayat sigortası branşı vardır bu şirketler kapsamındaki sigortalı sayısı 2003 yılı itibarıyla bir önceki yıla göre % 15 artarak 3.7 milyon kişiye ulaşmıştır. Öte yandan, sağlık sigortası branşında faaliyet gösteren 36 şirketin sağlık sigortası kapsamındaki sigortalı sayısı ise 704 bindir. Son yıllarda işveren sorumluluğu çerçevesinde çalışanların veya belirli kurum mensuplarının topluca, sağlık sigortası gibi, belirli sosyal riskler için sigortalanmaya başlaması dikkate değer bir gelişme olarak görülmektedir.

1.2.3.4. Bireysel Emeklilik Sistemi

Bireysel emeklilik sistemi, 1999 yılında başlayan sosyal güvenlik sistemi ile ilgili reform sürecinin bir devamı olarak oluşturulmuştur. Amaç, kamu sosyal güvenlik programlarının kapsamında olan kişilerin, yaşlılıklarında daha yüksek bir gelir garantisine sahip olmalarını sağlamak için kişisel tasarruflarını değerlendirebileceklerin bir fon sistemi oluşturmaktır. 7 Nisan 2001 tarih ve 4632 sayılı "*Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu*" ile sistemin temel işleyiş esasları belirlenmiş, 10 Temmuz 2001 tarih ve 4697 sayılı Kanunla da sistemin başarılı olması için zorunlu olarak görülen teşvik edici unsurlar taşıyan çeşitli vergi avantajları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu iki Kanunu, sistemin yürütülmesinden sorumlu Hazine Müsteşarlığı'nın ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun konu ile ilgili olarak çıkardığı yönetmelikler takip etmiş ve yasal düzenlemeler tamamlanmıştır. 4632 sayılı Kanun, 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş ve sistemin işletilmesi ile ilgili süreç başlamıştır.

Mevcut sosyal güvenlik sistemine ilave olarak düşünülen *bireysel emeklilik sisteminin temel özellikleri*; gönüllü katılım esasına dayanması, bireysel katkılara dayalı fon esasına göre işleyen bir sistem olması, mesleğine ve statüsüne bağlı olmaksızın 18 yaşın üzerinde olan herkesin katılabilmesi, katılımcının yanısıra işverenlerinin de prim ödeyebilmesi, kişilerin katkılarının kişi adına açılan bireysel emeklilik hesaplarında izlenmesi, bireysel emeklilik hesabında biriken fonların yatırım fonlarına aktarılması ve bu fonların portföy yönetim şirketlerince işletilmesi, katılımcıların birikimlerini kolaylıkla bir diğer emeklilik şirketine aktarabilmesi, en az 10

yıl prim ödeyen ve 56 yaşını geçen kişilere sistemden gelir ödenmeye başlanması, ödemelerin aylık, üç aylık veya yıllık olarak yapılabilmesi, emeklilik şartlarını sağlamadan sistemden ayrılanlara kendi yatırdıkları primler ile getirilerinin birlikte ödenmesi olarak sayılabilir.

1.3. Kişi Olarak Kapsam

Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ağırlıklı olarak sosyal sigortalar üzerine kurulduğu için kapsamı da sosyal sigorta kurumları belirlemektedir. Kamu sosyal güvenlik programları ile kapsama alınan kişi sayısı ise, sosyal sigortalılarla karşılaştırılmayacak şekilde, kapsam ve sağlanan garanti seviyesi itibarıyla sınırlıdır.

Sosyal sigorta programları vasıtasıyla koruma kapsamına alınan kesimler şunlardır:

1. **Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı:** Kurum, *506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu* kapsamında olan çalışan gruplarını kapsama almaktadır. 506 sayılı Kanun esas olarak bir hizmet akdine bağlı olarak kamu ve özel kesimde çalışanları (işçiler) kapsama almakla birlikte daha sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerle; tarım işçileri, güzel sanatlarla uğraşanlar, ev hizmetlerinde ücretle çalışanlar, yabancı uyruklular, genelev kadınları, el halıcılığı ve dokuma işlerinde çalışanlar, ceza ve tutukevlerinde çalışan hükümlü ve tutuklular ve köy sınırları içinde çalışanlar gibi gruplar da sigortalı sayılmışlardır. 2925 sayılı Kanunla ise 506 sayılı Kanun kapsamına alınamayan gündelikçi olarak tarif edilebilecek tarım işçileri sosyal sigorta kapsamındadır. 506 sayılı Kanunun isteğe bağlı sigortalılık ilişkisini düzenleyen 85. ve 86. maddeleri kapsamında daha önceden sigortalı olarak çalışanlar veya avukatlar gibi serbest meslek mensupları da SSK kapsamında sigortalı sayılmışlardır.
2. **Bağ-Kur:** Bağ-Kur, esas olarak 1479 sayılı *"Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu"* kapsamında, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışan esnaf ve sanatkarları ve diğer bağımsız çalışanları kapsamına alan bir sosyal sigorta kurumudur. Bunların dışında şirket ticari şirketlerin ortakları ve yönetim kurulu üyesi olanlar ile köy ve mahalle muhtarları da Bağ-Kur kapsamında sigortalıdır. Bağ-Kur, 1479 sayılı Kanun dışında 2926 sayılı *"Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu"* kapsamında çalışan çiftçilerin de sosyal gü-

venliğini sağlamaktadır. SSK'da olduğu gibi Bağ-Kur'da da isteğe bağlı sigortalılık uygulaması vardır.

3. **T.C. Emekli Sandığı:** 5434 sayılı "*T.C. Emekli Sandığı Kanunu*" kapsamında kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personelin sosyal güvenlik garantileri sağlanmaktadır. Diğer kurumlarla karşılaştırıldığı zaman, kişi olarak kapsamı en belirli olan sigorta kurumudur.
4. **Vakıf Statüsündeki Sandıklar:** Sayıları 20 olan vakıf statüsündeki sandıklar, ilk sosyal sigorta kanunlarının yalnızca İş Kanunu kapsamında olan çalışanları kapsamına alması dolayısıyla bankacılık, sigortacılık ve kamu görevi gören ticaret odaları ve borsalarının çalışanlarına yönelik sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere oluşturulmuşlardır. Kapsamdaki sigortalıların hak ve yükümlülükleri 506 sayılı Kanunla paralel bir şekilde belirlenmiş ve hizmet birleştirilmesinde de esas alınmışlardır.

Kısaca belirtmek gerekirse, bu kurumsal yapı ve sosyal sigorta mevzuatı ile ülkemizde çalışanların tamamının, çalıştığı sektör, yaptığı iş ve statüsüne bağlı olmaksızın sigortalı olmasını sağlayacak yasal ve kurumsal altyapı tamamlanmıştır.

Sosyal sigorta kurumları, özellikle hastalık ve ölüm sigortaları bakımından sigortalının yanı sıra sigortalının sağlığında geçindirmekle yükümlü kişiler, ölümü halinde ise hak sahiplerini de "**bağımlı nüfus**" kapsamında koruma kapsamına almaktadır. Bu bakımdan, bazı ufak farklılıklar olmakla birlikte bütün sosyal sigorta kurumları; sigortalının eşini, genel olarak 18 yaşına kadar olan erkek çocuklarını (orta öğrenim görüyorsa 20, yüksek öğrenim görüyorsa 25 yaşına kadar), yaş şartına bağlı olmaksızın çalışmayan, herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan gelir sahibi olmayan ve evli olmayan kız çocuklarını, yaş şartına bağlı olmaksızın doğuştan veya sonradan malul derecede sakat olan kız ve erkek çocukları ile geçimi sigortalı tarafından sağlanan anne ve babasını bağımlı olarak sosyal güvenlik şemsiyesi altına almıştır. Bu tanımlamalar içinde sosyal sigorta kurumları vasıtasıyla sosyal güvenlik kapsamına alınan nüfusla ilgili veriler aşağıdadır.

Tablo 1.1. Sosyal Sigorta Kuruluşları ve Kapsama Aldıkları Nüfus (bin kişi)

SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI	1990	2000	2002	Değişim (2002-1990)
T.C. EMEKLİ SANDIĞI (TOPLAM)	8.586	9.766	10.699	24
1. Aktif Sigortalılar	1.560	2.164	2.373	52
2. Aylık Alanlar	843	1.297	1.409	67
3. Bağlımlılar	6.182	6.305	6.917	11
4. Aktif sig/Pasif sig. (1/2)	1.8	1.67	1,68	
5. Bağlımlılık oranı ((3+2)/1)	4.5	3.51	3,51	
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (TOPLAM)	18.977	34.139	35.261	86
1. Aktif Sigortalılar	3.446	5.283	5.257	52
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	300	844	942	214
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	74	185	149	101
4. Aylık Alanlar	1.596	3.339	3.748	134
5. Bağlımlılar	13.560	24.488	25.166	85
6. Aktif Sig/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	2.4	1.89	1,69	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	4.0	4.41	4,55	
BAG-KUR (TOPLAM)	13.361	15.036	15.548	16
1. Aktif Sigortalılar	1.967	2.182	2.193	12
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	106	255	238	124
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	752	876	891	18
4. Aylık Alanlar	595	1.277	1.394	134
5. Bağlımlılar	9.940	10.446	10.833	9
6. Aktif Sig/ Pasif Sig. ((1+2+3)/4)	4.7	2.59	2,38	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	3.7	3.54	3,68	
ÖZEL SANDIKLAR (TOPLAM)	312	324	324	-10
1. Aktif Sigortalılar	84	78	72	-14
2. Aylık Alanlar	32	71	78	143
3. Bağlımlılar	195	174	175	-10
4. Aktif Sig/ Pasif Sig. (1/2)	2.6	1.10	0,92	
5. Bağlımlılık Oranı [(3+2)/1]	2.7	3.12	3,53	
SOS. SİG. KUR. SAĞLIK. HİZ. KAPSAMI	30.463	56.539	58.789	93
GENEL TOPLAM	41.237	59.265	61.832	50
1. Aktif Sigortalılar	7.058	9.707	9.894	40
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	406	1.099	1.180	190
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	826	1.061	1.040	26
4. Aylık Alanlar	3.068	5.985	6.628	116
5. Bağlımlılar	29.878	41.413	43.090	44
6. Aktif Sig/Pasif Sig. ((1+2+3)/4)	2.7	1.98	1.83	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	4.0	3.99	4.10	
GENEL NÜFUS TOPLAMI	58.754	68.036	70.171	19
SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	72.7	87.1	88,1	21
AKTİF SİGORTALILAR/İSTİHDAM (%)	39.1	46.3	46,3	18
SAĞLIK SİGOR. KAPSAMINDAKİ NÜFUS (%)	53.7	83.1	83.8	56

Kaynak: DPT, 8. BYKP (2001-2005), 2003 ve 2004 Yılları Programı

Bu tablo, özellikle bağımlı nüfusla birlikte değerlendirildiği zaman, sosyal sigorta kurumlarının nüfusun % 88 gibi çok yüksek bir oranının sosyal güvenlik şemsiyesi altına alındığını ortaya koymaktadır. Halbuki, üç sosyal sigorta kurumuna prim ödeyen sigortalıların toplam işgücüne oranı yalnızca % 46 iken % 88 gibi çok yüksek bir orana ulaşmış olması, bağımlılık oranının çok yüksek olmasından (her bir sigortalı için 4 kişi) kaynaklanmaktadır.

Tablo 1.1 ile vurgulanmak istenen en önemli husus, son 12 yıllık dönemde, sosyal sigortaların işleyişini bozan bütün olumsuz gelişmelerin ortaya konulmasıdır. Nitekim, bu süre içinde prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki artış yalnızca % 40 iken aylık alanların sayısındaki artış % 116, yani 1.9 kat daha fazla olmuştur. Benzer olumsuzlukları tek tek her bir sosyal sigorta kurumu için de söylemek mümkündür.

Sosyal sigorta kurumları dışında, kamu sosyal güvenlik harcamaları ile sosyal güvenlik garantisine kavuşturulan nüfus kesimleri de vardır. Bunlardan, en kapsamlı olanı, 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen **65 yaş aylığı** olup, 2003 yılı itibarıyla bu kapsamda aylık alanların sayısı 1.015.486'ya ulaşmıştır. Ancak, bu Kanun kapsamında olanlara verilen aylığın yeterli olmadığı da (2004 yılı için 58 milyon TL), 65 yaş aylığı alanların diğer sosyal güvenlik kanunlarına göre muhtaç kişi olarak tarif edilmesi ile tescil edilmiş olmaktadır.

1005 sayılı Kanun kapsamında vatani hizmet tertibinden aylık bağlanan kişi sayısı yalnızca 53.077'dir ve bu grupta bulunanlara bağlanan aylıklar da yetersizdir. Nitekim, bu aylıkların seviyesi 2004 yılı sonu itibarıyla 190 milyon TL civarındadır.

En kapsamlı sosyal güvenlik uygulamalarından birini oluşturan Yeşil Kart kapsamındaki kişilerin sayısı 2003 yılı itibarıyla Türkiye nüfusunun % 18'ine tekabül eden 13.4 milyon kişiye ulaşmıştır. Bu rakam, aynı zamanda, hayata geçirilmesi planlanan genel sağlık sigortasına prim ödemeksizin kapsama alınacak kişileri oluşturmaktadır.

Geniş kapsamlı sosyal güvenlik uygulamalarından bir diğerini oluşturan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ise, bir defaya mahsus veya kısa süreli yardımlardan oluşmak üzere 2 ile 4 milyon arasında değişen kişiye ayni ve nakdi yardım sağlamaktadır.

1.4. Sağlanan Yardımlar ve Hak Kazanma Şartları

1.4.1. Genel Olarak

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel kurumlarını oluşturan sosyal sigorta kurumları, aralarında farklılıklar olmakla birlikte, Uluslararası Çalışma Teşkilatı tarafından belirlenen 9 sosyal güvenlik tehlikesinden 8'ine karşı koruma garantisi sağlamaktadırlar. Bu bakımdan en kapsamlı koruma, sanayi ve hizmetler kesiminde hizmet akdi ile çalışanlar için sağlanmıştır. Sosyal Sigorta Kurumları bakımından sağlanan yardımlar ve bu yardımlara hak kazanma şartları aşağıdadır. Takip edilmesinin kolay olması bakımından kamu sosyal güvenlik harcamaları da aynı sistematik içinde tabloya ilave edilmiştir.

Tablo 1.2. Sosyal Sigorta Kurumları, Sağlanan Haklar ve Şartları

Sosyal Sigorta Kurumu	Sigorta Kolu	Faydalanan Kişiler	Sağlanan Yardımlar	Yardıma Hak Kazanma Şartları
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	Hastalık	Sigortalı	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç ve iyileştirme araçları ile protez araç ve gereçlerinin temini, yurt içinde tedavi için sevk ve yurt dışında tedavi, geçici iş göremezlik ödeneği	Hastalanmadan önceki 1 yıl içinde 90 gün prim ödemiş olmak, geçici iş göremezlik için 120 gün, yurt dışında tedavi için 300 gün prim ödemiş olmak
	Hastalık	Sigortalının eş ve çocukları ile anne ve babası; Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile eş ve çocukları, anne ve babası; dul ve yetim aylığı alanlar	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç ve iyileştirme araçları ile protez araç ve gereçlerinin temini, tedavi için yurt içinde sevk	Sigortalının eşi ve sigortalının eş ve çocukları ile anne ve babası için hastalanmadan önceki 1 yıl içinde 120 gün prim ödemiş olmak; pasif sigortalılarla dul ve yetim aylığı alanlar için şart yok
	İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	Sigortalı	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç, iyileştirme araçları ve protez araç ve gereçlerinin temini, yurt içinde tedavi, yurt dışında tedavi, geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, sürekli iş göremezlik geliri verilmesi ve sigortalının ölümü halinde eş, çocuk ve anne-babasına aylık bağlanması	Sigortalı olmak yeterli; sürekli iş göremezlik geliri için iş göremezlik gelirin belirlenen bir orana ulaşması

Sosyal Sigorta Kurumu	Sigorta Kolu	Faydalanan Kişiler	Sağlanan Yardımlar	Yardıma Hak Kazanma Şartları
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	Analık	Sigortalı kadın, sigortalı erkeğin eşi, kurumdan gelir ve aylık almakta olanlar	Gebelik ve doğum sağlık yardımı, paraya çevrilen gebelik, doğum ve emzirme yardım parası ile sigortalı kadına geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi	Analık halinin ortaya çıkmasından önceki 1 yıl içinde 90 gün prim ödemiş olmak, sigortalı kadının iş göremezlik ödeneği için 120 gün prim ödemiş olması
	Malullük	Sigortalı	Malullük aylığı bağlanması	1800 gün malullük, yaşlılık, ölüm primi ödemiş olmak, malul sayılmak
	Yaşlılık	Sigortalı	Yaşlılık aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması	Kadın 58, erkek 60 yaşını doldurmuş olmak ve 7000 gün prim ödemiş olmak; kısmi aylık için 25 yıl, 4500 gün prim ödemiş olmak ve 60 yaşını doldurmuş olmak
	Ölüm	Sigortalının eş, çocuk ve anne babaları	Ölüm aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması, cenaze yardım parası verilmesi	Sigortalının ölümünden önce 1800 gün prim ödemiş olması veya aylık alırken ölümü
BAĞ-KUR	Sağlık	Sigortalılar, eş çocuk ve anne babaları, gelir ve aylık alanlar ile eş, çocuk ve anne babaları	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç ve iyileştirme araçlarının sağlanması, protez araç ve gereçlerinin temini, tedavi için yurt içinde sevk	İlk defa sigortalı olanların 8, daha önceden olanların 4 ay sağlık sigortası primi ödemiş olmaları, aylık alanların aylıklarından % 10 kesinti yapılması
	Malullük	Sigortalı	Malullük aylığı bağlanması	Malul sayılma ve 5 tam yıl prim ödemiş olma
	Yaşlılık	Sigortalı	Yaşlılık aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması	25 tam yıl prim ödemiş olma, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olma; kısmi aylık için 60-62 yaş ve 15 tam yıl prim ödemiş olma
	Ölüm	Sigortalının eş, çocuk ve anne babası	Ölüm aylığı bağlanması, toptan ödeme yapılması, cenaze yardım parası	5 tam yıl prim ödemiş olma veya aylık alırken ölümü
T.C. EMEKLİ SANDIĞI	Sağlık Sigortası	Kurumdan gelir ve aylık almakta olanlar ile eş, çocuk ve anne babaları	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç, iyileştirme araçları ve protez araç-gereçlerinin temini, yurt içinde tedavi için sevk	Kurumdan gelir ve aylık almak
	Malullük Sigortası	Sigortalı	Malullük aylığı bağlanması	Adi malullük halinde en az 5 (10) yıl prim ödemiş olma, vazife ve harp malullüklerinde süre yok
	Emeklilik	Sigortalı	Yaşlılık aylığı bağlanması	Kadın 58, erkek 60 yaşını doldurmuş olma, 25 tam yıl prim ödeme

Sosyal Sigorta Kurumu	Sigorta Kolu	Faydalanan Kişiler	Sağlanan Yardımlar	Yardıma Hak Kazanma Şartları
T.C. EMEKLİ SANDIĞI	Ölüm	Sigortalının eş, çocuk, anne ve babaları	Ölüm aylığı bağlanması	Sigortalının ölmeden önce 10 (5) yıl prim ödemiş olması veya aylık alırken ölümü
İŞKUR	İşsizlik	Esas olarak 506 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalı olanlar	İşsizlik ödeneği verilmesi, sağlık yardımı ve mesleki eğitim	En az 600 gün prim ödemiş olma ve belirli şartlarla işsiz kalma
KAMU SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARI	65 Yaş Aylığı (2022) Sayılı Kanun	Muhtaç kişi ve eşi	65 yaş aylığı (Memur Maaş Katsayısı x 1500)	Muhtaç olma, diğer sosyal güvenlik kurumlarından gelir ve aylık almama
	Vatani Hizmet Tertibinden Aylık Bağlanması	Kurtuluş savaşı, Kore ve Kıbrıs barış hareketına katılanlar, eş ve çocukları	Madalya aylığı bağlanması (Memur Maaş Katsayısı x 5000)	Harp malulü ve gazisi olma
	Yeşil Kart	Muhtaç Kişiler	Ayakta ve yataklı sağlık kurumlarında tedavi, ilaç ve iyileştirme araçlarının temini	Aylık geliri asgari ücretin üçte birinden az olması ve diğer sosyal güvenlik kurumları kapsamında olmama
	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları	Muhtaç Kişiler	Her türlü ayni ve nakdi yardım (giyecek, gıda, barınma, yakacak, eğitim bursu, sağlık giderleri vb)	Diğer sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmama, muhtaç durumda olma
	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)	Kimsesiz ve bakıma muhtaç çocuklar; özürlüler; kimsesiz, muhtaç yaşlılar	Yaşlarına ve durumlarına uygun özel bakım ve eğitimin verilmesi	Kimsesiz ve muhtaç durumda olma

Tablo 1.2 ile ilgili olarak, mutlaka belirtilmesi gereken husus, **malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasından bağlanan aylıklara bak kazanma şartlarının, özellikle yaşlılık sigortası bakımından ilk defa 9 Eylül 1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar için geçerli olması; daha önce sigortalı olanlara ise halen yürürlükte olan kademeli geçiş tablosu çerçevesinde yaklaşık olarak 20 yıllık süre için daha 38-55 yaşları arasında yaşlılık aylığı bağlanması imkanı vermesidir.**

1.4.2. Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Aylıklarına Hak Kazanma ve Aylıkların Hesaplanması İle İlgili Genel Esaslar

Sosyal sigorta kurumlarının en önemli gider kalemini (ortalama olarak % 50-70 oranında) ve Türk sosyal sigorta kurumlarının finansman probleminin ağırlıklı sebebini oluşturan uzun vadeli sigorta kolları (malullük, yaşlılık, ölüm) ile ilgili aylık bağlanma şartlarıdır. Bu bakımdan sosyal sigorta kurumları arasında, özellikle T.C. Emekli Sandığı ile diğer kurumlar arasında önemli farklılıklar vardır. Sosyal sigorta kurumları itibarıyla aylık bağlanma şartları ve aylıkların hesaplanması ile ilgili esaslar aşağıda sunulmuştur.

1.4.2.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

i. İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları (İKMİH) Sigortasından Sürekli İş Göremezlik Geliri Bağlanması ve Ölüm Halinde Hak Sahiplerine Aylık Bağlanması

Diğer sigorta kollarından farklı olarak bir gün bile sigortalı olmak İKMİH sigorta kolundan aylık bağlanması için yeterlidir. *İKMİH sigorta kolundan aylık bağlanması ile ilgili esasların belirlenmesinde sigortacılığın temelini oluşturan aktüeryal hesaplama dikkate alınmamıştır.* 506 sayılı Kanunda belirtilen hallerden birinde iş kazasına maruz kalan veya meslek hastası olarak kabul edilen sigortalının iş göremezlik derecesi % 10 ve daha yukarı ise sürekli iş göremezlik geliri bağlanır. İş göremezlik oranı % 100 ise tam, % 10-99 arasında ise kısmi iş göremezlik geliri bağlanır. Sürekli tam iş göremezlik geliri; *506 sayılı Kanununun 88. maddesine göre hesaplanacak günlük kazancının (GK) 360 katının % 70 ile çarpımının 1/12'sine eşittir.* Bu miktara ayrıca halen 4.690.000 TL olan sosyal yardım zammı (SYZ) ilave edilecektir.

$$\text{Sürekli tam iş göremezlik geliri} = \{(GK \times 360 \times 0.70)/12\} + SYZ$$

$$\text{Sürekli tam iş göremezlik geliri} = (GK \times 21) + SYZ$$

Sürekli kısmi iş göremezlik geliri ise, sürekli tam iş göremezlik gelirinin (STİGG) sigortalının iş göremezlik derecesi oranı (İGDO) ile çarpımı suretiyle bulunan miktardır. Nitekim, iş göremezlik oranı % 65 olan sigortalının aylığının hesaplanması şu şekildedir:

$$\text{Sürekli kısmi iş göremezlik geliri} = (STİGG \times İGDO) + (SYZ \times İGDO)$$

$$\text{Sürekli kısmi iş göremezlik geliri} = \{(GK \times 21) \times 0.65\} + (SYZ \times 0.65)$$

Bu şekilde hesaplanan aylıklar, eğer sigortalı sürekli olarak bir başkasının bakımına muhtaç ise, bu durumu devam ettiği müddetçe % 50 artırılarak ödenir.

İKMİH sonucunda sigortalının ölümü halinde, sigortalının hak sahiplerini oluşturan dul eşine, çocuklarına ve geçindirmekle yükümlü olduğu anne-babasına aylık bağlanır. **Türk sigorta hukukunda hak sahibi kavramı çok geniş tarif edilmiştir.** Buna göre dul eş evleninceye kadar aylık alır, evlenmesi halinde aylık kesilir, boşanırsa tekrar aylık bağlanır. Erkek çocuklar 18, orta öğrenimde ise 20, yüksek öğrenimde ise 25 yaşına kadar aylık alırlar. Doğuştan veya sonradan sakat çocuklar ise yaş sınırı olmaksızın aylık alırlar. Kız çocuklar, evlenmedikleri ve çalışmadıkları müddetçe hak sahibi olarak aylık alırlar. Sigortalının sağlığında geçindirmekle yükümlü olduğu anne-babası da diğer hak sahiplerinden pay kalması şartıyla aylık alırlar.

ii. Malullük Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

506 sayılı Kanun, herhangi bir sebeple çalışma gücünü 2/3 oranında kaybedenleri, hastalık sebebiyle çalışamayacak durumda olan ve çalışma gücünü 2/3 oranında kaybedenleri ve İKMİH sonucu meslekte kazanma gücünü % 60 ve daha fazla kaybedenleri “malul” kabul etmekte, malul kabul edildiği tarihte 1800 gün malullük, yaşlılık, ölüm (MYÖ) sigortası primi ödemiş olması veya en az 5 yıldan beri sigortalı olması ve yıllık ortalama 180 gün prim ödemiş olması halinde (5x180=900 gün) aylık bağlanmaktadır. Bu esaslar dahilinde 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, “malullük aylığı bağlanmasına hak kazanan sigortalıya, 506 sayılı Kanununun 61. maddesine göre bulunacak ortalama yıllık kazancının % 60'ının 1/12'si oranında malullük aylığı bağlanır” (SSK, m.55).

Malullük Aylığı = {(Ortalama Yıllık Kazanç x Aylık Bağlama Oranı) 12} + Sosyal Yardım Zammı

Malullük Aylığı = {(OYK x ABO) / 12} + SYZ

4447 sayılı Kanun, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında aylıkların hesabında “sigortacılık ilkelerini” öne çıkaran bir hesaplama sistemi getirmiştir. Nitekim, sigortalının bütün çalışma hayatı süresince, her takvim yılına ait kazancı, kazancın ait olduğu takvim yılından itibaren aylık talep tarihine kadar geçen takvim yılları için, her yılın aralık ayına göre DİE tarafından açıklanan TÜFE artış oranları

ve gayri safi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar ayrı ayrı artırılarak belirlenen yıllık kazançlar toplamının, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle bulunan günlük ortalama kazancın 360 katı alınmak suretiyle hesaplanır (SSK, m.61). Gerek GSYİH, gerekte TÜFE artış oranlarının eksi çıkması halinde ortalama yıllık kazanç hesaplanırken bu eksi değerler dikkate alınmayacaktır.

*Aylığın ikinci önemli unsurunu aylık bağlama oranı oluşturmaktadır. Bu Kanuna göre malullük aylığı bağlanmasına hak kazanan sigortalıya bağlanacak **malullük aylığı oranı % 60'dır** (SSK, m.55). Prim ödeme gün sayısına göre aylık bağlama oranının değiştirilmesi söz konusu olmayacaktır. **Eğer sigortalı, başka birisinin bakımına muhtaç durumda ise aylık bağlama oranı % 70 olarak uygulanacaktır.** Ayrıca bu miktara diğer aylıklar da olduğu gibi 4.690.000 TL sosyal yardım zammı ilave edilecektir. Burada özellikle belirtilmesi gereken husus, 1800 gün prim ödeyerek hak kazanılan malullük aylığına yaşlılık sigortasından hak kazanabilmek için en az 8100 gün (23 yıl) prim ödemiş olmak gerektiğidir.*

Öte yandan, 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren, 506 sayılı Kanuna göre bağlanacak gelir ve aylıklar her ay, DİE tarafından bir önceki ay için açıklanan, en son temel yıllık kentsel yerler TÜFE artış oranı kadar artırılarak belirlenecektir (SSK, ek.m.38).

iii. Yaşlılık Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

Sosyal sigorta kurumlarının en önemli gider kalemini yaşlılık sigortasından bağlanan aylıklar oluşturur. 4447 sayılı Kanunla, öncelikle ilk defa 9 Eylül 1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar için aylık bağlanma yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. İkinci olarak 1 Ocak 2000 tarihinden sonra aylıkların hesaplanması ile ilgili esaslar değişmiştir. Bu yeni esaslara göre;

- **Sigortalının, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması ve en az 7000 gün yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası primi ödemiş olması (SSK. m. 60/A, a) (TAM AYLIK) veya**
- **Sigortalının, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olması, 25 yıldan beri sigortalı olması ve bu süre içinde de 4500 gün yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası primi ödemiş olması (SSK. m. 60/A, b) (KİSMİ AYLIK)**

hallerinde aylık bağlanması söz konusu olacaktır. Bu genel esaslar dışında, madden işyerlerinde çalışanlar, erken yaşlanma hastalığı olanlar, özürllüer ve basın işlerinde çalışanlar için yaş, prim ödeme gün sayısı ve sigortalılık süresi bakımından daha kolaylaştırılmış şartlarla yaşlılık aylığı bağlanabilmektedir. Öte yandan, 58 ve 60 yaş ilk defa 4447 sayılı Kanun çıktıktan sonra sigortalı olanlar için geçerlidir ve daha önce sigortalı olanlar için 38-58 ve 43-60 yaşları arasında emekli olmaya imkan veren ortalama 20 yıllık bir geçiş süreci söz konusudur.

SSK bakımından yaşlılık aylığının hesaplanması, aylık bağlama oranı dışında malullük sigortası ile aynıdır. Buna göre ilk defa 1 Ocak 2000 tarihinden sonra sigortalı olanlara, yaşlılık aylığına hak kazanmaları halinde bağlanacak olan aylık, "aşağıdaki hükümlere göre belirlenecek ortalama yıllık kazancı (OYK) ile aylık bağlama oranının (ABO) çarpımının 1/12'si alınarak hesaplanacaktır" (506, m.61). Bunu bir formülle ifade etmek gerekirse:

$$\text{Yaşlılık Aylığı} = \{(\text{OYK} \times \text{ABO}) / 12\} + \text{SYZ}$$

Bu formülde, malullük aylığından farklı olan, ABO hesaplanmasının değişik olmasıdır. Sigortalının prim ödeme gün sayısı ile aylık bağlama oranı arasında doğrudan bir ilişki kurulmuş ve

- **Primi ödenen ilk 3600 günün her 360 günü için 3.5 puan;**
- **Sonraki 5400 günün her 360 günü için 2 puan;**
- **Daha sonraki (9000'den sonra) her 360 gün için 1.5 puan**

üzerinden ABO hesaplanmıştır. Buna göre, 25 tam yıl (9000 gün) prim ödeyen bir sigortalı % 65; 30 tam yıl (10800 gün), prim ödeyen sigortalı % 72.5; 40 tam yıl (14400 gün) prim ödeyen sigortalı da % 87.5 oranında aylık alabilecektir. Aylıkların artırılması ve SYZ ile ilgili esaslar malullük aylığı ile aynıdır.

Öte yandan, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından bağlanan en düşük aylık, prime esas kazançların alt sınırının % 35'inden daha az olamayacaktır.

iv. Ölüm Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

Sigortalı öldüğü tarihte 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemişse veya öldüğü tarihte Kurumdan malullük ve yaşlılık aylığı almakta ise hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanır. İKMH sigorta kolunda belirtildiği gibi hak sahibi kavramı oldukça geniş tanımlanmış ve sigortalının dul eşi (çalışması ve gelir sahibi ol-

ması aylık bağlanmasını etkilemez) evleninceye kadar; erkek çocukları 18, eğitim durumuna göre 20 ve 25 yaşına kadar; kız çocukları çalışmadıkları ve evlenmedikleri müddetçe yaş sınırı olmaksızın ve sakat kız ve erkek çocukları herhangi bir yaş sınırına bağlı olmaksızın hak sahibi olarak ölüm aylığı alırlar. Öte yandan, sigortalının sağlığında geçindirmekle yükümlü olduğu anne ve babası da diğer hak sahiplerinden pay kalmak şartıyla aylık alabilirler.

Ölüm aylığı, 1800 günden fazla prim ödeyen sigortalılar için

$$\text{Ölüm Aylığı} = \{(\text{OYK} \times \text{ABO}) / 12\} + \text{SYZ}$$

olarak hesaplanır. Bu formüldeki, **ortalama yıllık kazanç (OYK)** hesabı malullük ve yaşlılık sigortası ile aynıdır ve aylık bağlama oranı da (ABO) **% 60** olarak alınır. Öldüğü tarihte malullük ve yaşlılık aylığı alan sigortalıların hak sahiplerine ise sigortalının aldığı aylık bağlanır.

Hak sahiplerine bağlanan aylığın paylaşılmasında dul eşin hissesi **% 50**, çocukların hissesi **% 25** ve anne-babanın hissesi **% 25** olarak dikkate alınır.

Ölüm aylığının ödenmesi, artırılması ve alt sınırının hesaplanması ile ilgili esaslar malullük ve yaşlılık sigortaları ile aynıdır.

Ölüm sigortasından sağlanan bir diğer yardım da, bir defaya mahsus olarak ödenen **cenaze yardım parasıdır**. Bu ödemenin miktarı 5000 gösterge rakamının yürürlükteki memur maaş katsayısı (MMK) ile çarpımına eşittir. 2004 yılı için bu miktar $5000 \times 38.610 = 193.050.000$ TL'dir.

Sigortalının öldüğü tarihte aylık bağlanamaz ise, o tarihe kadar ödediği MYÖ sigortası primleri hak sahiplerine toptan ödeme olarak iade edilir.

v. Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Aylığı İle İlgili İstatistikler

- 2003 yılı verilerine göre, Kurumdan aylık ve gelir alan 3.808.595 pasif sigortalıdan 62.709'u (%1,64) malullük aylığı, 2.555.965'i (% 70.25) yaşlılık aylığı, 1.051.052'si (% 27.59) ölüm aylığı, 51.431'i (% 1,35) sürekli iş göremezlik geliri ve 74.929'u (% 1.96) iş ve meslek hastalıklarından dolayı ölüm geliri almaktadır.
- 2004 yılı sonu itibarıyla SSK tarafından bağlanan en düşük emekli aylığı 400.797.499 TL; en yüksek emekli aylığı ise 717.128.247 TL olarak gerçekleşmiştir.

- 2004 yılı sonu itibarıyla 2.6 katrilyon TL'si ilaç giderleri olmak üzere toplam 6.4 katrilyon TL sağlık harcaması yapılacağı tahmin edilmektedir.

1.4.2.2. BAĞ-KUR

Bağ-Kur, kapsamındaki sigortalılara uzun vadeli sigorta kolları malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından aylık bağlamaktadır.

i. Malullük Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

1479 sayılı Kanuna göre, herhangi bir sebeple çalışma gücünü 2/3 oranında kaybedenler, en az 5 tam yıl (1800 gün) prim ödemiş olmak şartıyla; iş kazası veya meslek hastalığına bağlı bir sebeple çalışma gücünü 2/3 oranında kaybedenler 5 tam yıl prim ödemiş olma şartı aranmaksızın malullük aylığına hak kazanırlar. Malullük aylığının bağlanması ile ilgili esaslar 4447 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve sigortalının bütün *sigortalılık süresince ödemiş olduğu primlerin ağırlıklı ortalaması alınarak aylık hesaplanması esası getirilmiştir*. Nitekim,

"Malullük aylığı, sigortalının sigortalılık süresi içinde prim ödediği gelir basamaklarının, bu basamaklardaki prim ödeme süreleri de dikkate alınarak, aylık başlangıç tarihinde yürürlükte bulunan gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamasının % 65'idir. Başka birinin sürekli bakımına muhtaç malul sigortalıya % 75 oranında aylık bağlanır" (1479, md.30). Burada, % 65 aylık bağlama oranının, 25 tam yıl (9000) gün, %75 aylık bağlama oranının ise 31 yıldan fazla süre ile prim ödenerek hak kazanılabilecek bir oran olduğunu vurgulamak gerekir.

Bu şekilde bulunan aylığa halen SSK'da olduğu gibi SYZ ilave edilecektir. Aylıklar, yine SSK'da olduğu gibi her ay bir önceki ayın Kentsel Yerler TÜFE oranı dikkate alınarak artırılabilecek, ancak bu oranın 2003 yılı yaz aylarında olduğu gibi eksi (-) çıkması halinde aylıklarda herhangi bir indirim yapılmayacaktır.

ii. Yaşlılık Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

1479 sayılı Kanuna göre yaşlılık sigortasından sigortalıya aylık bağlanma şartları yerine gelmişse yaşlılık aylığı bağlanır, yerine gelmemişse sigortalının ödediği primler toptan ödeme şeklinde iade edilir.

4447 sayılı Kanuna göre, ilk defa 9 Eylül 2003 tarihinden sonra sigortalı olanlar için yaşlılık aylığı bağlanması şartları: **Tam aylık için;**

- Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları,
- 25 tam yıl MYÖ sigortası primi ödemiş olmaları,

ile mümkündür. **Kısmi aylık için ise;**

- Kadın ise 60, erkek ise 62 yaşını doldurmuş olmaları,
- 15 tam yıl MYÖ sigortası primi ödemiş olmaları,

ile mümkündür. SSK'da olduğu gibi, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sigortalı olanların sigortalılık süresi dikkate alınarak kademeli bir geçiş tablosu ile yeni emeklilik yaşı yürürlüğe girecektir. Burada yapılan önemli değişikliklerden biri de aylık bağlanma yaşının yükseltilmesinin yanısıra kadın sigortalılar için sigortalılık süresinin 20 yıldan 25 tam yıla çıkarılmasıdır.

4447 sayılı Kanun, yaşlılık aylığının hesaplanması ile ilgili esasları değiştirmiştir. Nitekim, “yaşlılık aylığı, sigortalının, sigortalılık süresi içinde aylık itibarıyla ödediği gelir basamaklarının, bu basamaklardaki prim ödeme süreleri de dikkate alınarak, aylık başlangıç tarihinde yürürlükte bulunan gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamanın (AO), aylık bağlama oranı (ABO) ile çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır” (1479, m.36).

Yaşlılık Aylığı = (AO x ABO) + SYZ

Bu formülde yer alan aylık bağlama oranı, sigortalının toplam sigortalılık süresinin ilk 10 tam yılının her yılı için % 35; takip eden 15 tam yılının her bir yılı için % 2 ve 25 yıldan fazla olan her tam yıl için % 1.5 puan esas alınarak bulunur. SYZ, 1-12 basamaklarda bulunan sigortalılar için aylık 5.850.000 TL, 13-24. basamaklar arasında bulunan sigortalılar için ise 4.500.000 TL'dir.

Malullük aylığında olduğu gibi, yaşlılık aylıkları da her ay bir önceki ayın TÜFE artış oranı dikkate alınarak artırılır.

Öte yandan, sigortalının süresi ve prim ödeme gün sayısının aylık bağlanmasına yetmemesi halinde kadın sigortalılar 60, erkek sigortalılar 62 yaşını doldurdıkları zaman, yazılı olarak Kuruma başvurarak ödedikleri primleri toptan ödeme olarak geri alabilirler.

iii. Ölüm Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

1479 sayılı Kanuna göre sigortalının ölümü halinde yapılan yardımlar;

- Eş, çocuklar ve ana-babaya aylık bağlanması,
- Eş, çocuklar ve ana-babaya toptan ödeme yapılması,
- Ölen sigortalı için cenaze masrafı karşılığı verilmesi

olarak belirtilmiştir. 1479 sayılı Kanun, sigortalının ölümü halinde hak sahiplerini; dul eş, eğitim durumuna göre 18, 20 ve 25 yaşına kadar olan erkek çocuklar, çalışmadıkları ve gelir sahibi olmadıkları sürece kız çocukları ile sigortalının geçindirmekle yükümlü olduğu anne ve babası olarak tanımlamıştır.

Sigortalı öldüğü tarihte **5 tam yıl prim ödemiş** ise hak sahiplerine aylık bağlanır. Bunun dışında, ölmeden önce Kurumdan malullük ve yaşlılık aylığı almakta olan sigortalıların eş ve çocuklarına da ölüm aylığı bağlanır.

Ölüm aylığının miktarı, malullük sigortasında olduğu gibi, 25 tam yıl prim ödeyen sigortalının alacağı aylığa eşittir. Çünkü aylık bağlama oranı % 65 olarak alınmaktadır. Ölüm aylığının hesaplanma ilkeleri malullük ve yaşlılık sigortası ile aynıdır. Eğer sigortalı ölmeden önce Kurumdan aylık almakta ise, aldığı aylık hak sahiplerine ölüm aylığı olarak bağlanır.

Aylığın hak sahipleri arasında paylaştırılmasında dul eşin hissesi % 50, çocukların hissesi % 25 ve anne-babanın hissesi % 25 oranındadır. Hak sahiplerinin sayısına göre bu oranlar değişebilir.

Sigortalının öldüğü tarihteki sigortalılık süresi aylık bağlanmasına yeterli değilse, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri sigortalıya toptan ödeme şeklinde iade edilir.

2003 yılı itibarıyla Bağ-Kur sigortalılarının ölümü halinde bir defaya mahsus olmak üzere 129 milyon TL cenaze yardım parası verilmektedir.

iv. İstatistiklerde Bağ-Kur Aylıkları

2004 yılı temmuz ayı verilerine göre 1479 sayılı Kanun kapsamında olmak üzere 14.730 kişi malullük aylığı, 759.208 kişi yaşlılık aylığı ve 525.057 kişi hak sahibi olarak dul ve yetim aylığı almakta olup toplam sayı 1.298.995'e ulaşmıştır. 2926 sayılı Kanun kapsamında aylık alanların sayısı ise aynı sıra ile 1.838; 129.352 ve 71.569 olup toplam 202.759 kişidir.

Bağ-Kur aylıkları ise basamaklara göre değişmekle birlikte 2004 yılı ikinci yarısı söz konusu olduğunda; 1. basamak için 285; 6. basamak için 340; 12. basamak için 412 ve 24. basamak için ise 914 milyon TL'dir. 2926 sayılı Kanun kapsamındaki sigortalılar için ise bu aylıklar yine sırası ile 204; 261; 329 ve 568 milyon TL'dir.

1.4.2.3. T.C. Emekli Sandığı

Bir sosyal sigorta kurumu olmakla birlikte Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'dan çok farklı bir yapıya ve işleyiş özelliğine sahiptir. **Yaygın kanaate göre, Sandığın çalışma prensiplerinde sigortacılık ilkelerinden çok, kamu personel rejimini emeklilik döneminde de devam ettirme anlayışı hakim görünmektedir.** Emekli Sandığının gerek kurumsal yapı, gerek yönetim, gerekse haklar ve yükümlülükler bakımından SSK ve Bağ-Kur'dan ayrı tutulması bu yöndeki iddiaları güçlendirmektedir.

i. Malullük Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na göre 3 tür malullük söz konusudur. Bunlar:

- Adi Malullük,
- Vazife Malullüğü,
- Harp Malullüğü

olarak sınıflandırılmaktadır. Herhangi bir sebeple çalışamayacak durumda malul sayılan **adi malullere** aylık bağlanabilmesi için en az 10 tam yıl fiili hizmet müddetleri (3600 gün) olması gerekir. Bunun istisnası, tedavisi imkansız bir hastalık sebebiyle malul sayılanlar için 5 yıl (1800 gün) fiili hizmetin yeterli görülmesidir. **Vazife malulleri**, SSK'daki işkazası ve meslek hastalıkları sebebiyle malul sayılma hallerine benzer hükümlerle düzenlenmiştir ve esas olarak çalışırken veya görev sırasında meydana gelecek kazalar dolayısıyla sakat kalanlara vazife malulü denilmektedir. Vazife malullüğü aylığı bağlanması için belirli bir süre çalışmış olma şartı yoktur.

Harp malulleri ise savaş esnasında, savaş bölgelerinde veya sınır hareketlerinde çeşitli sebeplerle çalışamayacak durumda sakat kalanlar olarak tarif edilmektedir.

Malullük aylığının hesaplanma esasları ile emekli aylıklarının hesaplanma esasları, aylığın hesabında dikkate alınan göstergeler bakımından büyük ölçüde aynıdır. *Malüllük aylığı bağlama oranı, 25 tam yıl çalışmanın karşılığı olan %75 bağlama*

oranından eksik prim ödenen her yıl için bir puan düşülmesi suretiyle bulunur. Bunun dışında, 10 yıllık fiili hizmetleri bulunan adi malullere ve 5 yıl prim ödemekle birlikte tedavisi imkansız bir hastalık sebebiyle adi malul sayılanlara 15 yıl fiili hizmeti olan maluller gibi aylık bağlanır.

Vazife malullerine ise, hizmetleri 30 yıldan az ise 30 yıl üzerinden, fazla ise toplam hizmet süreleri dikkate alınarak aylık bağlanır. Vazife malulleri 6 ayrı gruba ayrılmış olup, hesap edilen aylığa malul kişinin bulunduğu gruba göre % 15 ile % 60 arasında ilave yapılmaktadır. Bu sebeple, genel sosyal sigortacılık ilkelerinden farklı olarak, vazife malullerinin aylık bağlama oranları % 100'ü geçebilmektedir.

Harp malullerinde de aylık bağlanması için belirli bir süre sigortalı olma şartı aranmaz. 30 yıldan az hizmeti olanlara 30 yıl; daha fazla hizmeti olanlara ise toplam hizmetleri üzerinden ve buldukları derece ve kademenin bir üst derece göstergesi üzerinden aylık bağlanır. Ayrıca, malullük dereceleri dikkate alınarak belirli gösterge rakamına göre aylıklarına ilave yapılır. Bu grupta bulunanların aylık bağlama oranları da % 100' ü geçebilmektedir.

ii. Emekli Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile belirlenen emeklilik halleri, daha öncede belirtildiği gibi 4 ana grupta toplanmakta ve malullük hali de bir tür emeklilik olarak nitelendirilmektedir.

- İstekle emeklilik,
- Re'sen emeklilik,
- Yaş haddinden emeklilik,
- Malulen emeklilik.

Genel kural, 9 Eylül 1999 tarihinden sonra Sandık kapsamında olanlar için **istekle emeklilik şartları, 25 hizmet yılını (9000 gün) tamamlayan kadınların 58, erkeklerin 60 yaşında** emekli olmalarıdır. Daha önce sigortalı olanlar için ise SSK ve Bağ-Kur'da olduğu gibi ortalama olarak 20 yıllık bir süreyi ihtiva eden kademelî bir geçiş sağlanmıştır. İstekle emeklilik dışında, değişik çalışan grupları için **41-68 arasında değişen yaş haddinden** emeklilik ve 30 hizmet yılını dolduran ve belirli kurumlarda çalışanlar için (silahlı kuvvetler gibi) **resen emeklilik** söz konusudur.

Emekli Sandığı mensuplarının aylıklarının hesaplanmasında sigortacılık ilkeleri ile bağdaştırılması güç olan ve yukarıdaki hesaplamalara yansıtılmayan bazı farklılıklar vardır. Bunlar:

- Aylıklarının hesaplanmasında fiili hizmetlerinin (prim ödeme gün sayıları) yanısıra itibari hizmet süreleri ve fiili hizmet zamlarının da dikkate alınması ve daha erken yaşlarda ve/veya daha yüksek oranlarda aylık bağlanabilmesi imkanlarına kavuşmaları.
- Aylıkların bütün sigortalılık süresinden ziyade, çalışanın son bulunduğu görevin derece ve kademesi ile göstergeleri esas alınarak bağlanması.
- Prim (kesenek) alınmayan tazminatların da aylıkların hesabında dikkate alınması.

Bu farklılıklardan dolayı, Emekli Sandığı mensupları için aylıkların hesabı SSK ve Bağ-Kur'dan farklıdır. Aylık hesaplanması ile ilgili esaslar şunlardır (bkz. www.emekli.gov.tr):

- Emekli aylığı bağlanması gereken iştirakçilerin, görevlerinden ayrıldıkları tarihte, emekli keseneğine esas aylığı veya ücretleri tutarı ile bu tarihe kadar kazanmış oldukları fiili ve itibari hizmet müddetleri toplamı üzerinden aylık bağlanmaktadır.
- Emekli, adi malullük ve vazife malullüğü aylıklarının hesaplanmasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 43. maddesinde yer alan gösterge tablosu ve Personel Kanunlarındaki ek gösterge, taban aylığı ve kıdem aylığı ile özel hizmet tazminatının ek göstergelere göre %40'ından aşağı olmamak üzere tekabül eden miktarı esas alınır.
- Bu miktar üzerinden her yıl Bütçe Kanunu'nda tespit edilen katsayı ile çarpılması sonucunda bulunacak tutarın fiili ve itibari hizmet toplamı 25 yıl olanlara %75'i, 25 yıldan az olanlara her tam yıl için %1 eksisi, fazla olanlara da her tam yıl için %1 fazlası üzerinden bağlanır. Fiili ve itibari hizmet toplamındaki ay kesirleri tam ay sayılır. Yıl kesirlerinin her ayı için emekli aylığı bağlanmasına esas aylık tutarının %1'inin 12'de biri emekli aylığına ayrıca eklenir.

- Özel hizmet tazminatı en yüksek devlet memurunun aylık gösterge ve ek gösterge toplamlarının katsayı ile çarpımının, kişinin ek göstergesine göre belirli oranı esas alınarak hesaplanır.

Tablo 1.3. Emekli Aylıklarının Hesaplanması Formülü

(Aylık Gösterge + Ek Gösterge) x Katsayı (34300)	=	A
1000 x Taban Aylığı Katsayısı (329250)	=	B
20 x Kıd.Hiz. x Katsayı (34300)	=	C
Özel Hizmet Tazminatı	=	D
Emekli Aylığı Bağlanmasına Esas Aylık (EABEA)	=	A + B + C + D
Emekli Aylığı = EABEA x % (50 + hizmet yılı)	=	E
Makam Göstergesi x Katsayı	=	F
(Temsil Göstergesi veya Görev Göstergesi) x Katsayı	=	G
ÖDENECEK AYLIK	=	E + F + G

Kaynak: www.emekli.gov.tr/emeklilik/Kasım-2004.

Emekli Sandığı mensupları için, aylıkla birlikte kurumları tarafından ödenen ve hesaplama şekli aylıkların hesaplanması ile benzer olan 30 yıla kadar her bir yılı için bir aylık maaş tutarında bir ikramiye de verilmesi söz konusudur.

iii. Ölüm Aylığı Bağlanması ve Hesaplanması

Emekli Sandığı'ndan gelir ve aylık almakta olanlar ile halen çalışanlardan 10 yıllık fiili hizmeti bulunanlar öldükleri zaman dul eş, çocukları ve anne-babasına aylık bağlanır. Öte yandan, SSK'daki İKMH sigortasına benzer şekilde görev başında ölenler için hak sahiplerine aylık bağlanmasında herhangi bir hizmet süresi aranmaz.

Aylık bağlanacak hak sahiplerinin (dul eş, çocuklar, anne-baba) belirlenmesinde esas alınan yaş, cinsiyet, medeni hal, çalışma, bir sosyal güvenlik kurumundan gelir ve aylık alma ile muhtaçlık durumu, büyük ölçüde SSK ve Bağ-Kur ile aynıdır.

Bağlanacak ölüm aylığının hesaplanması ile ilgili esaslar, malullük ve emeklilik halinde bağlanacak aylıklar ile aynıdır.

1.5. Sosyal Sigortaların Finansmanı

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel problem alanını, finansman konusu oluşturmaktadır. Finansman sorunu çok yönlü ve boyutlu olmasına rağmen bu problemden bahsedilince ilk akla gelen, sosyal sigorta kurumlarının açıkları olmaktadır. Bu kısımda öncelikle, sosyal sigorta kurumlarının gelir kaynakları incelenecek, daha sonra kurumların genel mali dengeleri üzerinde durulacaktır.

1.5.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun temel gelir kaynağı olan primler, sigortalı ve işveren tarafından sigorta kollarına göre değişen oranlarda ödenir. Tablo 1.4'de dikkat çeken husus, prim yükünün ağırlıklı olarak işveren üzerinde olması ve işsizlik sigortası hariç prim yükünün, % 33.5-41 arasında değişen yüksek bir orana ulaşmasıdır.

Tablo 1.4. 506 Sayılı Kanuna Göre Prim Oranları

SİGORTA KOLLARI	PRİM ORANLARI		TOPLAM
	SİGORTALI	İŞVEREN	
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	-----	1.5 – 7	1.5 – 7
Hastalık	5	6	11
Analık	-----	1	1
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm (MYÖ)	9	11	20
MYÖ (madenler için)	9	13	22
TOPLAM	14	19.5 –27	33.5 – 41
Çıraklar (hastalık)	2	2	4
Sosyal Güv. Destek Primi	7.5	22.5	30
İsteğe Bağlı Sigortalılık	25	--	25

506 sayılı Kanuna göre primler, **prime esas kazanç** kavramı esas alınarak hesaplanır. Prime esas kazançların hesaplanmasında;

- Sigortalıların ay içinde hak ettikleri ücretler,
- Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan sigortalılara o ay içinde ödenen kazançlar,
- İdare veya kaza mercilerince verilen karar gereğince o ay içinde sigortalılara yapılan ödemeler,
- Toplu iş sözleşmesi hükümleri uyarınca verilecek ücret zamları,
- Yemek, çocuk ve aile zamları (belirli bir miktarı),

dikkate alınır. Bunun yanısıra özellikle toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işyerlerinde ücretlerin % 20-40'ı arasında değişebilen sosyal yardımlar ile tazminatlar prime esas kazançlara dahil edilmemektedir.

506 sayılı Kanuna göre sigortalının bütün kazancından değil, prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasında kalan kısmından prim kesilmektedir.

Prime esas kazançların alt ve üst sınırlarının belirlenmesi ile ilgili esaslar, önce 1 ocak 2000 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 4447 sayılı Kanunla, daha sonra da 2004 yılı temmuz ayından geçerli olmak üzere kapsamlı şekilde değiştirilmiştir. Prime esas kazançların alt ve üst sınırlarının belirlenmesi ile ilgili esaslar şunlardır:

- Prime esas kazançların alt sınırı İş Kanunu'na göre belirlenen asgari ücrettir. Asgari ücret değiştikçe alt ve üst sınırlar da değişecektir.
- Prime esas kazançların üst sınırı alt sınırın 6.5 katı olarak belirlenmiştir.

Bu esaslara göre, 1.7.2004 - 31.12.2004 tarihleri arasında prime esas kazançların alt sınırı günlük 14.805.000 TL, aylık 444.150.000 TL; üst sınırı ise günlük 96.232.500 TL, aylık 2.886.975.000 TL olarak uygulanmaktadır.

Primler işveren tarafından hesaplanarak, ilgili olduğu ayı takip eden ay sonuna kadar Kuruma yatırılır. Geç yatırma ile ilgili bütün cezai yaptırımlar işverene aittir.

1.5.2. BAĞ-KUR

Bağ-Kur'da bütün primler sigortalı tarafından ödenir. Bağ-Kur sigortalılarının prim ödemeleri ile ilgili esaslar şunlardır:

- Sigortalılar primlerini, 24 basamaklı gelir tablosunu dikkate alarak buldukları basamağın gelir tutarı üzerinden öderler.
- Sigortalılar yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları için % 20 prim öderler.
- Sağlık sigortası için ödenen prim oranı da % 20 olup, 1-8 basamaklar arasında bulunan sigortalılar 8. basamağın gelir tutarı, 9 ve daha üst basamaklarda bulunanlar buldukları gelir basamağının gelir tutarı üzerinden prim öderler.
- Sigortalılar bu primlerin dışında, ilk defa Bağ-Kur'a girişte % 25 oranında giriş keseneği, her basamak yükseltmede de basamak yükseltme primi öderler.
- 1 Ocak 2005'ten itibaren geçerli olmak üzere, primlerin hesaplanmasına esas olan gelir basamakları, yıllık programda öngörülen önce TÜFE, daha sonra da GSYİH tahmini artış oranı kadar artırılacaktır.

Bu esaslara göre Bağ-Kur sigortalılarının ödeyecekleri primler aşağıdaki şekilde formüle edilebilir:

- Yaş, Mal. ve Ölüm Sig. Primi = Basamak Gelir Tutarı x % 20
- Sağlık Sig. Primi (ilk 8 basamak) = 8. Basamak Gelir Tutarı x % 20
- Sağlık Sig. Primi (9. ve sonraki basamaklar) = Bulunulan Basamak Gelir Tutarı x % 20
- Giriş Keseneği = Basamak Gelir Tutarı x 0.25
- Bas. Yüks. Primi = Yükselinen BG Tutarı - Önceki B.G. Tutarı

Halen yürürlükte olan basamak gelir tutarları dikkate alındığı zaman 1.1.2004-31.12.2004 tarihleri arasında Bağ-Kur sigortalılarının ödeyecekleri en düşük prim miktarı sağlık sigortası ve malullük, yaşlılık, ölüm sigortası primleri birlikte olmak üzere; 1. basamak için 146.347.720 TL; 24. basamakta bulunanların ödeyecekleri en yüksek prim oranı ise 545.420.370 TL'dir.

1.5.3. T.C. Emekli Sandığı

Emekli Sandığı mensupları için sigortalı (iştirakçi) ve işvereni (kamu kurumu) birlikte prim öderler. Sandık primleri, SSK ve Bağ-Kur'dan farklı olarak sigortalı hissesi için “**kesenek**”, işveren hissesi için “**karşılık**” terimiyle ifade edilir. Emekli Sandığı'nda primlerin ödenmesi ile ilgili esaslar şunlardır:

- **Sigortalılar esas olarak aylık maaşları üzerinden % 16 oranında prim öderler. İşveren hissesi ise % 20'dir.** Aylık prim dışında sigortalılar ilk aylıklarının % 25'i oranında giriş keseneği ve derece ve kademeleri yükseldiği zaman artış keseneği öderler. Hizmeti itibarıyla fiili ve itibari hizmet zammı alanlar ise fiili ve itibari hizmet zammı keseneği öderler.
- İşverenler, % 20 oranındaki aylık kesenek dışında ek karşılık, öğrenci keseneği, yönetim giderlerine katılma payı, fiili ve itibari hizmet zammı karşılığı, emekli ikramiyesi karşılığı, ölüm yardımı karşılığı ve kadrosuzluk tazminatı karşılığı gibi Kurumlara göre değişen çeşitli oranlarda prim öderler.
- Sigortalı ve işveren dışında Cumhurbaşkanı emekli aylığı ve bazı dul ve yetim aylıkları için de Hazine tarafından sandığa katkıda bulunulur.
- Primlerin hesabında sigortalının maaşı, ek göstergesi, taban aylığı, kıdem aylığı dikkate alınır. Bazı kamu çalışanları için aylığın önemli bir kısmını oluşturan özel hizmet tazminatlarından ve yan ödemelerden prim kesilmez.
- Memur maaş katsayısı ve gösterge-ek gösterge rakamlarının Bütçe Kanunu ile değişmesi ile birlikte memurların maaşlarının artışına bağlı olarak primleri de artar.

Diğer kurumlardan farklı olarak Emekli Sandığı için primlerin hesaplanması ve tahsili konusunda bir problem yoktur. Nihayetinde kamu kurumları arasında bir gelir transferi anlamını taşımaktadır.

1.5.4. İstatistiklerle Sosyal Sigorta Kurumlarının Mali Durumları

Türk sosyal sigorta kurumlarının en öncelikli problemi finansmanla ilgili problemlerdir. Nihai problem, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları olmakla birlikte, daha önceki bölümlerde sıklıkla vurgulanan prim tahsilinin düşük olması, kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, cömert ve kolaylaştırılmış şartlarla sağlanan yardımlar dolayısıyla giderlerin artması ve nihayet fon yönetimindeki zaafılar gibi sebepler vardır. Kısaca özetlemek gerekirse, **yaşanan finansman krizinin temel sebebi, sosyal sigorta kurumlarının “sigortacılık ilkelerine” göre işletilmemeleridir.**

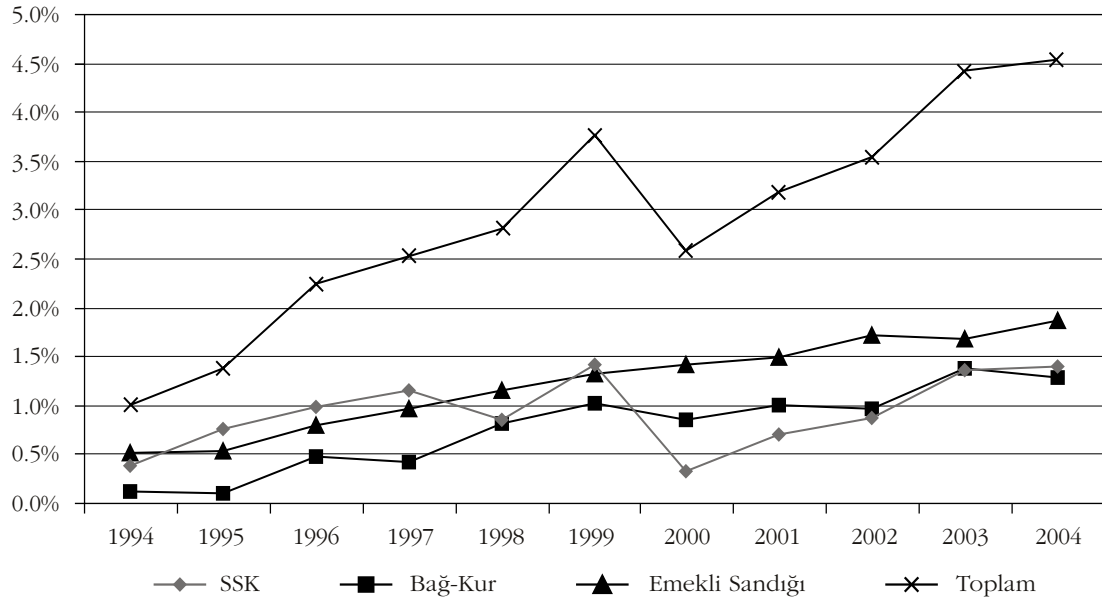
Geriye doğru 5 yıllık süreç dikkate alındığı zaman sosyal güvenlik kurumlarının açıkları ile ilgili durum Tablo 1.5'te ve Grafik 1.1'de sunulmuştur.

Tablo 1.5. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Bütçe Transferleri (1999-2004)

(Milyar TL)	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Program
SSK	1.105.000	400.000	1.221.000	2.386.000	4.809.000	5.842.000
Bağ-Kur	796.145	1.051.460	1.750.000	2.622.000	4.930.000	5.336.000
Emekli Sandığı	1.035.000	1.775.000	2.625.000	4.676.000	6.145.000	7.800.000
Toplam	2.936.145	3.226.460	5.596.000	9.684.000	15.884.000	18.978.000
GSMH %'si	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Program
SSK	1,41%	0,32%	0,69%	0,87%	1,35%	1,39%
Bağ-Kur	1,02%	0,84%	0,99%	0,96%	1,38%	1,27%
Emekli Sandığı	1,32%	1,41%	1,49%	1,71%	1,72%	1,86%
Toplam	3,75%	2,57%	3,17%	3,54%	4,45%	4,52%

Kaynak: Tuncay Teksöz, "Sosyal Güvenlik Reformu", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 28 Temmuz 2004 Ankara

Grafik 1.1. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Transferlerin GSMH'ye Oranı



Kaynak: Tuncay Teksöz, "Sosyal Güvenlik Reformu", Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 28 Temmuz 2004, Ankara

Daha önce de belirtildiği gibi, 4447 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin 2000 yılında sağladığı iyileşme bir yana bırakılırsa, sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları artarak devam etmekte, 2003 yılında GSMH'nin % 4.15'ine denk olan açığın 2004 yılında % 4.52'ye yükselmesi beklenmektedir. Öte yandan, 2004 yılında açığın bir önceki yıla göre artma eğiliminin zayıflamasının sebepleri arasında SSK ve Bağ-Kur'da prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına bağlı olarak prim tahsilat oranının yükselmesi, SSK ve Bağ-Kur'da prime esas kazanç artış oranının sigorta giderleri artış oranının üzerinde olması ve sosyal destek ödemesinin 2003 yılına göre 1,9 katrilyon TL civarında azalacak olması faktörleri vardır.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman yapıları ile ilgili olarak gelir-gider dengeleri ile son 4 yıla ait veriler ise Tablo 1.6'da özetlenmiştir.

Tablo 1.6. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesi

	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
	(Cari Fiyatlarla, Trilyon TL)			
I- GELİRLER	12 968	19 749	27 626	35 477
-Prim Tahsilatları	10 259	15 801	22 309	29 010
-Diğer Gelirler	2 709	3 948	5 316	6 467
II- GİDERLER	17 504	28 146	40 921	47 990
-Sigorta Giderleri	11 366	17 890	23 743	28 345
-Sağlık Giderleri	3 908	7 177	10 173	13 490
-Sosyal Destek Ödemeleri	-	-	2 878	1 007
-Diğer Giderler	2 229	3 079	4 127	5 148
III- GELİR-GİDER FARKI	-4 536	-8 397	-13 295	-12 513
-SSK	-1 123	-2 686	-4 650	-2 795
-BAĞ-KUR	-1 745	-2 735	-5 000	-4 913
-Emekli Sandığı	-1 668	-2 976	-3 645	-4 805
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	4 672	8 295	13 295	12 513
-Bütçe Transferleri (3)	5 742	9 995	15 795	15 508
-SSK	1 221	2 689	4 650	2 795
-BAĞ-KUR (4)	1 750	2 630	5 000	4 913
-Emekli Sandığı	1 701	2 976	3 645	4 805
-Emekli Sandığı (3)	2 771	4 676	6 145	7 800
V- FİNANSMAN AÇIĞI	136	-102	0	0
	(GSMH'ya Oranlar, Yüzde)			
I- GELİRLER	7,3	7,2	7,7	8,5
-Prim Tahsilatları	5,8	5,8	6,2	6,9
-Diğer Gelirler	1,5	1,4	1,5	1,5
II- GİDERLER	9,9	10,3	11,5	11,4
-Sigorta Giderleri	6,4	6,5	6,6	6,8
-Sağlık Giderleri	2,2	2,6	2,8	3,2
-Sosyal Destek Ödemeleri	-	-	0,8	0,2
-Diğer Giderler	1,3	1,1	1,2	1,2
III- GELİR-GİDER FARKI	-2,6	-3,1	-3,7	-3,0
-SSK	-0,6	-1,0	-1,3	-0,7
-BAĞ-KUR	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2
-Emekli Sandığı	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	2,6	3,0	3,7	3,0
-Bütçe Transferleri (3)	3,3	3,7	4,4	3,7
-SSK	0,7	1,0	1,3	0,7
-BAĞ-KUR (4)	1,0	1,0	1,4	1,2
-Emekli Sandığı	1,0	1,1	1,0	1,1
-Emekli Sandığı (3)	1,6	1,7	1,7	1,9
V- FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir.

(4) Müşterek emeklilik karşılığı BAĞ-KUR üzerinden SSK'ya transfer edilecek ödemeler dahildir.

Kaynak: DPT, 2004 yılı Programı, Kasım 2003, Ankara.

Gerek 2003 yılı sonuna kadar gerçekleşen rakamlar, gerekse 2004 yılı için programlanan açıklar, sosyal güvenlik sisteminin temel kurumları olan sosyal sigortalının finansman açıklarının devam ettiğini ve uzunca bir süre daha aktüeryal dengelelerinin sağlanmasının güç olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim, 2004 yılının ilk 8 ayında SSK'ya bütçeden yapılan transferler 3.452 trilyon TL'ye (2004 yılı tahsisatının % 59'u), Bağ-Kur'a yapılan transferler ise 3.493 trilyon TL'ye ulaşmıştır.

1.6. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Arayışları

1990'lı yılların başından itibaren sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan ilgili taraflar; çeşitli meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları, akademisyenler, siyasi partiler ve hükümetler Türk sosyal güvenlik sisteminin kriz içine düştüğü ve mutlaka yeniden yapılandırma çalışmalarının başlaması gerektiği konusunda görüş birliği içinde olmuşlardır. **Yöntemleri ve çözüm önerileri farklı olmakla birlikte bütün kesimler sistemin içinde bulunduğu kriz ortamından çıkarılmasına yönelik tedbirleri içeren raporlar hazırlatarak yayımlamışlardır.**¹ Bu çalışmalar ve yapılan yasal düzenlemelerle sosyal güvenlik sistemimizin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmalarda gelinen nokta ana hatları ile aşağıda sunulmuştur.

1.6.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Raporu ve Sosyal Güvenlik Reformu

Hükümet seviyesinde sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik ilk kapsamlı çalışma Dünya Bankası'ndan sağlanan 1,8 milyon dolarlık kredi ile ihale suretiyle ILO uzmanlarına hazırlatılan *sosyal güvenlik reform raporu* olmuştur. Mayıs 1995 tarihinde Türk kamuoyuna sunulan rapor, gerek problemlerin tespiti gerekse önerilen yeniden yapılanma modelleri ile Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili en kapsamlı ve sistematik çalışmalardan biri olarak dikkat çekmiştir.

ILO raporunda öncelikle, herhangi bir değişiklik yapılmaksızın sistemin mevcut hali ile devam ettirilmesi halinde primler, aktif/pasif sigortalı oranı, aylıkların seviyesi gibi temel parametreler açısından Türk sosyal güvenlik sisteminin 2050 yılına kadar olacak dönem için projeksiyonu yapılmış ve çok özet olarak **sistemin sürdürülemez bir noktada olduğu** tespiti yapılmıştır. Bu tespitten hareketle, Türk

(1) Bunlar arasında TOBB, Tabipler Odası gibi meslek kuruluşları, TÜSİAD gibi sivil toplum örgütlerinin yanısıra işkolu ve konfederasyon düzeyinde işçi ve işveren sendikalarının sosyal güvenlik reformu ile ilgili çok sayıda rapor niteliğinde çalışması ve çeşitli faaliyetleri vardır. TBMM de sosyal güvenlik sisteminin sorunları ile ilgili bir Meclis Araştırma Komisyonu oluşturmuş ve bir rapor hazırlatmıştır.

sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak 4 ayrı seçenek (model, yeniden yapılanma senaryosu) önerilmiş ve her bir modelin uygulamada ortaya çıkaracağı avantaj ve dezavantajlar belirtilmiştir.

Kamuoyunda yapılan tartışmalar, sonucunda ILO raporunda önerilen **iki ayaklı** sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya yönelik seçeneği daha uygulanabilir görmüşlerdir. Buna göre mevcut sosyal sigorta kurumları SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın ılımlı bir dağıtım esasına göre çalışan birinci ayak sosyal güvenlik kurumları olarak varlıklarını devam ettirmesi, bunlara ilave olarak gönüllülük esasına dayanan ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının devreye sokulması öngörülmüştür. ILO raporunda önerilen model ve öngörülen yenilikler, sonraki yıllarda sosyal güvenlik sistemi ile ilgili düzenlemelerde sürekli olarak göz önüne alınmıştır.

1.6.2. 4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Reformu

50 yıllık süre içinde, Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili en kapsamlı değişiklik ve yenilik getiren yasal düzenlemelerden biri de **8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun** olmuştur. 4447 sayılı Kanun, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmeden önce, durumun aciliyeti dikkate alınarak sistemdeki kanamayı durdurmak üzere, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini artırıp, giderlerini azaltarak mali durumlarını iyileştirmeye yönelik bir dizi değişiklik getirmiştir. Kanun, esas olarak sosyal sigorta kurumlarının işleyişinde sigortacılık ilkelerinin öne çıkarılmasına yönelik hükümler içermektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, 4447 sayılı Kanun, ağırlıklı olarak SSK ve Bağ-Kur ile ilgili değişiklikler getirmiş, Emekli Sandığı'na yönelik düzenlemeler yalnızca emeklilik yaşı değişiklikleri ile sınırlı kalmıştır.

4447 sayılı Kanunla getirilen değişiklikleri ana hatları ile aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Öncelikle, özellikle işçi sendikalarının olumlu olarak karşıladığı işsizlik sigortası oluşturulmuş, 1 Haziran 2000 tarihinde prim toplamaya başlayan sigorta kolu Şubat 2002 tarihinden itibaren de işsizlik ödenekleri vermeye başlamıştır.
- Kanun, sosyal sigorta kurumlarının gelirlerini ciddi şekilde artırmak üzere prime esas kazançların hesaplanması ile ilgili önemli değişiklikler getirmiş, alt ve üst sınırların belirlenmesini yeni esaslara bağlamıştır. Prime esas kazançların artışı TÜFE ve GSYİH artışına endekslenmiştir.

- Kayıt dışı çalışmayı önleme ve prim tahsilatını artırmaya yönelik olarak sigortalıların ve işyerlerinin önceden bildirilmesi esası getirilmiştir.
- Sosyal sigorta kurumlarının en önemli gider kalemini oluşturan yaşlılık sigortasından aylık bağlanması için aranan yaş şartı, ILO raporunda önerildiği gibi, 20 yıllık kademeli bir geçiş süreci sonunda, kadınlar için 58; erkekler için 60 yaşın doldurulması olarak belirlenmiştir.

4447 sayılı Kanunla, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından bağlanan aylıkların hesaplanma esasları da değiştirilmiştir. Öncelikle prim ödeme gün sayıları artırılırken (SSK için 5000 günden 7000 güne, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında ise kadın sigortalıların hizmet süresi 20 yıldan 25 yıla çıkarılmıştır), aylık bağlama oranlarının hesaplanması ile ilgili esaslar da değiştirilmiştir. Aynı şekilde, aylıkların hesaplanmasında sigortalının bütün sigortacılık süresi boyunca ödediği primlerin TÜFE ve GSYİH artış oranları dikkate alınarak hesaplanan güncelleştirilmiş değeri esas alınmıştır. Kısaca belirtmek gerekirse, yeni aylık hesaplama şekli ile SSK ve Bağ-Kur'da uzun vadeli sigorta kollarının fon esasına göre çalışma özelliği güçlendirilmiştir.

1.6.3. KHK'ler ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yeniden Yapılanması

Sosyal güvenlik reformunun ikinci adımının, 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin etkin şekilde hayata geçirilebilmesi için, sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve teşkilatlanma yapılarının değiştirilmesi olması öngörülmüş ve bu çerçevede, SSK, Bağ-Kur ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanmasını ve sosyal sigorta kurumları üzerinde bir koordinasyon kurumu olarak sosyal güvenlik kurumu oluşturulmasını öngören 616, 617, 618 ve 619 sıra sayılı dört KHK Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını değiştirmeye yönelik olarak hazırlanan kanun tasarıları daha acil olan Avrupa Birliği'ne uyum yasaları ve ekonomik istikrar programı ile ilgili mevzuatın çıkarılması gereği dolayısıyla yoğun bir gündemi olan TBMM'de görüşülememesi ve gecikmesi üzerine KHK olarak çıkarılmıştır. Ancak, KHK'lerin çıkarılmasına gerekçe teşkil eden 4588 sayılı Yetki Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, bu kanuna istinaden çıkarılan KHK'lerin de iptaline yol açmış ve bu iptalle, Türk sosyal sigorta kurumlarının teşkilatlanma yapıları ile ilgili olarak Haziran-Ağustos 2003 tarihine kadar süren uzun süreli bir mevzuat boşluğu söz konusu olmuştur.

1.6.4. Bireysel Emeklilik Sisteminin Oluşturulması

Bireysel emeklilik sisteminin oluşturulması Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli gelişme noktalarından birini oluşturmaktadır. 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Kanunla yürürlüğe giren **Bireysel Emeklilik Tasaruf ve Yatırım Sistemi Kanunu** ile tamamlayıcı nitelikte bir sosyal güvenlik müessesesi oluşturulmuştur. Sistemin temel özellikleri isteğe bağlı olması, esas olarak fertlerin prim ödemesi, ancak işverenlerin de katkıda bulunabilmesi, fon esaslı bir sistem olması, ödenen primlerle alınacak aylıklar arasında tam bir ilişki bulunması, fertlerin kendi birikimlerinin değerlendirilmesi ile ilgili karar sürecine katılabilmesi, en az 10 yıl prim ödenerek ve 56 yaşında aylık bağlanabilmesi, kişisel hesapta biriken fonların aylık, 3 aylık veya yıllık gelir olarak ödenebilmesi, bireysel emeklilik hesaplarının şirketler arasında kolaylıkla aktarılabilmesi olarak sıralanabilir.

1.6.5. Sosyal Sigorta Kurumlarının Teşkilat Kanunları

KHK'lerin iptali, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu'nun faaliyetleri ile ilgili olarak bir boşluk bırakmış, bu boşluk 2003 yılı yaz aylarında yapılan yasal düzenlemelerle giderilmiştir. KHK'lerle ortaya çıkan boşluğu gidermek üzere dört önemli Kanun ıkarılmıştır. Bunlar: 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 4956 sayılı Bağ-Kur Kurumu Kanunu, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'dur. Bu düzenlemeler bir kez daha ortaya koymuştur ki Emekli Sandığı, Türk sosyal sigorta kurumları içinde ayrı bir yere sahiptir.

Sosyal sigorta kurumlarının teşkilat kanunlarında sosyal sigorta mevzuatını ilgilendiren değişikliklere de yer verilmiş, SSK ve Bağ-Kur **prim alacaklarının yeniden yapılandırılması** da bu çerçevede SSK ve Bağ-Kur Kurum kanunlarında yer almıştır.

1.6.6. Acil Eylem Planı Kapsamında Yürütülen alışmalar

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 15.01.2003 tarihinde, kendi İnternet sayfasında yayınladığı "Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı çerçevesinde çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Sorumluluğunda Yürütülen Faaliyetlerimiz" başlıklı metinde, sosyal güvenlik alanında yapılacak değişiklikleri;

- 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 Ağının Kurulması,
- Bütünleştirilmiş Bir Sosyal Hizmet ve Yardım Ağı ve Kurumsal Yapının Oluşturulması,
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması

başlıkları altında toplamıştır. Çok sayıda kamu kesimi temsilcisinin yanısıra sosyal tarafların da katılımı ile oluşturulan komisyonlar belirlenen konularda çalışmalar gerçekleştirmişlerdir.

Acil Eylem Planı kapsamında yürütülen bu çalışmalar içinde Genel Sağlık Sigortası'nın (GSS) oluşturulması öncelikli olarak ele alınmıştır. GSS ile ilgili çalışmada ortaya konulan temel hususlar şu başlıklarda toplanmıştır:

- GSS, sağlık hizmetlerinin tek elden sunulması prensibi çerçevesinde, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kapsamındaki kişilerle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayanları, yani nüfusun tamamını kapsamına alacaktır.
- 16,4 milyon kişi prim ödeyerek sistemin finansmanına katılacaktır. Prim ödeyecek sigortalı sayısı 12,3 milyon olup, 6,6 milyon kişi için de işveren primi ödenecektir.
- Ortalama sağlık giderlerinden hareketle sistemin maliyeti 7,9 milyar ABD doları olacaktır. Bunun için aylık asgari ücretin % 30'una tekabül eden 40 ABD doları veya % 13 oranında sağlık sigortası primi toplanması gerekecektir. Sıfır finansman açığı için toplanması gereken prim oranı ise % 16 olarak hesaplanmıştır.
- Devletin gerek kamu görevlileri için ödeyeceği primler, gerekse hiç sosyal güvenlik koruması olmayanlar için (Yeşil Kartlılar) yapacağı katkılar ve sağlık sigortası açıkları için yapacağı ödemeler toplam olarak 4,1 milyar dolarlık bir yük getirecektir.
- Sağlık hizmetleri arzının kurumsal yapılanması ile ilgili esasların da yer aldığı çalışmada son olarak uygulamanın hayata geçirilmesi ile ilgili takvime yer verilmiş, 12 aylık bir araştırma, fizibilite, mevzuat çalışmaları ve yasal düzenleme sonucunda sistemin 1.1.2004 tarihi başlangıcında yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Doğrudan bu çalışmalarla ilgili olmakla birlikte SSK sigortalılarının devlet hastanelerinden faydalanmasına imkan veren Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı protokolü ile kasım ayı başında gündeme gelen SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devredilmesi bu kapsamdaki diğer dikkate değer gelişmeleri oluşturmaktadır.

1.6.7. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tek Çatı Altında Toplanması Projesi

58. Cumhuriyet Hükümeti, sosyal sigorta kurumlarının teşkilat kanunlarının yürürlüğe girmesini takip eden günlerde, Türk sosyal güvenlik sistemini sil baştan değiştirecek yeni ve kapsamlı bir projeyi gündeme getirmiştir. Yine Acil Eylem Planı çerçevesinde sürdürülen bu çalışmalara göre Hükümet dört önemli kanun tasarısı taslağını kamuoyunun gündemine taşımış ve tartışmaya açmıştır. Bunlar:

- Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı,
- Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı,
- Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı Kanunu Tasarı Taslağı,
- Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı,

olarak sıralanmıştır. Bunlar içinde en dikkat çeken, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın lağvedilerek, yeni ve tek bir emeklilik sigortası kurumu oluşturulması ile ilgili tasarıdır. Bu tasarılarla öngörülen yeni sosyal güvenlik sisteminin temel özellikleri aşağıda özetlenmiştir.

i. Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı Oluşturulması

Bütün sosyal güvenlik kurumlarının (Emeklilik Sigortaları Kurumu, Sosyal Yardım ve Hizmetleri Kurumu, Türkiye İş Kurumu ve Sağlık Sigortası Kurumu) üst organizasyonu olarak sosyal güvenlik ve istihdam kurumları arasında koordinasyonu sağlamak üzere Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı oluşturulacaktır. Kurul, gerçekte bir yönetim ve karar organı olarak değil, danışma ve istişare organı olarak görev yapacaktır.

ii. Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Düzenlenmesi

Sosyal hizmetlerin ve yardımların tek elden yürütülmesini esas alan tasarı, sosyal yardım ve hizmetlerin amaç ve kapsamı ve sistemle ilgili temel esasların yanısıra bu hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili teşkilatlanma yapısına yönelik hükümler de getirmiştir. Bu alanda faaliyet gösterecek temel kurum, Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Kurumu Genel Müdürlüğü olarak belirtilmiştir. Tasarının dikkat çekici bölümlerinden birini, sosyal yardım ve hizmet kapsamında sağlanacak yardımların ve ihtiyaç gruplarının kapsamlı tariflerinin yapıldığı bölüm oluşturmaktadır. Bu kanun kapsamında bütün sosyal politika uygulamaları için temel gösterge olarak kullanılacak bir yoksulluk sınırı kavramı tanımlanması ve hesaplanmasına yer verilmesi önemli bir yenilik olarak dikkati çekmiştir.

iii. Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Oluşturulması

Haziran 2003 tarihinde hazırlanan tasarı, halen değişik sosyal sigorta kurumları tarafından yürütülmekte olan sağlık hizmetlerinin Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamında bir elden yürütülmesini öngörmektedir. Tasarı, oluşturulacak yeni GSS ile ilgili olarak kapsam, ödenecek primler, devlet katkısı ve sunulacak hizmetler ile ilgili hususlara yer vermiştir.

iv. Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Oluşturulması

Acil Eylem Planı çerçevesinde hazırlanan sosyal güvenlik sistemi ile ilgili en dikkat çekici kanun tasarısı, emeklilik sigortası ile ilgili olandır. Tasarı, esas olarak SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın sona erdirilerek tek bir sigorta kurumu oluşturulmasını öngörmektedir. Bu tasarı ile getirilen düzenlemelerin ana esasları şunlardır:

- Tasarı 506 sayılı Kanun sistematiği esas alınarak düzenlenmiştir.
- Kapsam, bütün sosyal sigorta kanunları kapsamındaki kişiler olarak belirtilmiş, sigortalılık zorunluluk esasına göre düzenlenmiştir.
- Prim oranları, prime esas kazançlar, primlerin hesaplanması ve ödenmesi ile ilgili hususlar da 506 sayılı Kanun hükümlerine benzer şekilde düzenlenmiştir.
- İsteğe bağlı sigortalılık ve topluluk sigortası ile ilgili hükümler kısmen değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

- Emekli Sandığı mensupları düşünülerek hizmet süreleri ile ilgili istisnai düzenlemelere yer verilmiş ve Sandık mensuplarının mevcut durumlarının devamını sağlayıcı hükümler yer almıştır.
- Emeklilik Sigortaları Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olarak tarif edilmiş, idari yapısı ve organları Genel Kurul dışında SSK'ya benzer bir şekilde oluşturulmuştur.

Bir bütün olarak değerlendirmek gerekirse, Emeklilik Sigortaları Kurumu, 506 sayılı Kanun hükümleri esas alınarak, bütün çalışanların tek bir sosyal güvenlik kurumu altında toplanması amaçlanarak oluşturulmuştur. Bu birleşmenin ötesinde, haklar ve yükümlülükler açısından yeni sistem önemli farklılıklar getirmemektedir.

1.6.8. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Reform Önerisi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi: Taslak Metin** adıyla Türk sosyal güvenlik sistemini yeniden ve kapsamlı şekilde değiştirmeyi amaçlayan bir çalışmayı ve bu çalışmanın genel esaslarını 29 Temmuz 2004 tarihinde Türk kamuoyuna açıklamış ve tartışmaya açmıştır. Bu rapor ve getirilen önerileri, 1999 yılında başlatılan süreç içinde **ikinci kuşak sosyal güvenlik reformu** olarak değerlendirmek çok yanlış olmayacaktır.

Yapılacak sosyal güvenlik sisteminin temel amacı;

- Adil ve kolay erişilebilir,
- Yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan,
- Mali açıdan sürdürülebilir,

bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak olarak açıklanmıştır. Bu reform önerisinin en dikkat çeken yönlerinden birisini, sosyal sigorta kurumlarının teşkilatlanma esasını sigorta kolları itibarıyla yapması ve üst kurum olarak **Sosyal Koruma Kurumu**; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için **Emeklilik Sigortaları Kurumu**; sağlık hizmetleri için **Genel Sağlık Sigortası Kurumu**; sosyal yardım ve hizmetler için de **Sosyal Yardım ve Hizmetler Kurumu** oluşturulmasını öngörmesidir.

Sonuç olarak, Türk sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı ve işleyiş esasları ile ilgili kapsamlı değişiklikler (reform) yapma ihtiyacı devam etmektedir. Bir başka ifade ile 1999 yılından bu yana yapılan düzenlemeler beklenen iyileşmeyi sağlayamamış görünmektedir.

B Ö L Ü M
2

OECD ÜLKELERİNDE
EMEKLİLİK SİSTEMLERİ
VE REFORM TASARILARI

2. OECD ÜLKELERİNDE EMEKLİLİK SİSTEMLERİ VE REFORM TASARILARI*

2.1. Emeklilik Sigortası ve Reform Tasarıları

Hemen hemen bütün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri, dağıtım esasına dayalıdır (PAYG-Pay As You Go) ve devlet tarafından yönetilmektedir. Tarihsel gelişme, şu andaki kurumlaşma ve yapılanma açısından farklı olmakla beraber, bütün sosyal güvenlik sistemleri ekonomik yaşama getirdikleri katkı ve yük bakımından birbirlerine çok benzemektedir. Raporun bu bölümünde, emeklilik sigortasının ekonomideki rolü, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerindeki kurumsal yapıları, demografik gelişmelerin (toplumların yaşlanmasının) emeklilik sigortası sistemlerine ve makro-ekonomiye etkisi, OECD ülkelerindeki reform tasarıları ve Şili’de 1981’de gerçekleştirilen bireysel hesaplara geçiş reformu ele alınacaktır. Şili’de tamamen, İngiltere’de kısmen özelleştirilen emeklilik sistemleri acaba nasıl çalışıyor? Emekli aylıkları nasıl etkileniyor? Bugünlerde Avrupa Birliği’ne tam üye olma aşamasında olan ve insan hakları, demokrasi ve bazı sosyal konularda çok önemli reformları gerçekleştiren Türkiye, emeklilik sigortası konusunda nasıl reform yapmalıdır? Raporun bu bölümünde, diğer ülkelerin emeklilik sigortaları konusunda karşılaştıkları sorunlar ve önerilen reform tasarıları özetlenecektir.

2.1.1. Ekonomik Teori ve PAYG Emeklilik Sigortası

Dağıtım esasına dayalı kamu emeklilik sigortalarının en önemli ortak noktası bu sistemlerin “fonlaşmamış” ve “bireyselleşmemiş” olmasıdır. Bu sistemde, çalışanlardan kesilen vergiler bireysel hesaplara gitmemekte, aynı mali yıl içerisinde emeklilere yaşlılık maaşı olarak ödenmektedir. İngiltere’de "Pay As You Go" (PAYG) olarak bilinen bu sistem, genç nesillerden yaşlılara ve yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere gelir dağıtımı yapan bir kurumdur. Bireyin ödediği vergilerle yaşlılığında alacağı emeklilik maaşı arasındaki bağlantı sadece kısmidir; çalışma yaşamı boyunca kesilen vergiler üzerinde bireyin hiç bir mülkiyet hakkı yoktur; bu vergilerle oluşturulan kaynakların ne şekilde kullanılacağı ve kendi emeklilik maaşı konusunda tüm yetki politikacılara bırakılmıştır.

PAYG sigorta sisteminin gerek bireye gerekse genel ekonomiye katkısını daha iyi anlamak için bu sistemin olumlu ve olumsuz yönlerine kısaca değinmek gere-

(*) Bu bölüm, Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu tarafından hazırlanmıştır.

kir. İlk olarak, aynı bireyin iki değişik sistem içinde ödeyeceği vergiler ve alacağı emeklilik maaşları karşılaştırılacaktır. PAYG sisteminin emeklilik maaşı artışlarını, enflasyon ve üretkenlik artışına endekslediğini varsayalım. Bu durumda ***bireyden kesilen emeklilik vergisinin “reel getirisi” ekonomideki nüfus ve üretkenlik artışı oranlarının toplamına eşittir.*** Bireyin 30 yıl içinde emekli olmayı planladığını ve bu süre içinde ortalama getirinin, yani nüfus ve üretkenlik artış oranlarının toplamının % 2 olacağını varsayalım. PAYG sistemine alternatif bir sistem olarak tamamen özelleştirilmiş bireysel emeklilik sistemini ele alalım. Aynı 30 yıllık süre içinde bu özel hesaplardaki ortalama yıllık getirinin % 6 olacağını varsayalım.¹ Bu şartlar altında toplam 1,000 ABD doları emeklilik vergisi ödeyen bir hanehalkı PAYG emeklilik sistemi içinde 30 yıl sonra 1,811 ABD doları geri alır. Aynı hanehalkı bireysel emeklilik hesabı açabilse, 30 yıl sonra 1,811 dolar geri alabilmek için sadece 311 ABD doları tasarruf etmesi gerekir. Diğer bir deyişle, 30 yıl sonra PAYG sisteminin sağladığı yaşam standardına ulaşabilmek için bireysel sistemde yapılması gereken katkı yaklaşık olarak % 70 daha düşüktür.

Aynı birey, özel emeklilik hesabında 1,000 dolar tasarrufta bulursa, 30 yıl sonra geri alacağı miktar 5,744 dolar olur. İki sistemin getiri oranları yıllık bazda sadece % 4 gibi küçük bir farklılık göstermesine karşın, 20-30 yıl gibi bir çalışma ve tasarruf süresi sonunda çok büyük birikim farklılıklarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, ***özel emeklilik sistemi, hem bireyin refah düzeyini artırmakta hem de biriken fonlar, yeni sermaye stoğu ve istihdam yaratabilmektedir.***

Ekonomik teori, PAYG emeklilik sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini şöyle özetler:

Olumlu yönler:

- Bireye yıllık gelir sigortası sağlar; birey yaşadığı sürece emeklilik maaşı alır.
- Bireyin yaşamı boyunca karşılaşacağı işsizlik ve maaş belirsizliğine karşı bireyi kısmi olarak sigorta eder.
- Bireyin emeklilik maaşını genel ekonomideki ve özellikle sermaye piyasalarındaki fiyat ve getiri dalgalanmalarından korur.

Olumsuz yönler:

- Tasarrufu azaltır; tasarruf oranı yüksek olan 30-60 yaşları arasındaki bireylerden, gelirinin büyük bir kısmını tüketime ayıran yaşlılara kaynak aktarır; yavaşlayan

(1) Bireysel emeklilik hesabının % 60 Amerika'daki **S&P 500** endeksine ve %40 **Aaa Reytingli** şirket tahvillerine yatırıldığı varsayılsa, bu portföyün son 40 yılda ortalama getirisi % 6'dır.

sermaye birikimi yeni iş sahalarını ve olanaklarını ve dolayısıyla istihdamı ve reel ücretleri azaltır.

- Bireyin emek arzını ve işverenin işçi talebini azaltır; yüksek vergi oranı yüzünden kayıt dışı ekonomiyi özendirir; dolaylı olarak bütçeye ek yük getirir.
- Özellikle düşük gelirli bireylerin refahını düşürür; bu bireylerin vermek zorunda oldukları sigorta vergileri, zaten kredi piyasalarından faydalanamayan ve gelirinin hemen hepsini tüketime harcayan bireylere ek bir yük getirir.

Serbest ekonomi anlayışı ve uygulaması, artık her ülkede ve hemen her üretim kolunda giderek yaygınlaşmaktadır. Serbest piyasa ekonomisinde, kâr amacı güden özel kesim, sermaye ve işgücü kaynaklarını kamu kesiminden çok daha etkin kullanır ve ülke ekonomisi hızla kalkınır. Ekonomik teorinin öteden beri öne sürdüğü bu ekonomik yapının üstünlüğü, tarihi deneyimlerle de ispatlanmıştır.

Emeklilik sistemlerinin yönetimi de artık yavaş yavaş bireylere doğru kaymaktadır. Akademik çalışmalarda yukarıda özetlenen artı ve eksiler belirli bir ülke için aynı ekonomik modelde değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç, **PAYG sisteminin özelleştirilip bireysel sisteme geçişin birey refahını ve ülkenin ekonomik performansını artırıcı olduğunu ortaya koymaktadır.** Bu konudaki en önemli çalışmalardan bir kaçı 1999'da *Review of Economic Dynamics* dergisinde yayınlanmıştır.² Örneğin, Kotlikoff, Smetters ve Walliser, devlet borcunu artırmadan PAYG sistemi özelleştirildiğinde, sermaye stoğu, emek arzı, kişi başına düşen milli gelir ve reel ücretlerde büyük miktarda artış olacağını göstermektedir.

Siyasi yönden çeşitli zorluklarla karşılaşan reform önerileri, özellikle OECD ülkelerindeki demografik gelişmelerle birlikte yeniden gündeme gelmiştir. Takip eden kısımda, OECD ekonomilerindeki PAYG uygulaması genel hatları ile özetlenecektir. Toplumların (nüfusun) yaşlanması ve OECD ülkelerindeki reform uygulamaları ise bir sonraki kısımda ele alınacaktır.

(2) 1997'deki bir çalışmada Huang, İmrohoroğlu ve Sargent, ABD'deki emeklilik sisteminin özelleştirilmesinin ülkedeki sermaye stoğunu % 40 artıracığını ve bireylerin refahını her yıl ortalama olarak kişi başına düşen reel gelirin % 2'si kadar artıracığını göstermektedir.

2.2. OECD Ülkelerinde Emeklilik Sistemleri

2.2.1. Vergi Oranları

Bireylerin ödemekle yükümlü oldukları gelir vergisi ve diğer vergilere ek olarak kesilen emeklilik sigortası vergisi, bazı OECD ülkelerinde Tablo 2.1’de görüldüğü gibi çok yüksek seviyelere ulaşmıştır. ABD’de % 12,4 olan bu vergi oranı İtalya ve İspanya’da % 30’a yaklaşmıştır.

Tablo 2.1. OECD Ülkelerinde Ortalama Emeklilik Vergi Oranları, 1995 (%)

Almanya	18,6
ABD	12,4
Avusturya	22,8
Belçika	16,4
Danimarka	1,0
Finlandiya	17,9
Fransa	19,8
Hollanda	14,5
İngiltere	13,9
İrlanda	15,7
İspanya	28,3
İsveç	19,8
İsviçre	8,4
İtalya	29,6
Japonya	16,5
Kanada	5,4
Norveç	22,0
Portekiz	13,9

Kaynak: Blöndal and Scarpetta (1998). "The Retirement Decision in OECD Countries", OECD, Economics Department, Working Paper no:202.

2.2.2. Emeklilik Yaşı

Tablo 2.2’de, OECD ülkelerindeki emeklilik yaşı gösterilmektedir. Görüldüğü gibi, bu ülkelerde ortalama emeklilik yaşı 65 civarındadır. Bazı ülkelerde kadınlar daha erken yaşta emekliliğe hak kazanmakla beraber, bu farklılık giderek azalmaya başlamıştır. Ayrıca, bu ülkelerdeki nüfus yaşlanmasıyla beraber, emeklilik yaşı ve emeklilik vergi oranlarında büyük değişiklikler beklenmektedir. Bu konu daha sonraki bölümlerde detaylı olarak ele alınacaktır.

Tablo 2.2. OECD Ülkelerinde Emeklilik Yaşı, 1999

	Erkek	Kadın
Almanya	65	65
ABD	65	65
Avustralya	65	61,5
Avusturya	65	60
Belçika	65	61
Danimarka	67	67
Finlandiya	65	65
Fransa	60	60
Hollanda	65	65
İngiltere	65	60
İrlanda	66	66
İspanya	65	65
İsveç	65	65
İsviçre	65	62
İtalya	64	59
İzlanda	67	67
Japonya	65	65
Kanada	65	65
Lüksemburg	65	65
Norveç	67	67
Portekiz	65	65
Yeni Zelanda	64	64
Yunanistan	62	57

Kaynak: U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Programs Throughout the World, 1999.

2.2.3. Aylık Bağlama Oranı

PAYG sisteminde, emeklilik maaşıyla bireyin çalışma hayatı süresince ödediği vergiler arasında nasıl bir bağ vardır? Ülkeden ülkeye büyük değişiklik gösteren bu "ortalama" ilişkiyi hesaplamak pek kolay değildir. Emekliliğe hak kazanmak için çalışma süresi, emeklilik aylıklarının ne derece enflasyona ve genel üretkenlik artışına endekslenmiş olduğu ve vergi sistemlerindeki değişiklikler, aylık bağlama oranlarında ülkeden ülkeye farklılık yaratmaktadırlar.

Çoğu OECD ülkesinde çalışma hayatı süresince ödenen toplam vergilerle ya da kazanılan gelirlerle, emeklilik maaşı arasında bire bir ilişki yoktur. PAYG sistemi, genç nesillerden yaşlılara olduğu kadar, çok kazananlardan az kazananlara doğru da gelir dağıtımını yapar. PAYG sistemlerinin OECD ülkelerinde sağladığı emeklilik maaşları hakkında Tablo 2.3'teki veriler genel bir fikir oluşturabilir. Tablo 2.3'te erken ve normal emeklilik yaşı ve normal emeklilik yaşında alınan emeklilik maaşının çalışma hayatındaki gelire oranı, yani bağlama oranı verilmektedir.

Tablo 2.3. Bağlama Oranları

Ülke	Erken Em. Yaşı	Normal Em. Yaşı	Bağlama Oranı (%)
Almanya	60	65	62
ABD	62	65	41
Belçika	60	65	77
Fransa	60	65	91
Hollanda	60	65	91
İngiltere	60	70	48
İspanya	60	65	63
İsveç	60	65	54
İtalya	55	60	75
Japonya	60	65	54
Kanada	60	65	20

Kaynak: Gruber, Jonathan ve David Wise (1999), 'Introduction', Gruber ve Wise (Der.), Social Security and Retirement Around the World içinde, Chicago: The University of Chicago Press.

PAYG sisteminin “cömertliği” olarak nitelendirilen bu oran, Hollanda ve Fransa gibi ülkelerde % 90'ın üzerindedir. Diğer ülkelerde ise % 40-70 arasında değişmektedir. Fakat bu sadece ortalama bir orandır. Yüksek gelirliler için daha düşük, düşük gelirliler içinse çok daha yüksek seviyede bağlama oranı söz konusudur. Ayrıca, aylık bağlama oranını, emeklilik maaşının vergiden sonraki gelire, yani net gelire oranı olarak tanımlayacak olursak, çoğu OECD ülkesi için % 60 ile % 120 arası bağlama oranları elde edilmektedir. Bu ortalama oranın yüksekliği, gelir dağıtımını ve popülist politikaların sonucu ortaya çıkmıştır. Fakat hem bütçeye getirdiği ek yük açısından hem de bireyin ekonomik kararlarına getirdiği çarpıklık yüzünden faturayı tüm nüfus ödemektedir.

Blöndal ve Scarpetta'nın (1998) çalışmasında, bağlama oranlarının OECD ülkelerindeki değerleri değişik bir formülle ve teorik olarak hesaplanmıştır. Bu hesaplamada yapılan önemli varsayımlar, "hanehalkının", (i) 20 yaşında çalışmaya başlayacağı, (ii) sürekli olarak çalışarak 65 yaşında emekli olacağı, (iii) ülke ortalamasına eşit gelir kazanacağı ve (iv) iki nüfuslu (bir çalışan bir de çalışmayan eş) olmasıdır.

Bu varsayımlar altında hesaplanan bağlama oranları, Tablo 2.4'te verilmektedir. Tablo 2.3'ten değişik bir formülle hesaplanan bu oranlar, genel olarak aynı niteliktedir.

Tablo 2.4. Alternatif Bağlama Oranları

	1961	1975	1995
Almanya	60,2	59,6	55,0
ABD	39,1	49,1	56,0
Avustralya	19,1	32,8	40,9
Avusturya	79,5	79,5	79,5
Belçika	72,6	70,5	67,5
Çek Cumhuriyeti	..	..	53,2
Danimarka	35,9	42,3	56,2
Finlandiya	34,9	58,6	60,0
Fransa	50,0	62,5	64,8
Hollanda	32,2	48,0	45,8
İngiltere	33,4	33,8	49,8
İrlanda	38,6	28,9	39,7
İspanya	..	50,0	100,0
İsveç	53,8	77,1	74,4
İsviçre	28,4	51,7	49,3
İtalya	60,0	62,0	80,0
İzlanda	..	..	93,0
Japonya	24,6	54,1	52,1
Kanada	31,3	45,1	51,6
Lüksemburg	..	..	93,2
Macaristan	..	..	54,6
Norveç	25,3	61,2	60,0
Portekiz	85,0	77,0	82,6
Yeni Zelanda	32,0	43,0	61,3
Yunanistan	..	..	120,0
Ortalama	44,0	54,6	59,3

Kaynak: Blöndal ve Scarpetta (1998), The Retirement Decision in OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper no. 202.

Tablo 2.4'e göre, PAYG sistemine göre çalışan emeklilik sigorta sistemleri 1970-1980'li yıllarda daha da büyüyüp OECD genelinde % 60'a varan bir bağlama oranını yakalamıştır. 1961 yılından 1975 yılına kadar yaklaşık olarak 15 puan olan bağlama oranlarındaki artış, 1975 ile 1995 yılları arasında ortalama olarak bir miktar yavaşlamıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi, bu sistemler devlet bütçelerine önemli ölçüde yük getirmektedirler. Tablo 2.5, bu harcamaların GSYİH'ya oranını göstermektedir.

Tablo 2.5. OECD Ülkelerinde Emeklilere Yapılan Harcamaların GSYİH'ya Oranı (%)

	1980	1985	1990	1995	1997
Almanya	10,5	10,5	9,8	10,7	10,9
ABD	5,9	6,0	5,9	6,1	6,0
Fransa	9,5	10,7	10,9	12,1	12,3
İngiltere	7,1	7,3	7,1	7,5	7,1
İtalya	9,0	11,4	13,4	15,2	15,8
Japonya	4,0	4,9	5,1	6,3	6,5
Kanada	3,1	3,8	4,3	4,8	4,8
Avustralya	4,0	3,7	3,2	4,7	4,6
Avusturya	11,5	12,4	12,3	13,1	12,9
Belçika	9,3	9,8	9,4	10,0	10,0
Çek Cumhuriyeti	..	..	..	6,2	7,3
Danimarka	6,0	5,8	6,3	7,4	7,0
Finlandiya	5,5	7,4	7,4	8,9	8,5
Güney Kore	..	..	0,8	1,1	1,1
Hollanda	7,6	7,6	8,4	7,5	7,3
İrlanda	5,3	5,7	5,0	4,5	3,8
İspanya	6,3	7,6	7,8	8,9	9,0
İsveç	7,2	7,8	7,9	8,6	8,4
İsviçre	6,1	6,3	6,0	7,1	7,2
İzlanda	..	..	..	4,2	4,2
Lüksemburg	10,2	9,6	9,0	9,7	9,2
Meksika	..	0,3	0,5	3,3	4,6
Norveç	5,1	5,2	6,3	6,2	5,9
Polonya	..	..	5,6	10,4	10,6
Portekiz	4,1	4,5	5,3	7,3	8,0
Türkiye	1,7	1,8	3,2	3,7	5,3
Yeni Zelanda	7,6	7,9	7,5	5,9	5,6
Yunanistan	6,0	9,7	11,1	10,8	11,3

Kaynak: OECD Social Expenditure Database, OECD Economic Outlook no. 67 (June 2000).

Emeklilere yapılan bu harcamalara sağlık hizmetleri de dahildir. Tablo 2.5'teki harcama oranları % 5 ile % 12 arasında değişmekle birlikte bazı önemli AB üyesi ülkelerde 1995'te % 15'lere varmıştır. Bu oranlar yüksek olmakla beraber, devle-

tin ekonomideki giderek artan "sigortacılık" rolünü tümüyle yansıtmamaktadır. Yapılan her türlü demografik tahmin, her OECD ülkesindeki nüfusun giderek daha da yaşlanacağını göstermektedir. Bu yüzden, Tablo 2.5 ne yazık ki gerçek durumu yansıtmaktan çok uzak bir görüntü sergilemektedir.

2.3. Demografik Gelişmeler

Yaşam standartlarının artması, tıp teknolojisindeki ve sağlık hizmetlerindeki gelişme ve daha sağlıklı yaşamın yaygınlaşması sonucu, bireyler giderek daha uzun yaşar hale gelmişlerdir. Bütün OECD ülkelerinde geçerli olan bu gelişme Tablo 2.6'da detaylı olarak görülmektedir.

Tablo 2.6. OECD Ülkelerinde Yaşam Beklentisi*

	1960-65	1995-2000	2045-50
Almanya	70,3	77,2	81,9
ABD	70,0	76,7	81,8
Fransa	71,0	78,1	82,6
İngiltere	70,8	77,2	82,0
İtalya	69,9	78,2	82,6
Japonya	69,0	80,0	83,8
Kanada	71,4	79,0	83,2
Avustralya	70,9	78,3	82,7
Avusturya	69,3	77,0	81,7
Belçika	70,8	77,2	82,0
Çek Cumhuriyeti	70,5	73,9	81,2
Danimarka	72,3	75,7	80,5
Finlandiya	68,9	76,8	82,7
Güney Kore	55,2	72,4	79,9
Hollanda	73,4	77,9	82,3
İrlanda	70,3	76,4	82,6
İspanya	70,2	78,0	82,5
İsveç	73,5	78,6	83,6
İsviçre	71,7	78,7	82,9
İzlanda	73,4	79,0	83,4
Lüksemburg	68,8	76,7	81,8
Macaristan	68,6	70,9	78,7
Meksika	58,3	72,2	78,8
Norveç	73,4	78,1	83,7
Polonya	68,3	72,5	79,9
Portekiz	64,2	75,3	81,1
Türkiye	52,1	69,0	78,6
Yeni Zelanda	71,0	76,9	81,9
Yunanistan	69,5	78,1	82,5

Kaynak: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 1998 Revision.

() G-7 ülkeleri tablonun ilk bölümünde belirtilmiştir.*

Önümüzdeki 50 yıl içinde, OECD ülkelerinde ortalama hayat ümidinin 3-5 yıl artması beklenmektedir. İlk bakışta yüksek gözükmeyen bu artış, OECD ekonomilerini ciddi biçimde tehdit etmektedir. Yaşlı nüfus oranındaki artış, ya aynı emeklilik maaşını devam ettirmek için daha az sayıdaki çalışandan eskiye oranla çok daha yüksek vergi toplanmasını gerektirecek ya da emekli aylıklarının büyük ölçüde azalmasına yol açarak giderek özelleştirilmiş bireysel hesaplara geçilmesini gündeme getirecektir.

Tablo 2.6'da yaşam beklentisinin en kısa olduğu ülke, her 3 zaman dilimi içinde de Türkiye'dir. Fakat 1995-2000 ile 2045-2050 arasındaki en hızlı yaşam beklentisi artışı yine Türkiye'de olacaktır. Diğer bir deyişle, demografik tahminlere göre, Türkiye "en genç" ülke konumunu koruyacak olmakla beraber, aynı zamanda göreceli olarak "en hızlı" yaşlanan ülke olacaktır. Böylece, yukarıda değinilen demografik gelişmenin PAYG sistemine getireceği olumsuz etki, en sert olarak Türkiye'de ortaya çıkabilir.

Birleşmiş Milletler'in bir çalışmasına göre, yaşlıların çalışan nüfusa oranı aşağıdaki Tablo 2.7'de özetlenmektedir.

Tablo 2.7. 65+ Yaşındaki Nüfusun 15-64 Yaşındaki Nüfusa Oranı*

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Almanya	0,171	0,217	0,237	0,217	0,240	0,296	0,330	0,433	0,496	0,487
ABD	0,153	0,159	0,169	0,189	0,190	0,195	0,256	0,336	0,351	0,355
Fransa	0,188	0,207	0,219	0,213	0,244	0,253	0,322	0,387	0,434	0,442
İngiltere	0,180	0,206	0,235	0,241	0,246	0,259	0,312	0,383	0,423	0,422
İtalya	0,141	0,169	0,204	0,223	0,269	0,314	0,374	0,491	0,644	0,657
Japonya	0,090	0,103	0,134	0,172	0,250	0,338	0,439	0,460	0,543	0,584
Kanada	0,127	0,127	0,138	0,165	0,187	0,207	0,280	0,373	0,398	0,401
Avustralya	0,138	0,133	0,147	0,167	0,180	0,198	0,259	0,322	0,361	0,375
Avusturya	0,183	0,229	0,240	0,221	0,215	0,240	0,285	0,403	0,505	0,537
Belçika	0,186	0,212	0,219	0,226	0,252	0,260	0,326	0,426	0,477	0,483
Çek Cumhuriyeti	0,134	0,182	0,212	0,189	0,195	0,219	0,319	0,377	0,470	0,606
Danimarka	0,165	0,191	0,223	0,232	0,227	0,258	0,322	0,384	0,431	0,403
Finlandiya	0,115	0,138	0,177	0,199	0,222	0,254	0,365	0,435	0,435	0,440
Güney Kore	0,061	0,060	0,061	0,072	0,094	0,131	0,175	0,277	0,375	0,417
Hollanda	0,148	0,163	0,174	0,186	0,203	0,230	0,317	0,430	0,514	0,491
İrlanda	0,194	0,194	0,183	0,185	0,168	0,182	0,234	0,283	0,325	0,400
İspanya	0,128	0,157	0,170	0,207	0,249	0,270	0,316	0,423	0,599	0,720
İsveç	0,181	0,209	0,254	0,277	0,271	0,297	0,375	0,434	0,473	0,465

Tablo 2.7. (devam)

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
İsviçre	0,152	0,175	0,209	0,209	0,217	0,248	0,314	0,443	0,531	0,533
İzlanda	0,139	0,151	0,158	0,165	0,177	0,184	0,239	0,314	0,362	0,388
Lüksemburg	0,160	0,191	0,200	0,193	0,212	0,234	0,287	0,371	0,430	0,452
Macaristan	0,138	0,171	0,208	0,201	0,215	0,230	0,290	0,319	0,386	0,482
Meksika	0,091	0,087	0,074	0,069	0,076	0,090	0,117	0,162	0,236	0,300
Norveç	0,176	0,206	0,234	0,252	0,238	0,243	0,312	0,383	0,438	0,422
Polonya	0,095	0,127	0,154	0,155	0,175	0,177	0,254	0,318	0,349	0,448
Portekiz	0,127	0,148	0,164	0,205	0,232	0,252	0,292	0,359	0,475	0,563
Türkiye	0,064	0,081	0,084	0,071	0,088	0,097	0,121	0,169	0,231	0,302
Yeni Zelanda	0,148	0,142	0,157	0,170	0,177	0,189	0,241	0,304	0,335	0,343
Yunanistan	0,126	0,174	0,205	0,204	0,267	0,303	0,350	0,423	0,543	0,645
OECD Toplamı	0,434	0,473	0,496	0,491	0,516	0,553	0,663	0,809	0,936	1,013

Kaynak: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 1998 Revision.

(*) G-7 ülkeleri tablonun ilk bölümünde belirtilmiştir.

Tablo 2.7'deki veriler, malesef gene Türkiye açısından en büyük “olumsuz” gelişmeyi göstermektedir. Nitekim, 1960-2050 yılları arasında 65 yaş üzerindeki nüfusun 15-64 yaş arasındaki nüfusa oranı olarak tanımlanan “bağımlılık” oranındaki en büyük artış % 472 ile Türkiye’de olacaktır.

Bu demografik değişim yaşlılara yapılan harcamalarda nasıl bir artış getirecektir? Bir grup OECD ülkesi için cevap aşağıdaki Tablo 2.8’de verilmektedir.

Tablo 2.8. Emeklilere Yapılacak Harcamaların GSYİH’ya Oranı* (%)

	1995	2010	2020	2030	2040	2050
Almanya	11,1	12,1	12,6	14,0	15,1	15,1
ABD	6,2	6,3	6,8	7,5	8,0	7,8
Fransa	12,3	12,7	13,6	14,4	14,9	15,0
İngiltere	8,1	8,2	9,3	10,4	10,8	10,8
İtalya	13,0	14,1	14,9	16,2	17,7	17,8
Japonya	6,1	7,8	9,1	9,3	10,1	10,4
Kanada	4,6	5,1	6,1	7,3	7,5	7,5
Avustralya	3,1	3,4	4,4	5,3	6,1	6,4
Belçika	9,8	10,1	11,0	12,0	12,4	12,2
Hollanda	7,3	7,9	9,2	10,5	11,2	10,8
İspanya	9,7	10,5	11,2	12,6	14,2	15,0
İsveç	8,8	9,0	9,7	10,0	10,4	10,1
İsviçre	6,8	7,5	8,6	10,0	10,6	10,0
Ortalama	8,2	8,8	9,7	10,7	11,4	11,4

Kaynak: Gruber ve Wise (2001), “An International Perspective on Policies on an Aging Society”, NBER Working Paper No. 8103.

(*) G-7 ülkeleri tablonun ilk bölümünde belirtilmiştir.

Bu harcamaların Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya’da en yüksek düzeylere ulaşması beklenmektedir. 2050’ye gelindiğinde, devlet harcamalarının önemli bir kısmının, GSYİH’nın yaklaşık %15-18’inin, yaşlıların emeklilik ve sağlık hizmetlerine gitmesi beklenmektedir. PAYG sisteminin en kuvvetli olduğu ve nüfusun en hızlı yaşlandığı ülkelerde, bu olumsuz gelişme en yüksek seviyede olacaktır.

Tablo 2.8’de verilen tahminler, ekonomik modellerin kullanılarak elde edilen tahminler değil, sadece demografik beklentilerin kullanılıp ekonomik göstergeler üzerinde bazı varsayımlarla oluşturulan tahminlerdir. Ekonomistlerin bu konudaki genel denge modellerine dayalı simülasyon çalışmalarına göre, Tablo 2.8’de verilen artış oranları fazlasıyla iyimserdir. Bu akademik araştırma sonuçlarına göre, yukarıdaki oranlarda beklenen artış 5-8 puan daha fazla olacak, yaşlılara yapılacak bu gelir artışını finanse edebilmek için gereken vergi oranı artışları da resmi kaynakların tahminlerinden çok daha yüksek olacaktır. Örneğin, ABD’deki Sosyal Güvenlik Kurumu (SSA), ABD nüfusunun yaşlanması karşısında emeklilik vergisinin (çalışan ve işveren toplamı olarak) 2004’teki % 12,4’lik seviyesinden derhal % 18’e çıkarılmasının, emeklilik maaşlarının bugünkü seviyede kalmasını 50 yıllık bir süre için sağlayacağını iddia etmektedir. Buna karşı, *De Nardi, Imrohoroglu ve Sargent (1999)*’ın çalışmasında, Amerika’daki PAYG sisteminin bugünkü emeklilik aylıklarını koruyabilmesi için emeklilik vergisinin % 12,4’ten % 30’lara çıkarılmasının kaçınılmaz olduğu öne sürülmektedir. Aradaki fark, SSA’nın sadece muhasebe kurallarından yola çıkması ve ekonomik simülasyon modeli kullanmaması ile açıklanabilir. SSA’nın son aylardaki çalışmaları ise, hesaplamalarında giderek ekonomik simülasyon modellerine ağırlık vereceği yönünde olumlu sinyaller vermektedir.

PAYG sisteminin beraberinde getirdiği yüksek vergi oranlarının, ekonomik faaliyeti “özendirici” değil de “caydırıcı” olması ve Türkiye dahil bütün OECD ülkelerinde beklenen nüfus yaşlanması, şu andaki kamu sistemlerinin devam ettirilemez olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yapısal bir reform tasarısı üretip, 21’inci yüzyıl Türkiye’sini yeni ve kalıcı bir emeklilik politikası ile tanıştırmak zamanı gelmiştir.

2.4. OECD Ülkelerinde Emeklilik Sigortası Reformu

OECD ülkelerinde son yıllarda yapılan reformlar PAYG sistemlerinin hangi yönlerini kapsıyor? Emeklilik maaşlarında genel bir azalma görülüyor mu? Vergiler artırılıyor mu? Bireysel emeklilik yönünde bir gelişme var mı? Bu soruların cevapları, Tablo 2.9’da verilmektedir.

Tablo 2.9. OECD Ülkelerinde Emeklilik Sigortası Reformu*

	↑ Emeklilik yaşı	Daha uzun çalışmaya özendirici	Bağlama Oranı (BO)	↑ Vergi ödeme süresi	↑ Vergi oranı	Değişik sistemlerin yaklaşması	Fonlaşmış sistemlere yönelme	Bireysel hesaplara özendirme	Diğerleri
Avustralya	Evet (K) * Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu (1)	1997 Geç Emeklilik 'Bonus' Planı	1997 Oran artık yaşanan bölgedeki yaşam standardına bağlı			1992 • Zorunlu bireysel hesaplar başladı (Superannuation Guarantee) DC, vergi avantajı var, gönüllü bireysel hesaplara devam 1996 • Bireysel hesaplara daha yakın denetleme başladı 1997 • Ek gönüllü bireysel hesaplara izin verildi			
Avusturya		Erken emekliliğe geçiş kısıtlandı				Memurların sistemi diğer çalışanlarla aynı sisteme bağlandı			
Belçika	Evet (K) * Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu	1997 ↑ Erken emeklilik için gereken çalışma süresi uzatıldı	1996 ↓ Emeklilik maaşı hesaplanırken kullanılan formül azaltıldı						
Kanada		1987 Esnek emeklilik yaşı 70'e çıkarıldı	1997 Özürlü maaşı için kullanılan formülde BO azaltıldı		1997 2003'te % 9.9'a çıkarıldı (2), (3)	1996 Düşük gelirli için baz emeklilik maaşı bağlandı	1997 Fonlaşmış system artırdı ↑ (2 yıl → 5 yıl)		1997 Daha yüksek gelir amacıyla agresif yatırım araçlarına yönelme
Çek Cumhuriyeti	Evet (E,K) * Erkek ve kadın arasındaki fark azaltıldı		Maaşlar enflasyona endekslendi		Artırma tasarlanıyor	Değişik sistemden emekli olanların maaşları eşitlenmeye yakın	İşveren katkısıyla gönüllü bireysel emeklilik başlatıldı.		
Danimarka					Evet (3)	Zorunlu 2. ayak bireysel hesaplar başlatıldı ve ülkenin 1/3'ünden (1987) yaklaşık 4/5'ine yayıldı (1993)			1994 Emekli maaşları normal gelirler gibi vergiye tabi oldu.

(* Kısaltmalar ve numaralandırmalar hakkında bilgi, tablonun sonunda belirtilmiştir.

Tablo 2.9. (devam)

	↑ Emeklilik yaşı	Daha uzun çalışmaya özendirici	Bağlama Oranı (BO)	↑ Vergi ödeme süresi	↑ Vergi oranı	Değişik sistemlerin yakınlaşması	Fonlaşmış sistemlere yönelme	Bireysel hesaplara özendirme	Diğerleri
Finlandiya	Emeklilik yaşı 63'ten 65'e çıkarıldı	1997 Erken emeklilik yaşı 55'ten 58'e yükseltildi ve erken emeklilik maaşı azaltıldı	1993-1996 Maaş azaltıldı, endeksleme formülü değiştirildi, asgari maaş yoksulluk testine tabi tutuldu		Vergi oranı 2030'a kadar kademeli olarak artacak (3)			Özel sektörde bireysel hesap uygulamasına geçiş kademeli olarak başlatıldı	1997 Özel kesimdeki fonlaşmış sistemin daha iyi finansmanı ve yeni yatırım alanlarına yönlendirilmesi için reform yapıldı
Fransa			1994 Çalışma ve vergi ödeme süresi 10 yıldan 25 yıla çıkarıldı (2008/2013'e kadar kademeli olarak)	1994 37.5 yıldan →40 yıla çıkarıldı					
Almanya	Evet (K) * Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu		1992 Emeklilik maaşı vergi sonrası gelire endekslendi (4) 1997 ↓ Hedeflenen emekli maaşı-gelir oranı azaltıldı (% 70 → % 64) maaşlarını (30 yıl içinde)		(3)		• 1974 yılından beri özel kesimi bireysel emeklilik sistemine özendirici kanunlar çıkarıldı. • Bu bireysel sistemin genişletilmesi düşünülüyor	Yaşlılanmanın getirdiği ek mali yükün yansını vergi artırımını ile diğer yansını da emeklilik maaşlarını azaltarak karşılamayı düşünüyor	
Yunanistan	Evet (K) Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu	Emeklilik maaşı ile gelir ilişkisi daha yakın olacak (5)	1992 Ek maaşın emeklilik maaşına katkısı azaltıldı * % 80 → % 60 (5)	1990 13.5 yıldan →15 yıla çıkarıldı	1992'den bu yana büyük artış oldu Devletin katkısı gelirin %10'una çıktı (5)	* Değişik sistemlerin emeklilik yaşı eşitlendi [2001 (K) ve 2007(E)] * Vergi oranları ve emeklilik maaşı-gelir oranları eşitlendi (5)		13.5 yıldan	1996 Tarım sektöründe emeklilik maaşları ödenen vergiye bağlandı (a)

Tablo 2.9. (devam)

	↑ Emeklilik yaşı	Daha uzun çalışmaya özendirici	Bağlama Oranı (BO)	↑ Vergi ödeme süresi	↑ Vergi oranı	Değişik sistemlerin yaklaşması	Fonlaşmış sistemlere yönelme	Bireysel hesaplara özendirme	Diğerleri
Macaristan	Evet (E,K) * Emeklilik yaşı eşitlendi	Erken emeklilik yaşı ve emeklilik hakkı için minimum çalışma süresi artırıldı <u>1997</u> İşçi Piyasa Fonu'nun devlete yükü azaltıldı	<u>1998</u> Uzun süre çalışanların ve yüksek gelirli emeklilik maaşları artırıldı. <u>2001</u> Endeksleme azaltıldı <u>2013</u> Maaşlar vergi öncesi gelirden hesaplanacak		<u>1998</u>	Yeni iki aylık sisteme geçildi. 3/4'ü PAYG, 1/4'ü ise yeni bireysel hesaplar. Ek özel emeklilik özendiriliyor. Yeni sistem çalışma hayatına yeni başlayanlar için zorunlu. Diğer çalışanlar iki sistem arasında seçim hakkına sahip.			PAYG sisteminin açığını GSYİH'nin %1'inin altında tutmaya çalışıyor. <u>1998</u> Emekli maaşları vergiye tabi gelir sayılıyor
İtalya	Evet (E,K) * 5 yıl fark muhafaza edildi • Yeni sistem →(6)	Evet (6)	Emeklilik maaşları azaltıldı	Çalışma süresi artırıldı	Evet (3)	<u>1995</u> Farklı iş kollarındaki işçilerin maaşları eşitlendi	<u>1995</u> Ek olarak DC sistemine geçildi	Evet	Ölüm aylığı sadece düşük gelirli verilüyor <u>1995</u> Değişik sistemlerin kuralları benzerleştiriliyor
Japonya	Evet (E,K) * Kısmi emekli aylıkları başlatıldı		<u>1994</u> Net gelir endekslemesine geçildi (4)		<u>1994</u> Ek maaşlara vergi getirildi (3)	Özel emeklilik ve DC sistemleri özendiriliyor			(a)
Güney Kore	Evet (E,K)		40 yıllık çalışma süresince hesaplanan emekli maaşı-gelir oranı azaltıldı: % 70 →% 60	10-15 yıl arttı	2025'e kadar kademeli artış (3)			<u>1995</u> Özel emeklilik sistemi başlatıldı <u>1998</u> Şirketler ya iş tazminatı ödeyecekler ya da işçilerinin emekliliklerine katkıda bulunacaklar	

Tablo 2.9. (devam)

	↑ Emeklilik yaşı	Daha uzun çalışmaya özendirici	Bağlama Oranı (BO)	↑ Vergi ödeme süresi	↑ Vergi oranı	Değişik sistemlerin yaklaşması	Fonlaşmış sistemlere yönelme	Bireysel hesaplara özendirme	Diğerleri
Meksika						1997 Özel emeklilik sistemi başlatıldı (DC) • PAYG sistemindekiler isterlerse bireysel hesaplara geçebilirler • PAYG'de kalanlar da bireysel hesaplardan faydalanabilir			
Hollanda					(3)	• Özel emeklilik özendiriliyor • Bireysel hesapların rolünün artırılması hedefleniyor • Hükümet, PAYG'den bireysel hesaplara geçişi destekliyor • PAYG sisteminin yükünü, yaşlılık aylığını son maaş yerine ortalama maaş üzerinden hesaplayarak düşürmeye çalışıyor			Bireylerin çocuk bakım izni süresince emeklilik vergisi ödemesini tavsiye ediyor
Yeni Zelanda	Evet (E,K) * 65'e çıktı		1990 Evli çift için ortalama gelirin %80'ine varan asgari yaşlılık maaşı %70'in altına indi			Özel emeklilik özendiriliyor (radyo ve televizyon reklamları aracılığıyla)			
Norveç		1997 67- 70 yaş arası gelir yüzünden yaşlılık aylığından alınan kesinti azaltıldı	1992 Yaşlılık aylık oranını azalttı, çalışılan her yıl için kazanılan emeklilik hakkını azalttı			Tasarı halinde			Petrol endüstrisinden toplanan ek kaynaklar yine petrol sektörünün emeklilik fonuna aktarıldı
Polonya	Evet (K) * Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu	Erken emeklilik yaşının yükseltilmesi planlanıyor				1999 1. ayak PAYG, DC (en düşük gelirli devlet yardımı var) 2. ayak zorunlu, fonlaştırılmış kamu sistemi 3. ayak özel emeklilik sistemleri			1991 Hastalık ve doğum yüzünden kaybedilen sürenin tamamı değil de sadece yansı emekliliğe hak kazandıracak.
Portekiz	Evet (K) *Emeklilik yaşı erkeklerle aynı oldu		1994 %10 azaltıldı	1994 Emeklilik hakkını kazanmak için gerekli çalışma süresi 10→15 yıla çıkarıldı	(3)				
İspanya	Emeklilik yaşı kademeli olarak yükseliyor		1997 Yaşlılık maaşı çalışma süresi ve gelire daha sıkı bağlandı.						

Tablo 2.9. (devam)

	↑ Emeklilik yaşı	Daha uzun çalışmaya özendirici	Bağlama Oranı (BO)	↑ Vergi ödeme süresi	↑ Vergi oranı	Değişik sistemlerin yaklaşması	Fonlaşmış sistemlere yönelme	Bireysel hesaplara özendirme	Diğerleri
İsveç		1999 Geç emeklilik özendiriliyor	1993 Yaşlılık aylığı ve endeksleme azaltıldı 1999 Yaşlılık maaşları çalışma hayatı boyunca ödenen vergileri daha çok yansıtacak		1990 İşverenin katkısı artındı 1995 Çalışana %1 ek vergi geldi (3)	1999 Katılma dayalı sistem başlatıldı	1999 %18,5 vergi oranının %2,5'u fonlaştırılıyor		1990 Ölüm aylıkları kademeli olarak kaldırılıyor, Bireysel hesaplar özendiriliyor (b)
İsviçre	Evet (K) *Erkek-kadın arasındaki fark azaltıldı		1997 Bazı ek yaşlılık maaşları iptal edildi						
İngiltere	Evet (K) * Emeklilik yaşı 2010'dan itibaren erkek-kadın arasında eşitlenecek	1986 70 yaşında emekli olanlara ek maaş avantajı veriliyor	1986 Kamu kesiminden kaynaklanan gelirlerin yaşlılık maaşına katkısı azaltıldı (çalışma süresi 20 yıldan bütün çalışma hayatına uzatıldı; yaşlılık maaşı-gelir oranı %25'den %20'ye indirildi)				* Kamu sisteminden özel sisteme geçişe izin verildi	• Vergi avantajı getirildi • Bireysel hesaplar başlatıldı • 1995 Kanunu özel hesapların denetimini de artırdı	
ABD	Evet (E,K) * 67'ye çıkarıldı						Şirketlerin özel emeklilik planları için vergi avantajı getirildi	Vergi avantajı getirildi	PAYG sisteminin 2020'li yılların sonundan başlayarak açık vermesi bekleniyor

- Reform yılı aynı zamanda uygulama yılını gösteriyor.
- 'Diğerleri' : (a) Daha etkin yönetim metodları uygulanması, örneğin Japonya'da "Basic Pension Number" reformu (1997); (b) Kazançla yaşlılık aylığı arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi, örneğin 1999'da İsveç'te endeksleme reformu
- 'E': erkek, 'K': kadın, 'DC': defined-contribution (tanımlanmış katkı), 'PAYG': pay-as-you-go (dağıtım esası).

- (1) Avustralya'da erken emeklilik yaşının 55'ten 60'a çıkarılması tasarlanıyor.
- (2) İlk reform tasarısında 2030 yılına kadar %14.2'ye çıkarılması öngörülmüştü.
- (3) Bazı ülkeler kamu emeklilik vergilerini 1995'ten 1997'ye kadar yükselttiler.
- (4) Almanya ve Japonya net-gelir (her türlü vergi çıkarıldıktan sonraki maaş) endekslemesine başladı.
- (5) Bu reformlar sadece çalışma hayatına 1993'te ilk olarak başlayan işçileri kapsıyor.
- (6) İtalya'da 1995'te başlatılan "esnek emeklilik" uygulamasında emeklilik yaşı 57-65 arasında.

Kaynak: OECD, Retirement Income Systems: Reform Process Across OECD Countries, Working Paper AWP 3.4, May 1998

Tablo 2.9’da sunulan gelişmeler, genel olarak üç ana eğilimi ortaya koymaktadır:

1. PAYG sistemlerinden verilen emeklilik maaşlarının seviyesinde ‘azalma’ var. Bazı ülkelerde bu azalma, doğrudan bağlama oranlarının düşürülmesiyle, bazılarında emeklilik yaşının yükseltilip vergi ödeme süresinin uzatılması ve yaşlılık maaşı alma süresinin kısaltılmasıyla, diğerlerinde de emeklilik haklarında genel kısıtlamalara gitme yoluyla gerçekleştirilmektedir.

2. PAYG sistemlerinde vergi oranlarında yükselme vardır. Nüfusları daha hızlı yaşlanan ülkelerde vergi oranlarındaki artış daha yüksektir.

3. Özel emeklilik sistemleri giderek daha fazla özendirilmektedir.

2.5. İngiltere Örneği

İngiltere’de iki ayaklı bir emeklilik sistemi yürürlükte. Normal emeklilik yaşı erkekler için 65’tir. Kadınlar içinse şu an 60 olmakla beraber, 2010 yılından itibaren kademeli olarak yükseltilecek ve 2020’de 65’e çıkacaktır.

Emeklilik sisteminin birinci ayağı, dağıtım esasına dayalı kamu yaşlılık sigortasıdır. Tam emeklilik maaşı alabilmek için, en az 44 yıl çalışıp, vergi ödemiş olmak gerekmektedir. Bu sistemde, yaşlılıkta emek arzını özendirici unsurlar bulunmaktadır. Emekliliğini 65 yaşından sonraya bırakmayı düşünen her bireyin nihai olarak alacağı emeklilik maaşı, geciktirilen her yıl için % 10,4 artacaktır.

Sistemin birinci ayağını oluşturan kamu sisteminin aylık bağlama oranı, diğer Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla düşüktür. Ortalama olarak % 60 olan bağlama oranı, İngiltere’de % 50’nin altındadır.

Sistemin ikinci ayağı, ya ikinci bir kamu sigortası ya da özelleştirilmiş bireysel hesaplardır. İkinci kamu sisteminin amacı, dar gelirli bireylere ve uzun dönem veya kalıcı işsizlerle özürlü bireylere gelir dağıtımıdır. Birinci ayağı teşkil eden temel yaşlılık sigortasına katılım zorunlu olmakla beraber, ikinci kamu sisteminden ayrılmak isteğe bağlıdır. 20 yıl gibi bir süredir gelişmekte olan ikinci ayağın bireysel hesapları ve birinci ayak sistemin göreceli olarak düşük bağlama oranı yüzünden İngiltere, Avrupa Birliği ülkeleri arasında nüfus yaşlanmasına karşı en güvence altında olan Avrupa ülkesidir.

2.6. 1981 Tarihli Şili Reformu

Bu bölümde, bir çok ülke için örnek model olarak gösterilen ve 1981'de Şili'de gerçekleştirilen emeklilik reformu detaylı olarak incelenecektir.

Şili, 1980'li yıllarda sosyal güvenlik sisteminin en önemli iki kurumunu, Sağlık ve Emeklilik Sigorta Sistemlerini özelleştirdi. 1979-1981 döneminde başlatılan yeniden yapılanma, Şili ekonomisinin diğer alanlarındaki liberalleşme ve birey hak ve sorumluluklarının ön plana geçmesiyle tutarlı olarak başlatıldı.

Emeklilik sigortası 1981'de özelleştirildi. Bireylere eski PAYG sistemi (yani dağıtım esaslı kamu sistemi) ile yeni özel sistem arasında seçim hakkı ve özel sisteme geçildiği takdirde de yatırım araçları ve fonlarını seçme hakkı verildi. Bunun sonucu olarak bireylerin tasarruf oranları, kayıt içi ekonomiye katılım ve genel olarak sermaye ve emek arzı büyük miktarlarda artış gösterdi. Bu bölümde Şili'deki emeklilik reformunun 1981 ile 2003 arası performansı ve makroekonomiye olan etkisi incelenecektir.

2.6.1. 1981 Öncesi

Şili'de 1978'den önce 100'den fazla emeklilik programı, 32 tane ayrı emeklilik kurumu tarafından yönetiliyordu. Hemen hemen hepsinde değişik emeklilik hak kazanma kuralları bulunan bu sistemlerde kazanılan aylıklarla emekli aylıkları arasında yakın bir ilişki yoktu. 1950'lerden sonra, emeklilik reformu için araştırmalar başlatıldı. *Carlos Ibanez (1952-1958)*, *Jorge Alessandri (1958-1964)* ve *Eduardo Frei (1964-1970)* hükümetleri sırasında kurulan araştırma komisyonları sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını şöyle özetlediler:

- Gerek işveren gerekse çalışanlar açısından PAYG sistemi çok masraflı ve pahalı olarak işletilmektedir. 1981 öncesinde, sisteme vergi ödeyen çalışanların % 94'ünü kapsayan 3 emeklilik ve sağlık sigortası kurumunun (Servicio de Seguro Social, Caja de Prevision de Empleados Particulares, Caja Nacional de Empleados y Periodistas) kestiği vergi oranı ortalama olarak % 50'nin üstündedir.³ Bu yükseklikteki vergi oranı doğal olarak hem çalışanı hem de işvereni kayıt dışı ekonomiye sürüklemekte ve ekonomide iş ve üretim kaybına sebep olmaktadır.

(3) Kaynak: The Chilean Pension System, Superintendency of the Fund Administrators, Santiago, Chile, Mayıs 2003.

- 32 ayrı emeklilik kurumunun yol açtığı kaynak israfı bir an önce önlenmelidir.
- Sistem çalışan için adil değildir; gerek vergi oranları gerekse verilen vergiye tabi emeklilik aylığı, bağlı olunan kurumdan kuruma büyük farklılıklar göstermektedir.
- Kayıt dışı ekonomiyi özendirilmesi bir yana bu kesimdeki çalışanların hiç bir sigortası yoktur.
- Sistem aslında PAYG bile olamadığı için devlet sürekli olarak açık kapatmak zorunda kalmakta ve kaynak israfı bu yüzden daha da artmaktadır.⁴

1970'lere gelindiğinde, 32 değişik kamu sistemini yönetmek üzere binlerce kanton ve yönetmelik, gene binlerce kamu çalışanı tarafından yorumlanıp, emeklilik aylıkları hesaplanıyordu. Sadece emeklilik vergi oranı ortalama olarak % 26 idi. Ayrıca, bu karmaşık sistem PAYG bile olamamıştı ve her yıl Şili devletinin bütçesine GSYİH'nın % 4'ü kadar ek yük getirmekteydi. 1978'de, Şili hükümeti, yeniden yapılanmaya giderek bütün bu sistemleri tek bir çatı altında topladı. Emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için de 60'a çıkarıldı.

2.6.2. 1981 Reformu

Şili 1981'de tamamen özelleştirilmiş, bireysel hesaplara dayanan emeklilik sistemine geçti. Yeni sisteme katılım, 1981 yılından önce çalışanlar için isteğe bağlı, 1983 yılından sonra çalışma hayatına başlayanlar için zorunlu tutuldu. İsteyen 1981 öncesi vergi ve emeklilik aylığı kurallarıyla devletin yönettiği eski PAYG sisteminde kaldı ya da özel olarak basılan bir devlet tahviliyle ("recognition bond") o zamana kadarki birikmiş emeklilik haklarını yeni bireysel hesaplara aktararak yeni sisteme geçti. Emekli aylığı almakta olanların aylıkları reel olarak devlet tarafından garanti altına alındı. Bireysel hesaplara zorunlu olarak minimum % 10, maksimum % 20 katkı öngörüldü. Bireysel hesaplara giden katkı payı kadar vergiye tabi gelirler düşürüldü. İşverenler çalışanlarının bireysel hesaplarına katkıda bulunmakta serbest bırakıldı; bu katkılar da vergiye tabi gelirin dışında bırakıldı. 1987'ten itibaren ek (ve gönüllü) emeklilik hesapları da ek yönetim maliyeti olmaksızın aynı yatırım şirketi tarafından işletilmektedir.

(4) Bu çalışmalar, 40-50 yıl öncesinin Şili emeklilik sistemi için yapılmış olmasına rağmen, bugünkü Türkiye emeklilik sigortası problemlerini de inanılmaz bir benzerlikle yansıtmaktadır.

Bireysel hesaplarda biriken tasarruflar, kısaca AFP (**“Administradors de Fondos de Pensiones”**) diye bilinen **Bireysel Emeklilik Yatırım Şirketleri** tarafından yönetilir. Her AFP'nin sadece bir yatırım fonu vardır. Bireyler diledikleri AFP'yi (yani fonu) seçerler, birinden diğerine geçebilirler.⁵

AFP'ler, yasal olarak emeklilik hesaplarından tamamen ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Yatırım şirketleri, emeklilik yatırım fonu sunmakta ya da emeklilik yatırım fonu piyasasından çekilmekte serbest olmakla beraber, kuruluş ve çalışma esasları hakkında oldukça detaylı yönetim ve denetim kanunlarına uymak zorundadırlar. Bütün AFP'ler 3 tip minimum rezerv (yasal rezerv, nakit rezerv ve kârlılık rezervi) bulundurmaları zorundadırlar. Bireylerin hesaplarındaki aktiviteyi daha yakından takip edebilmeleri için, her 3 ayda bireysel hesap sahiplerine detaylı bilgi (ekstre) verirler. Her ay 2,11 \$ sabit kesinti ve hesap sahibinin vergiye tabi gelirinin % 2.49-2.95'i kadar da değişken kesinti alınır. Bu kesinti aynı zamanda yaşam sigortası ve sakatlık sigortası primi olarak da işlev görür.⁶

Normal emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60'tır. Erken emeklilik için aranan koşullar bireyin birikiminin 1) son 10 yıllık ortalama gelirinin %50'sini karşılayacak yıllık emeklilik maaşı getirecek kadar olması ve 2) bu gelirin devletin garanti ettiği minimum emeklilik aylığının %110'unundan fazla olmasıdır. Bu durumda birey isterse erken emekli olabilir.

Yeni sistem, sakatlık ve ölüm aylığı da vermektedir. Eğer birey çalışma kapasitesinin 2/3'ünü kaybederse % 51 sakatlık aylığı alabilir. Bireyin vefatı halinde, eş ya da çocukları ölüm aylığı alırlar.⁷

Birey emekli olduğu zaman 3 seçenektten birini tercih etmek durumundadır: 1) Hesapta o zamana kadar birikmiş bütün sermaye, enflasyona endekslenmiş yıllık yaşlılık sigortası alımında kullanılır. 2) Bireyin ve yakınlarının demografik özelliklerine bağlı olarak önceden programlanmış hesaptan düzenli çekme planı yapılır. 3) İlk 2 opsiyonu birleştirerek birey önce hesaptan bir kaç kere sermaye aktarımı yapar sonra da kalan bakiye ile gecikmeli olarak özel emeklilik sigortası satın alır. Hangi opsiyon seçilirse seçilsin, eğer emeklilik hesabının bakiyesi, minimum emek-

(5) 1997'den itibaren bir fonda minimum kalış süresi 6 ay olarak saptanmıştır.

(6) 1987'den itibaren, katılımda bulunmayanlardan bu prim alınmamaktadır. Bu bireylerin birikmiş tasarrufları ayda 2 dolarlık bir komisyonla bireyin istediği fonda gelir kazanmaya devam eder.

(7) Geride kalan yakını yoksa, hesabın tamamı, bireyin tayin edebileceği kişi ya da kuruma kalır.

lilik aylığının % 120'sinden ve son 10 yılın ortalama aylığının % 70'inden fazlasını sağlayacak kadar ise, fazla miktarlar birey tarafından hiçbir kısıtlama olmaksızın istenilen zaman çekilebilir.

Emeklilik şirketlerinin kuruluş ve denetimi

Şili hükümeti, gözetim işlevinin yanısıra emeklilik sisteminin en son garantörü, yani koruyucusudur. Diğer bir deyişle, en kötü bir ortamda bile emeklilerin haklarını korumak için mali garantörlüğü üstlenmiştir. Emeklilik şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerini, bağımsız bir resmi kurum denetlemektedir.⁸ Bu genel gözetim kurumu, şirketlerin kuruluş tüzüklerini onaylar ya da reddeder, faaliyetlerini gözetir, asgari sermaye ve rezerv sınırlarına uyumlarını sağlar ve kurallara aykırı davranan ya da kötü yönetilen emeklilik fonlarının, aracı ve şirketlerinin tasfiyesini başlatır.

Eğer bir bireyin katkıda bulunduğu süre 20 yıldan azsa ya da en az 20 yıllık katkı süresine rağmen birikimleri asgari emeklilik aylığını sağlayacak düzeyde değilse, devlet yardım elini uzatır. Doğal olarak, devletin garanti ettiği “asgari emeklilik aylığı”, çalışmayı ve katkıda bulunmayı özendirici olmadığı için, seviyesinin ne olacağı dikkatle belirlenmelidir.

Devlet emeklilik sisteminin nihai garantörü olduğu için, bir “ahlaki tehlike” de AFP'lerin fonları yönetmesinde ortaya çıkabilir. Bu yüzden, AFP'lerin fonları son derece kısıtlayıcı kurallar çerçevesinde oluşturulur. Hemen her yatırım aracının fondaki oranı ve fonun getirisi üzerinde minimum ve maksimum oranlar söz konusudur. Tipik bir fonda Şili devletinin tahvilleri, özel şirket hisse senetleri ve şirket bonoları ve yabancı sermaye piyasası enstrümanları (gerek hisse senedi gerekse devlet ve şirket tahvilleri) bulunur. 2002 Mart'ının sonunda, toplam emeklilik fonlarının portföy dağılımı aşağıda gösterilmektedir.

(8) Ülkemizdeki Emeklilik Gözetim Merkezi, böyle bir işlevi görmektedir.

Tablo 2.10. Şili Emeklilik Fonları Portföy Dağılımı (Mart 2002) (%)

Devlet Tahvilleri	33,34
Şirket ve Banka Hisse Senetleri	10,99
Yatırım Fonları	2,52
Yurt Dışı Tahvil ve Hisse Senetleri	14,26
Finans Şirketleri Hisse Senetleri	2,52
Tasarruf Bonoları	17,78
Şirket Bonoları	6,13
Gayri Menkul Destekli Bonolar	12,62

Kaynak: The Chilean Pension System, 4th Edition, The Superintendency of Pension Fund Administrators, May 2003.

Fonların reel getirisi de büyük ölçüde denetim altındadır. Örneğin, bir AFP'nin reel getirisi, bütün fonların son 12 aylık ortalamasının % 2 eksiğinden ya da ortalama getirilerin % 50'sinden düşük olamaz. Eğer bir fonun getirisi ortalama getiriden % 2 daha fazla ise ya da ortalama getirinin % 50'sinden daha yüksek ise, "fazla kâr" bir rezerv olarak "kâr dalgalanması fonu"na yatırılır. Getirisi minimumun altına düşen fonlar önce bu kârlılık fonunu, sonra da gerekirse nakit fonlarını (toplam fon değerinin % 1'i) kullanırlar. Eğer her hangi bir AFP, rezerv fonları kullandıktan sonra da minimum getiri koşulunu yerine getiremiyorsa, tasfiyesine başlanır, farkı devlet kapatır.

2.6.3. Şili Sisteminin 1981'den Bugüne Performansı

- Yeni sistem, katılımı artırmıştır. Eski PAYG sistemi altında 1976-1980 yıllarında ortalaması % 67 (ve de düşmekte) olan katılımcı-toplam çalışan sayısı oranı, özelleştirilmiş sistemde % 71,5'a yükselmiştir.⁹

(9) Bunun içindeki eski sistemde emekli olanların oranı sadece % 3,2'dir.

Tablo 2.11. Yeni Sistemin Katılımcı Oranı (%)

Yıl	Bireysel/Çalışan	PAYG/Çalışan	Toplam/Çalışan
1989	56,81	8,12	64,93
1992	63,84	6,47	70,31
1995	66,99	5,10	72,09
1998	68,31	3,76	72,07
2001	69,00	3,05	72,05

Kaynak: The Chilean Pension System, 4th Edition, The Superintendency of Pension Fund Administrators, May 2003.

• Sistem fonlarının 22 yıllık (1981-2002) ortalama reel getirisi % 10,7 olmuştur. 2003 yılı için henüz ortalama AFP getirisi hesaplanmamakla beraber, Santiago Menkul Kıymetler Borsasındaki % 45'lik artış göz önüne alındığında, 1981-2003 dönemi ortalama getirisi daha da yüksek olacaktır.

Tablo 2.12. Reel Yıllık Getiri (%)

Yıl	Ortalama Getiri
1981	12,8
1982	28,5
1983	21,3
1984	3,6
1985	13,4
1986	12,3
1987	5,4
1988	6,5
1989	6,9
1990	15,6
1991	29,7
1992	3,0
1993	16,2
1994	18,2
1995	-2,5
1996	3,5
1997	4,7
1998	-1,1
1999	16,3
2000	4,4
2001	6,7
Genel Ortalama	10,7

Kaynak: The Chilean Pension System, 4th Edition, The Superintendency of Pension Fund Administrators, May 2003.

- Ülkedeki sermaye birikimi hızlanmıştır. 1981’de kurulan bireysel hesaplara dayalı özel emeklilik fonları, 2002 Mart’ı itibariyle, GSYİH’nın % 55’ini geçmiştir. Bu oranın 2020 yılında % 135’e varması beklenmektedir. Ülkedeki kaynak dağılımını daha etkin kılan özel sistem, yeni yatırım projelerinin finansmanına ön ayak olmuştur. Bireysel hesaplar, yeni iş alanları açarak bireylerin devlete bağımlılığını azaltıp, devletin yükünü bireyin sırtından kaldırmıştır.
- AFP’lerin komisyonları, ortalama olarak fon bakiyesine oranla % 1 civarında kalmıştır.
- Özel sistemde reel emeklilik aylıkları, eski PAYG sistemine kıyasla ortalama olarak % 50 daha yüksek hale gelmiştir.
- Şili bankacılık sektörünün yatırım finansmanı olma rolü azaltılmış, sermaye piyasası aracılığı ile sermaye ve emek daha etkin kullanılmaya başlanmıştır.
- 1982’deki dış borç krizine rağmen, kaynak dağılımındaki etkinlik, ülkedeki üretkenliği arttırmıştır. Böylece dışa bağımlılık azalmış, ekonomi konjonktür dalgalanmalarından Arjantin, Brezilya ve Meksika gibi komşu ya da benzer ülkelerden çok daha az etkilenmiştir.
- 1982’de 24,3 milyar dolar olan GSYİH, 2002’de 64,3 milyar dolara yükselmiştir.
- Yurt içi yatırımların GSYİH’ya oranı 1982’deki % 11,3’ten 2001’de % 20,7’ye çıkmıştır.
- 1982-2002 arasında kişi başına düşen reel GSYİH yılda ortalama % 4,3 artmıştır.
- Dış açığın GSYİH’ya oranı aynı süre içinde % 9,5’ten % 1,9’a düşmüştür.
- Toplam borcun GSYİH’ya oranı % 71,1’den % 63’e inmiştir.

2.7. Şili Modelinden Çıkarılacak Sonuçlar

1. İlk olarak, Şili’deki 1978-1981 arasında yapıldığı gibi ayrı emeklilik sigortası kurumlarının aynı yapısal çatı altında toplanıp, her çalışanın aynı vergi ve emeklilik aylığı kuralları altında katkıda bulunması, yeniden yapılanmayı gerçekleştirecek ve gerçek anlamda reform yapılmasının zeminini hazırlayacaktır.
2. Şili ve Meksika, 1980’lerin başında benzer ekonomik zorluklar içindeydi. Her iki ülkede de dış borç yüksek, reel döviz kurları aşırı yüksek, büyük dış tica-

ret açıkları ve bankacılık sektöründe problemler vardı. Ayrıca iki ekonomi de benzer dış şoklar yaşadılar. Dış piyasalardaki reel faiz oranları aniden arttı, her iki ülkenin en önemli ihraç ürünlerinin dünya piyasalarında fiyatları düştü ve iki ülke dış borç piyasalarından uzak tutuldu. Meksika 1981-1987 yılları arasındaki kriz döneminde çalışan kişi başına düşen GSYİH'sında yılda ortalama olarak % 3,28 azalma ile karşılaştı. 1987-1995 arasında yıllık gerileme % 0,66, 1995-2000 arası yıllık büyüme ise % 3 oldu. Şili ise, 1981-1983 krizi sırasındaki % 11'lik gerilemeyi, 1983-2002 arasındaki yıllık ortalama % 4,4'lük reel büyüme ile fazlasıyla kapatırken Meksika'da ise bu oranlar 1981-1987 arası % -3,28, 1987-1995 arası % -0,66 ve 1995-2000 arası % 3,04 olarak gerçekleşti.¹⁰

3. Bu yüksek performansın en büyük nedeni, ekonomide gerçekleştirilen yapısal reformlardır. Serbest ticarete geçiş ve mali reformlar, bu yıllara rastlamakla beraber, makroekonomik göstergelerdeki ve bireyin refahındaki artışın en önemli nedeni bankacılık ve konkordato alanlarındaki yeniden yapılanma ve aynı zamanda gerçekleştirilen emeklilik sigortasının özelleştirilmesidir.
4. Yukarıdaki iki nokta birlikte ele alındığında, iki aşamalı bir reform planı Türkiye ekonomisi için en yüksek ve kalıcı refah artışını getirecektir. İlk olarak 3 emeklilik kurumu tek bir çatı altında birleştirilmeli, bütün çalışanlar ve emekliler aynı kurallar içerisinde katkıda bulunup aylıkları buna göre hesaplanmalıdır. Böylece PAYG sisteminin bütçeye olan ek yükü geçici bir süre de olsa azalacak ve ikinci ve kalıcı reform taslağı üzerinde bireyler ve sivil toplum örgütleri arasında sağlıklı bir tartışma ortamı sağlanacaktır. Son olarak, bireylerin hak ve sorumluluklarını ön plana çıkaran, nüfusun yaşlanmasına karşı en etkili ve gerek bireyin refahına gerekse makroekonomiye getireceği katkı açısından en sağlıklı sistem olan özel emeklilik sistemine bir an önce başlanmalıdır.

(10) Kaynak: 'Decades Lost and Found: Mexico and Chile Since 1980', Raphael Bergoing, Patrick J. Kehoe, Timothy J. Kehoe, and Raimundo Soto, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Volume 26, No. 1.

B Ö L Ü M
3

TÜRKİYE'DE
YAŞLILIK SİGORTASI VE SOSYAL
SİGORTALAR KURUMU'NUN
UZUN DÖNEM AKTÜERYAL
DENGELERİ: 1999 REFORMU VE
ALTERNATİFLERİ

3. TÜRKİYE'DE YAŞLILIK SİGORTASI VE SOSYAL SİGORTALAR KURUMU'NUN UZUN DÖNEM AKTÜERYAL DENGELERİ: 1999 REFORMU VE ALTERNATİFLERİ*

3.1. Kapsam ve Çerçeve

Geniş anlamıyla sosyal güvenlik kavramı, bireyleri ve(ya) bakmakla yükümlü oldukları kişileri, yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazası ve meslek hastalıkları, sağlık sorunları, analık ve işsizlik gibi durumlarda ortaya çıkan gelir kaybı risklerine karşı korumak üzere sağlanacak her türlü sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin sunumunu içermektedir. Kamunun bireyleri söz konusu risklere karşı korumaya yönelik olarak yürüttüğü sigortacılık faaliyetlerine, toplam sosyal güvenlik gelirleri ve harcamaları içindeki payları açısından bakıldığında, bunlardan en önde gelenin yaşlılık (emeklilik) sigortası olduğu görülmektedir. Bu bölümde Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminin son dönemde yaşadığı mali sorunların da en önemli kaynağı olan yaşlılık sigortası ele alınmaktadır.

Çalışanların belli bir yaşa ulaştıktan sonra çalışmayı bırakmalarına, çalışırken elde ettikleri geliri tümüyle kaybetmelerine yol açmaksızın izin verecek düzenlemeleri yapmak bütün dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerinin önemli görevlerinden biridir. Bu görev tipik olarak, çalışanların zorunlu bir yaşlılık sigortası kapsamına alınmaları yoluyla yerine getirilir. Bu sigorta kapsamında hak kazananlar yaşlanmaya bağlı gelir kaybı riskine karşı, çalışma yaşamlarının sona ermesini takiben hak ettikleri yaşlılık (emeklilik) aylığının bağlanması suretiyle korunurlar.

Zorunlu yaşlılık sigortası Türkiye'de de devlet eliyle kurulan ve işletilen sosyal güvenlik kuruluşlarının en önemli faaliyet alanlarından biri olmuştur ve diğer pek çok ülkede olduğu gibi, dağıtım esasına dayalı (Pay As You Go - PAYG) olarak sağlanmaktadır. Dağıtım esası, temelde, geçmişte zorunlu yaşlılık sigortası katkılarını (primlerini) ödeyerek emekliliğe hak kazananlara yapılan ödemelerin, halen aktif çalışanlar ve onların işverenlerinden toplanan katkılar (prim ödemeleri) yoluyla finanse edilmesini öngörmektedir. Dolayısıyla dağıtım esasına göre çalışan bir sosyal güvenlik kuruluşunun sağladığı yaşlılık sigortası kapsamındaki çalışan sayısı ne kadar

(*) Bu bölüm, Doç. Dr. Serdar Sayan tarafından ABD'de Ohio State Üniversitesi'nde Misafir Profesör olarak bulunduğu dönemde hazırlanmıştır. Kullanılan modelin genetik algoritma çözümünde yararlanılan bilgisayar programı Prof. Dr. Gönül Turhan Sayan tarafından geliştirilmiştir.

yüksekse, bu sigortadan gelecekte yararlanacak çalışanlar için ödenen toplam katkılardan oluşan gelirleri de o kadar yüksek olacaktır. Benzer biçimde, maaş ödenen emekli sayısı ne kadar düşükse, sosyal güvenlik kuruluşunun giderleri de o kadar düşük olacaktır. Bu durum, dağıtım esaslı yaşlılık sigortası sistemlerinin kuruldukları ilk yıllarda çalışanlardan topladıkları prim oranlarının nisbeten düşük olmasına karşın, emeklilere ödedikleri maaşları nasıl yüksek tutabildiklerini açıklamaktadır. Gerçekten de primleri ödenen genç çalışan sayısının yüksek, ileri yaşlara ulaşmış ve çalışmaksızın maaş almaya hak kazanmış emekli sayısının düşük olduğu kuruluş dönemlerinde, dünyanın her tarafındaki sosyal güvenlik kurumları düşük prim oranları ve yüksek bağlama oranları ile çalışarak tüm sigortalılara cömert davranmayı seçmiştir. Ancak kuruluşu izleyen yıllarda emekli stokunun çalışan sayısından hızlı artması yüzünden gelir-gider dengeleri bozulmaya başlamış; bu da açıklardan kaçınmak için prim oranları ve/veya emeklilik yaşını yükseltme ve/veya bağlama oranlarını düşürme gereğini ortaya çıkartmıştır. Ancak bu önlemlerin politik riskleri, pek çok ülkedeki hükümetleri bu konuyu ağırdan almaya itmiştir. Sonuçta yaşlılık sigortasından kaynaklanan açıklar, doğum oranları diğerlerinden daha çabuk düşen ve vatandaşlarının yaşam beklentisi diğerlerinden daha hızlı yükselen (dolayısıyla nüfus yaşlanmasını diğerlerinden daha önce yaşamaya başlayan) gelişmiş ülkelere karşı olarak gözlenmeye başlamıştır.

Devlet kontrolündeki sosyal güvenlik kuruluşlarının ilgili ülkelerin Hazinelelerinden tarafından finanse edilmesi gereken açıklarını kontrol altına almanın gerektirdiği önlemlerin geciktirilerek gelecek hükümetlere bırakılması eğilimi, hemen her zaman olduğu gibi sorunun boyutlarını büyütürken "**alınacak acı ilaçlar**"ın acılığını artırmıştır. Genelde sosyal güvenlik reformu, özelde de dağıtım esaslı temelinde devletçe sağlanan yaşlılık sigortalarının yarattıkları açıkların kontrol altına alınması 1980'lerden itibaren büyük ölçüde nüfusu hızla yaşlanan gelişmiş ülkelerin bir problemi olarak algılanmıştır. Bu ülkelere kıyasla çok genç nüfusuna karşın Türkiye, 1990'ların başından itibaren katlanarak artan açıkları ile bu alanda gelişmiş ülkeleri kısa sürede yakalamayı ve 1990'ların sonuna gelindiğinde sürdürülemez boyutlara vardırıarak geçmeyi başarmıştır (Sayan ve Kenç, 1999).

Bu bölümde, Türkiye'nin yaşlılık sigortası sistemindeki açıkların nedenleri yakın tarihteki gelişime göz atılarak kısaca irdelenmekte ve 1999'da çıkartılan ve Anayasa Mahkemesi'nin bir kararı uyarınca değiştirilen sosyal güvenlik reformu yasasının 2060 yılına kadar uzanan bir gelecekteki olası sonuçları, **en büyük yaşlılık si-**

gorta kuruluğu olan Sosyal Sigortalar Kurumu'nun açıkları bağlamında ele alınmaktadır. Bölüm, bu sonuçlar ışığında yapılması gerekenlerin ve alternatif reform senaryolarının yol açabileceği etkilerin değeriendirilmesi ile sona ermektedir.

3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı ve Sorunları

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi dağıtım esasına dayalı olarak çalışan üç büyük kamu kurumunun yanında, daha dar kapsamlı bir takım yardımlaşma sandıkları (OYAK gibi) ile çeşitli kuruluşlarca sağlanan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Bu üç büyük kurumdan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) özel sektörde çalışan mavi ve beyaz yakalılarla, kamuda çalışan mavi yakalılara ve tarım işçileri ile isteğe bağlı sigortalılara hizmet verirken, Emekli Sandığı devlet memurlarını, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) da esnaf ve sanatkarlarla çiftçiler dahil diğer bağımsız çalışanları ve ev kadınları ile muhtarlardan isteğe bağlı sigortalıları kapsamaktadır.

Bu bölümün girişinde de değinildiği gibi, dağıtım esası altında, çalışanlar (aktif sigortalılar) ve onların işverenlerince yapılan katkılar (prim ödemeleri), daha önce aynı katkıyı yapmış olan emeklilere (pasif sigortalılara) ve onların hak sahibi olan aile bireylerine (bağımlılara) yapılan ödemelerin finansmanında kullanılmaktadır. Bu yüzden, yaşlılık sigortası sağlayan kuruluşların gelir gider dengeleri aktif-pasif sigortalılar ile bağımlıların sayıları ile yakından ilişkilidir.

Türkiye çok genç ve dolayısıyla bu alanda avantajlı bir nüfus kompozisyonuna sahip olduğu halde, aktif-pasif oranları izlenen sosyal güvenlik politikalarının bir sonucu olarak gerilemiş; SSK ve Emekli Sandığı için ikinin, Bağ-Kur için de üçün altına düşmüştür. 2000 yılı itibarıyla Emekli Sandığı ve SSK için aktif-pasif oranları sırasıyla 1,67 ve 1,89 olmuş; Bağ-Kur için de 2,59'da kalmıştır. 1990 itibarıyla 1,8 (Emekli Sandığı), 2,4 (SSK) ve 4,7 (Bağ-Kur) olan oranlardan başlayan bir inişin sonunda gerçekleşen bu değerler, bağımlılar hiç hesaba katılmasa bile, ciddi açıklardan kaçınmayı imkansız kılacak kadar düşüktür. Emekli Sandığı için 1990'da da çok düşük olan oran bir yana bırakılırsa, aktif-pasif oranlarında 1990-2000 arası gerçekleşen bu değişim SSK için % 21, Bağ-Kur için ise % 45'lik bir düşüşü ifade etmektedir. Bir başka deyişle, 1990'ı izleyen on yıllık dönemde her bir emekliye yapılacak maaş ödemelerini finanse etmekte kullanılacak primleri ödeyen aktif sigortalı sayısı SSK için % 21, Bağ-Kur için % 45 oranında azalmıştır. 2000 yılı itibarıyla aktif, pasif ve bağımlılar toplamı 59,3 milyon kadar olan sigortalı nüfusunun % 57,6'sı-

nın SSK, % 25,8'inin Bağ-Kur ve % 17,6'sinin de Emekli Sandığı kapsamında olduğu hatırlandığında, özellikle SSK ve Bağ-Kur'un bağımlılık oranlarındaki ciddi düşüşlerin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Aktif-pasif oranlarındaki bu düşüşün de etkisiyle, hızlı ve sürekli bir şekilde büyüyen sosyal sigortalar açısından dolayı acil reform ihtiyacı özellikle 1990'ların ikinci yarısında kendini göstermiştir.

Bu raporun birinci bölümünde sunulan ek verilerden de anlaşılacağı gibi, sürdürülemez boyutlara ulaşan sosyal güvenlik açığı, 1999 yılında işbaşında olan hükümeti acilen bu konuya el atarak 4447 sayılı yasayı çıkartmaya iten neden olmuştur. Gerçekten de 4447 sayılı yasa gidişattan duyulan son derece haklı endişenin bir sonucudur. Çeşitli projeksiyonlar; prim oranı, bağlama oranı ve asgari prim ödeme süresi/emeklilik yaşından oluşan sigorta parametrelerinin 1999 öncesi değerlerinin korunması durumunda, açığın 2050 yılına kadar GSMH'nin % 16'sını geçeceğini göstermiştir. Sadece yaşlılık sigortası sisteminin açığa yaptığı katkı göz önüne alındığında bile, 2010 yılına kadar açığın GSMH içindeki payının % 5'i aşacağı tahmin edilmiştir (Ayaş, 1998).

Bu durumun temel nedenleri arasında şunlar özellikle öne çıkmaktadır (Sayan, 2001):

1) Emeklilik yaşının **popülist kaygılarla**, kadınlarda 38, erkeklerde 43 gibi (ortalama yaşam beklentisinin çok düşük olduğu en yoksul Afrika ülkeleri de dahil olmak üzere) **dünyada benzeri bulunmayan bir düzeye** düşürülmesi.¹ Asgari emeklilik yaşı için tespit edilen bu düşük seviyeler, bu hakkın tanındığı sigortalıların mutlaka bu yaşlarda emekliye ayrılmayı seçecekleri anlamına gelmemekle birlikte, Türkiye'deki SSK'lıların önemli bir bölümü bu hakkı kullanmayı tercih etmiştir. SSK'nın web sitesinde de bulunan verilere göre 45 ve daha erken yaşlarda emekliye ayrılan sigortalıların toplam oranınının 1996-1999 dönemi ortalaması %33'tür.² Bir başka deyişle, bu yıllar içinde emekliliğini isteyen SSK kapsamındaki her üç sigortalıdan biri 45 yaş ya da altındadır. Sigortalılar arasında erken emekliye ayrılma konusunda böylesine güçlü olan bir eğilimin yasalar yoluyla teşviki, bir yandan aktif çalışanların prim

(1) Işık (1998) da, emeklilik yaşının birçok kez düşürüldükten sonra ulaştığı bu düzeyin aslında sigortalılar ya da onları temsil eden örgütlerden gelen baskı sonucu olmadığını, siyasal iktidarların çalışanlara hoş görünmeyi ve işsizlik sorununa çözüm getirmeyi amaçlayan girişimleri sonucu olduğunu vurgulamaktadır. Ancak bunun işsizlik sorununa gerçek bir çözüm getirmekten çok, üretime katılmayan insanlara rant dağıtılmasına yol açan ve çok pahalıya mal olan kozmetik bir değişiklik olduğu açıktır.

(2) Bkz. <http://www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/istatistik/2000/t43-60.htm> adresindeki Tablo 44.

ödeyeceği ortalama süreyi kısaltarak aktif sigortalı başına toplanan primin toplam miktarını düşürmüştür, bir yandan da ortalama emekli aylığı ödeme süresini uzatarak³ pasif sigortalı başına ödenen toplam maaş miktarını artırmıştır. Ayrıca, aktif-pasif oranlarının düşmesine yol açarak aktüerya dengelerini alt üst etmiştir.

2) Kayıtdışı istihdamın yüksekliği ve aktüeryal dengeler açısından bundan da vahim olmak üzere, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan afların da katkısıyla düşen prim tahsilat oranları ile primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri sonucu ortaya çıkan kaçak sorunu (Sayan, 1999).

3) Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğünün yanısıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin, sık sık çıkartılan borçlanma kanunları ve emeklilere, prim karşılığı olmaksızın sosyal yardım zammı adı altında yapılan transferler⁴ yoluyla zayıflatılması.

4) Sosyal güvenlik kuruluşlarının, yaş kompozisyonunun getirdiği avantajlara bağlı olarak, açık vermeksizin çalıştıkları 1990 öncesi dönemde ellerinde tuttıkları fonların, çok düşük getirilerle başka kamu harcamalarının finansmanında kullanılmış olması ve ilgisiz alanlarda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması.

Bu sorunlar nedeniyle 1999'a dek sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın finansman açıkları vergiler ya da Hazine borçlanması yolu ile finanse edildiğinden, kamu kesimi borçlanma gereğini ve buna paralel olarak da borçlanmanın maliyetini artırmışlar ve enflasyonun yükselmesine katkıda bulunmuşlardır. Bu açıdan bakıldığında, temel amaçlarından biri gelir dağılımını düzeltmek olan sosyal güvenlik sistemi, gelir dağılımının bozulmasına katkıda bulunur hale gelmiştir.

8 Eylül 1999'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun, **sürdürülemez hale gelen açıkları kontrol altına almayı ve uzun dönemli aktüeryal dengeleri yeniden kurmayı** amaçlayan ve iki aşamalı bir süreç olarak tasarlanan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun ilk aşaması olarak uygulamaya konmuştur.

(3) Esasen emeklilerin maaş alma süresi, böyle bir müdahale olmaksızın da zaman içinde artan yaşam beklentisine bağlı olarak artmaktadır.

(4) Burada listelenen nedenlerle ilgili benzer görüşler için, bkz. Kılıçdaroğlu (1998). SSK eski Genel Müdürü olan yazarın verdiği rakamlara göre, sadece 1977-1996 arasında yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri 13,8 milyar dolar mertebesindedir.

Acilen ihtiyaç duyulan temel önlemler, başta emeklilik maaşı bağlanma yaşının kadın/erkeklerde 38/43'ten, mevcut sigortalılar için 10 yıllık kademeli geçişle 52/56'ya (K/E), yeni girecekler için 58/60'a (K/E) yükseltilmesi olmak üzere, bu birinci aşamada alınmıştır. 4447 sayılı Kanunla ayrıca, kayıt dışı istihdamın önlenmesi yönünde tedbirler getirilmiş, prime esas ücret tavanı artırılmış ve emekli aylıklarıyla ödenen primler arasındaki ilişki güçlendirilmiştir. Emeklilerin alım gücünde enflasyona bağlı düşmeleri önlemek üzere, emekli aylıkları enflasyona endekslenmiştir.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi ile aktif-pasif oranlarının ve işgücüne katılım oranlarının artırılması hedeflenmiştir.⁵ Bunun yanında bir işsizlik sigortası sistemi kurularak, işsizlik ödeneğinin yanısıra yeni iş bulma ve meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulaması getirilmiştir.

Sonuç olarak, 4447 sayılı Kanunla sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözeten, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir adım atılmış; reformun uygulamaya geçtiği ilk altı aydan itibaren SSK ve kısmen Bağ-Kur'un finansman yapılarında görece bir iyileşme gözlenmiştir.⁶

Bu iyileşmelere bağlı olarak, tüm sistemin katlanarak artan ve 1999'da milli gelirin % 3,7'sine ulaşan açıkları 2000 yılında milli gelirin % 2,6'sına gerilemiştir. Ancak, bir sonraki alt-bölümde SSK verileri kullanılarak yapılan analizden de görüleceği gibi, 4447 sayılı Kanunun getirdiği önlemlerin tek başına, yaşlılık sigortası açıklarını kapatmaya yetmeyeceği öngörülmüştür.

Bu bakımdan, sosyal güvenlik sisteminin açıklarının Hazine'ye getirdiği yükün makul düzeylerde tutulmasına katkıda bulunmak üzere tasarlanan reformun ikinci aşaması ile;

- Sosyal sigorta kuruluşlarının teknolojik altyapı ve kurumsal düzenlemeler açısından yeniden yapılandırılmaları suretiyle etkinlik ve verimliliklerinin artırılması,
- Özel sektörde sağlanacak bireysel emeklilik sigortalarına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması,

(5) Kanunun çalışan/emekli oranları ve işgücüne katılımı üzerinde 2060 yılına dek yapacağı muhtemel etkilerin ayrınıltı ve buradaki modelleme yaklaşımı ile uyumlu bir analizi için, bkz. Sayan (2002).

(6) 2000 yılından itibaren finansman açığı konusunda lider konumuna gelen Emekli Sandığı'nın açıkları ile ilgili olarak yapılan emeklilik yaşı dışındaki düzenlemeler, devlet memurlarının kamu personel rejimine tabi olması nedeniyle kısıtlı kalmış; emekli aylıklarının hesaplanması ve prim matrahları gibi temel parametreler bu aşamada değiştirilememiştir.

- Sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlayacak yenden yapılanmaya gidilmesi ve
- Kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmiştir.

Reformun bu ikinci aşaması yavaş yavaş uygulamaya konurken, 1999'da çıkan yasanın açıkları kontrol altına almak üzere acilen ihtiyaç duyulmasına bağlı olarak getirdiği en temel önlem olan emeklilik yaş artırımını, muhalefetin yasanın çıkışından önce sigortalı olanların emeklilik yaşının kademeli olarak artırılması biçimine yaptığı itiraz üzerine, Anayasa Mahkemesi'nce eşitliğe aykırı bulunularak iptal edilmiştir. 2002 yılında uygulamaya konan yeni düzenleme ile, Eylül 1999'dan önce sigortalı olanlar için geçerli 10 yıllık geçiş dönemi 20 yıla çıkartılmış ve asgari emeklilik yaşının bu süre sonuna dek 58/60 (K/E) yerine 56/58'e (K/E) yükseltilmesi öngörülmüştür. Bu durum 4447 sayılı Kanunun 1999'da getirdiği orijinal önlemlerin etkinliğini daha da azaltmıştır.

Bundan sonraki alt-bölümde belli varsayımlar altında ve sonuçların karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere 2000-2060 dönemi için yapılan analiz, SSK'nın yaşlılık sigortası açıklarına ilişkin 1999 öncesi durumun devamı senaryosunu 1999 ve 2002 düzenlemeleri sonrası ortaya çıkan durumlarla karşılaştırmaktadır. Bu karşılaştırmadan çıkan sonuçlar ışığında yapılması gerekenler ve alternatif reform senaryolarının yol açabileceği etkiler de söz konusu bölümde değerlendirilmektedir.

3.3. SSK'nın Yaşlılık Sigortası Açıkları: 2060'a Dek Öngörüler

1999 ve 2002'de yapılan düzenlemeler Türkiye'deki yaşlılık sigortası sisteminin yarattığı açıkları kontrol altına almaya yönelik olarak atılan, gecikmiş ancak çok önemli adımlardır. Bu adımların önemine karşın, bugüne dek gözlenen katkıları, sorunun boyutlarını bir ölçüde küçültmekle kısıtlı kalmıştır. Öte yandan, yaşlılık sigortası düzenlemeleri, tanımları icabı, etkileri gelecekte de uzun süre hissedilecek düzenlemelerdir. Bu bakımdan, bu tür düzenlemelerin etkilerinin uzun dönemli olarak ele alınması gerekmektedir. Bu bölüm, gerek kapsam gerekse bütçe açısından Türkiye'deki en büyük yaşlılık sigortası sağlayıcısı ve 1999 reformu sonrasında finansman akışında gözlenen görece iyileşmenin en bariz olduğu kuruluşu olan SSK'nın prim gelirleri ve emekli maaşı ödeme giderlerine ilişkin projeksiyonlara dayalı böylesi bir uzun dönemli etkiler analizi sunmaktadır.

1999'dan bu yana açıklarının büyüme hızını kontrol altına almada Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'na kıyasla gösterdiği (ve açık büyüklüğü açısından bu iki kurumun

gerisine düşmesine yol açan) başarı, SSK'nın finansman akışının yaşlılık sigortası parametrelerinde yapılan değişikliklere daha duyarlı olduğuna işaret etmektedir. Bu durumun SSK'ya yoğunlaşan bir analizden çıkacak sonuçları daha anlamlı ve dikkate değer kılmasına karşın, sonuçların sadece SSK'nın yaşlılık sigortası operasyonuna ilişkin değerleri kapsamaması, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'unkileri de içeren toplam açığın alabileceği daha vahim boyutların gözden kaçırılmasına yol açmamalıdır.

Buradaki analize temel teşkil eden modelleme çalışmaları, 1999'da kanunlaşan sosyal güvenlik reform paketinin açılmasından önce, Türkiye'deki emeklilik sistemi rehabilite etmek üzere izlenebilecek alternatif politikaları saptamak üzere başlatılmış; bu süreç içerisinde farklı nümerik çözüm teknikleri kullanılarak elde edilen çeşitli sonuçlar Sayan ve Kiracı (2001a ve 2001b) ve Sayan ve Turhan-Sayan (2001) gibi çalışmalarda sunulmuştur.

3.3.1. Kullanılan Model ve Varsayımlar

Burada da kullanılan biçimiyle, kurulan modelin amacı, SSK'nın yaşlılık sigortası sunumunun 2000-2060 döneminde yaratacağı birikimli açığın bugüne iskonto edilmiş değerini, veri kısıtlar altında sıfırlamaya yarayacak *prim oranı*, *bağlama oranı* ve *emeklilik yaşı* kombinasyonlarını genetik algoritma tekniği yardımıyla bulmaktır. Bundan böyle *kilit sistem parametreleri* olarak da adlandırılacak olan bu parametrelerin farklı kombinasyonları bulunduğu, bunlardan hangisinin seçilerek uygulamaya konulacağı siyasi iradenin kararlaştıracağı bir konudur. Ancak hangisi seçilirse seçilsin, model çözümünden bulunan bir kombinasyonun uygulamaya konulması halinde, 2000-2060 dönemi boyunca toplanacak prim toplamının aynı dönem boyunca emeklilere ödenecek maaşlara yaklaşması sağlanmaktadır. Gelecekteki farklı yıllarda toplanacak primler ve yapılacak ödemelerin karşılaştırılabilirliği, sistemin tüm alacak ve borç toplamlarının yılda % 5'lik bir vade farkı için iskonto edilerek bugünkü değerlere dönüştürülmesi ile elde edilmiştir.⁷

Model, kilit sistem parametreleri olarak kullanılabilir farklı kombinasyonları, farklı prim kaçağı oranı senaryoları altında bulmaktadır. Model çözümü için yazılan bilgisayar programı, gerektiğinde mevcut durum analizleri ve önceden kararlaştırılmış (ya da kararlaştırılması muhtemel) parametre kombinasyonlarının sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla da kullanılabilir. Bu tür analizler için yapılması gereken, programı, birikimli açığın iskontolu değerini asgariye indirecek parametre

(7) Modelin daha ayrıntılı teknik bir betimlemesi için, bkz. Sayan ve Turhan-Sayan (2001).

kombinasyonlarını buldurmak yerine, veri parametre kombinasyonları altında ortaya çıkacak birikimli açık değerini bulduracak biçimde çalıştırmaktır.

Her iki kullanım biçiminde de model, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından DİE'nin hazırladığı nüfus projeksiyonlarına dayanarak yapılan 1995-2060 dönemi projeksiyonlarını baz olarak almakta ve aşağıdaki basitleştirici varsayımlar altında çözülmektedir:

a) Analiz sadece yaşlılık sigortasını kapsamakta; dul-yetim maaşları, malullük sigortası, sağlık harcamaları vb. ile sosyal yardım zamları ve toplu ödemeler (emeklilik ikramiyeleri) incelemenin dışında bırakılmaktadır. Benzer biçimde, SSK'nın prim dışı gelirleri ve yönetim giderleri de kapsam dışında tutulmuştur. Bunların da eklenmesi durumunda, analize konu olan açık miktarı daha da büyüyeceğinden, aşağıda verilen sonuçlar SSK açıklarına ilişkin muhafazakar tahminler olarak yorumlanmalıdır.

b) Yaşlılık sigortası sisteminin dağıtım esasına dayalı olarak çalışmayı sürdüreceği varsayılmaktadır. Ancak bağlama oranlarının değişmesine neden olan prim ödeme gün adedi kriteri ihmal edilmiş; bu oran için tek bir ortalama değer kullanılmıştır. Ayrıca prim oranları için de çalışan ve işveren payları ayrıştırılmamış; bunların toplamını yansıtan bir ortalama oran göz önüne alınmıştır. Benzer biçimde, emekliliği hak etmenin ek kriteri olan prim ödenen gün adedi ihmal edilmiş; sadece yaşa bakılmıştır.

c) Aktif çalışanlarca ödenen primler ve pasif sigortalılara ödenen emeklilik aylıkları için enflasyondan arındırılmış (reel) tutarlara ilişkin projeksiyonlar kullanılmış; bu reel tutarların hesaplanmasında 1995 yılı fiyatları baz alınmıştır.⁸

d) Modele ve modelin çözümü için ihtiyaç duyulan bilgisayar programına dahil edilmesi kolay olmakla birlikte, bilgisayar kullanım zamanında yol açacağı uzatmalardan kaçınmak üzere, kadın ve erkek çalışanlar için farklı olan asgari emeklilik yaşları arasındaki fark göz ardı edilmiş; asgari emeklilik yaşı kadınlar için geçerli olana eşit kabul edilmiştir.

Yukarıda (b) ve (c) maddeleri altında listelenen varsayımlarla uyumlu olarak model, her bir çalışan için ödenecek prim tutarını, belli bir yılda belli bir yaşta olan

(8) 1995'den bu yana fiyatlar TEFE bazında yaklaşık 43 kat, TÜFE bazında ise yaklaşık 48 kat artmıştır. Bir başka deyişle, aşağıdaki hesaplarda 1995 fiyatları ile ifade edilen toplam açık değerlerinin 2004'ün yaz sonu değerlerine dönüştürülmesi için bu rakamlarla çarpılması gerekmektedir.

çalışanın kazancının ilan edilen prim tavanına tabi miktarının, işveren ve çalışan paylarından oluşan emeklilik sigorta prim oranı ile çarpımı yoluyla bulunmaktadır. Emekli maaşları ise, bireyin emeklilik öncesi kazançlarının belli bir ortalaması ile bağlama oranının çarpılması ile hesaplanmaktadır. Çalışanların gelirlerinin genel verimlilik artışının yanısıra yaşları ve kıdemleri arttıkça da artacağı varsayılmıştır.

SSK'ya bağlı aktif ve pasif sigortalıların sayılarına ilişkin projeksiyonlar, gerek kurumun kapsadığı nüfusun geçmişteki seyri gerekse Türkiye'nin genel demografik yapısına ilişkin projeksiyonları göz önüne almaktadır. Genel demografik yapı ile ilgili varsayımlar ILO (1996) çalışmasında da kullanılan varsayımlara benzer olarak, Türkiye'de 2000-2060 yılları arasında;

- i) Doğum oranında beklenen düşmeleri,
 - ii) Yaşam beklentisinde olması muhtemel artışı,
 - iii) Bunlara bağlı olarak nüfus yaşlanmasını,
 - iv) İşsizlik oranlarında olabilecek değişiklikleri
- analize dahil edecek biçimde formüle edilmiştir.

Bu varsayımların ışığında, ülkenin önünde ele alınan dönem içinde açılması beklenen demografik "Fırsat Penceresi" de hesaba katılmıştır. Projeksiyonlara göre, Türkiye'nin tahminen 2030 yılına kadar içinde yer alacağı fırsat penceresi, 20-65 yaş arasındaki üretken nüfusun, dolayısıyla da potansiyel işgücü arzının sürekli artacağı dönemi tanımlamaktadır. Dönemin fırsat penceresi olarak adlandırılması, sürekli artan üretken nüfusa istihdam olanaklarının sağlanması ve üretkenliğinin artırılması halinde ekonominin performansında görülecek iyileşme yüzündendir (TÜSİAD, 1999). Öte yandan işgücüne bu "pencere" içinde katılanlar emekli olmaya başladıklarında, emekli nüfusun toplam nüfus içindeki ağırlığı hızla artmaya başlayacaktır. Projeksiyonlara göre, bu **fırsat penceresi topluluğu** 2050'ye doğru, emeklilik sisteminde **gelmiş geçmiş en yüksek külfeti** oluşturacak ve demografik yapı ancak 2060'tan sonra bir dengeye ulaşmaya başlayacaktır. Yaşam beklentisinin 2060'ta bugünden de yüksek olacağı düşünüldüğünde, buradaki analizden çıkan sonuçların işaret ettiği kilit sistem parametresi kombinasyonlarının nüfus yapısının sabit bir dengeye ulaşması ve açığın düşmeye başlamasından sonra da kullanılmaya devam edilebileceği söylenebilir.

Bu varsayımların ışığında yapılan analiz için, ILO (1996) çalışmasında onar yıllık zaman ve beşer yaşlık yaş grubu aralıklarını kapsayacak biçimde rapor edilen

nüfus projeksiyonu verileri, doğrusal bir geçiş süreci düşünülerek yıllık verilere ve yaş grupları için doğrusal bir dağılım göz önüne alınarak tek tek yaş gruplarına dönüştürülmüştür. Böylece analizden çıkan emeklilik yaşlarına ilişkin sonuçların, birer aralık olarak değil tek tek yaşları temsil eden sayılar cinsinden ifade edilmesi mümkün hale gelmiştir.

3.3.2. Senaryolar ve Sonuçlar

3.3.2.1. 1999 Reformu Öncesi ve Mevcut Durumların Devamı Senaryoları

1999'dan sonra getirilen yeni düzenlemelerden bu çalışmanın amaçları açısından en önemli olanlar emekli maaşlarının hesaplanma biçimi ve asgari emeklilik yaşı ile ilgili olanlardır. Bunlara göre, ödenecek yaşlılık aylığının yıllık tutarı, çalışma hayatı boyunca elde edilen enflasyondan arındırılmış ortalama yıllık kazanç (OYK) ile bağlama oranının (BO) çarpımına sosyal yardım zamlarının eklenmesi yoluyla hesaplanmaktadır. Buradaki analizde sosyal yardım zamları göz önüne alınmadığından, Yıllık Yaşlılık Aylığı Tutarı = OYKxBO olmaktadır. BO sigortalının prim ödeme gün sayısına bağlı olarak artmakla birlikte, analizde kullanılan ortalama BO, 9000 gün (ya da 25 tam yıl) prim ödeyen bir sigortalının BO'na denk gelen % 65'e eşitlenmiştir. Ayrıca, SSK kapsamında emekli olanlara 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren bağlanacak aylıkların her ay, DİE tarafından bir önceki ay için açıklanan kent- sel yerler TÜFE'ndeki artış oranı kadar artırılması karara bağlanmıştır.

4447 sayılı Kanun ile asgari emeklilik yaşı konusunda yapılan düzenlemeler uyarınca, 9 Eylül 1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar için aylık bağlanma yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. Bu tarihten önce sigortalı olanlar için de, emeklilik yaşının on yıllık bir geçiş süreci boyunca kademeli olarak artırılması öngörülmüştür. Kanunun emeklilik yaşını ilgili geçiş dönemi boyunca kademeli biçimde artırma biçimi muhalefetin Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı itiraz üzerine iptal edilince, bu konuda yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Tablo 3.1 (kadın çalışanlar için) asgari emeklilik yaşının 4447 sayılı Kanun öncesindeki ve Kanunun 9 Eylül 1999 Resmi Gazete'de yayınlanmasından 2002'de yapılan yeni düzenlemelere ("506 Sayılı Kanunun Geçici 81'inci Maddesinin (A) Ve (B) Bendlerine Göre Yaşlılık Aylığından Yararlanma Şartları") kadar olan dönemdeki değerlerini, 2002 sonrası ortaya çıkan son durum ile birlikte göstermektedir.

Kilit sistem parametreleri arasında mevcut durum ve yakın geçmiş analizleri için ihtiyaç duyulan son parametre prim oranıdır. SSK'ya bağlı sigortalılardan yaşlılık si-

gortası için kesilen prim oranları, çalışan payı % 9 ve işveren payı % 11 olmak üzere toplam % 20'dir ve bu alt-bölümdeki sonuçlarda % 20'lik bu oran esas alınmıştır. Öte yandan, yapılan tahminlere göre, 1999 öncesinde toplanabilen primler ödenmesi gereken primlerin % 80,7'si mertebesindedir (Güzel, Okur ve Şakar, 1990) ki bu % 19,3'lük bir kaçak oranına karşı gelmektedir. Kurumlar arasındaki farklılara karşın, sadece yaşlılık sigorta primleri açısından bakıldığında da ortalama kaçak oranının en muhafazakar tahminlere göre % 20'ye vardığı görülmektedir.⁹ % 20'lik bir kaçak oranı ise yasal prim oranının fiilen % 16'ya düşmesi ve gerçekten toplanan prim miktarının (gerçekleşecek açıkların) % 20'lik prim oranının im ettiğiinden daha düşük (yüksek) olması anlamına gelmektedir.

Tablo 3.1. Modelde Kullanılan Asgari Emeklilik Yaşı Değerleri

Yıllar	1999 Öncesi	4447 Sayılı Kanun (1999-2002)	4447 Sayılı Kanun (2002 Sonrası)
2000	38	38	38
2001	38	41*	38
2002	38	43*	38
2003	38	45	39
2004	38	47	40
2005	38	48	41
2006	38	49	42
2007	38	50	43
2008	38	51	44
2009	38	58	45
2010	38	58	46
2011	38	58	47
2012	38	58	48
2013	38	58	49
2014	38	58	50
2015	38	58	51
2016	38	58	52
2017	38	58	53
2018	38	58	54
2019	38	58	55
2020	38	58	56
2021-2060	38	58	58

* *Yasada yer alan ancak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itiraz karara bağlanıncaya dek uygulanamayan yaş*

(9) Örneğin, Sayan (1999)'da sözü edilen Bağ-Kur verilerine göre kuruma bağlı 3 milyon aktif katılımcıdan ancak % 2,8'inin kuruma hiç borcu yoktur. Hiç bir zaman prim ödemeyenlerin oranı ise % 27'ye varmaktadır ve bundan da vahimi, hiç prim ödemeyenler bile kurumun olanaklarını kullanabilmiştir.

1999 reformu ile bu soruna ilişkin olarak, denetimi diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan denetim personelini de görevli kılarak artırmak ve çalışanlara da beyan yükümlülüğü getirmek gibi önlemler öngörülüyse de prim kaçaklarının önlenmesi konusunda ciddi bir mesafe kat edildiğini söylemek imkansızdır. Zaten başarısız olan üniversite öğrencilerinden, vergi ve prim borçlarını ödemeyenlere kadar bir çok grup için neredeyse otomatikçe bağlanmış olan aflar yüzünden Türkiye, yasaları çiğnemenin neredeyse maliyetsiz olduğu bir ülke haline gelmiştir. Yasama ve yürütme organlarının af yetkilerini bugüne kadar gözlenen sıklıkta kullanmaya devam etmesi halinde, cezaların belirlenmesi ve denetime harcanan zaman ve kaynağın boşa gitmesi kaçınılmaz olacaktır. Prim kaçaklarının önlenememesinin yol açtığı daha da önemli bir sonuç, bağlama oranı ve emeklilik yaşında, yaşlılık sigortası sunumunda ortaya çıkan açığı küçültmek amacıyla yapılacak değişiklikler ne olursa olsun, primlerini düzenli ödeyen işveren ve çalışanlarca üstlenilecek yükü artırmasıdır. Bir başka deyişle, düzenli ödenmeyen primler, yasalara saygılı işveren ve çalışanları kaçaksız işletilebilen bir sistemde olacağından daha fazla katkı yapmaya ve/veya çalışanları emekli maaşı almaya başlamak için daha uzun süre beklemeye mecbur etmektedir (Sayan, 1999).

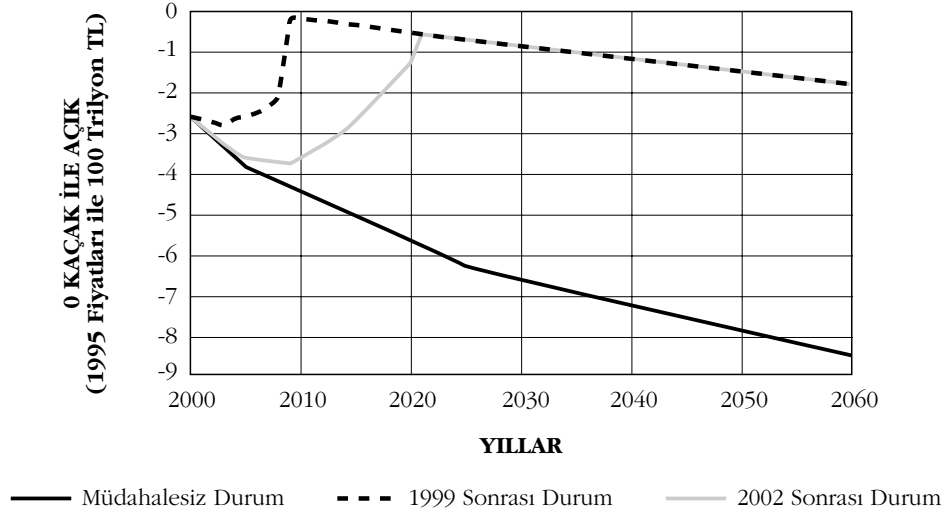
Bu gözlemlerin ışığında, aşağıda verilen model çözümleri toplam prim oranının % 20'lik yasal değerinin yanısıra kaçak oranının alabileceği farklı değerlere karşılık gelen alternatif fiili değerleri için de tekrarlanmıştır. Burada not edilmesi gereken husus, söz konusu kaçak oranı senaryolarının kayıt dışı çalışanları kapsamadığıdır. 4-5 milyonu bulduğu tahmin edilen kayıt dışı ve sigortasız çalışanlar bir yandan toplumsal bir sorun olarak öne çıkmakta, diğer yandan da sosyal güvenlik kuruluşlarını, bunların kayıt altına alınmasıyla elde edebileceği gelirden mahrum bırakmaktadır. Ancak, sigortasız çalışanların SSK'ca sağlanan emekli maaşı, sağlık vb. hizmetlerden yararlanmayacakları, dolayısıyla Kurum'a doğrudan yükledikleri bir külfet de olamayacağından hareketle (Sayan, 1999), bunlar analizin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Emeklilik yaşına ilişkin olarak yapılan 1999 ve 2002 düzenlemelerinin SSK'nın gelir-gider dengeleri üzerinde, yukarıda verilen prim ve bağlama oranları altında 2060'a dek yapması beklenen etkiler aşağıdaki Grafik 3.1 ve 3.2'de gösterilmiştir. Karşılaştırma amacıyla, 1999 öncesi statünün devam etmiş olması halinde ortaya çıkacak durum da söz konusu grafiklere eklenmiştir.

Grafik 3.1 ve 3.2, SSK açığının 2060'a dek değişik senaryolar altında gözlenecek seyrini 1995 sabit fiyatlarıyla hesaplanmış değerler üzerinden göstermektedir. Yıllara göre değişen değerlerin karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere kullanılan sabit fiyata dayalı hesaplamalar, ilgili grafikte ele alınan senaryolar altında ortaya çıkacak açığın görece büyüklüklerini izlemeye imkan vermektedir.

Bu tanımlarla uyumlu olarak, Grafik 3.1'deki eğriler SSK açığının 2060'a dek gözlenecek seyrini bu alt bölümde ele alınan üç senaryo çerçevesinde ve hiç prim kaçağı olmadığı varsayımı altında 1995 sabit fiyatlarıyla hesaplanmış değerler üzerinden göstermektedir.

Grafik 3.1



Grafikte koyu siyah kesiksiz çizgi ile çizilen eğri, SSK'nın bu çalışmada tanımlanan biçimiyle üstlendiği açığın 1999 ve 2002 sonrası düzenlemelerin yapılmamış olması halinde izlemiş olacağı seyri göstermektedir. Kesikli çizgi ile çizilen eğri ise, 4447 sayılı Kanunun öngördüğü düzenlemeler aynen korunmuş olsaydı gözlenmiş olacak değerleri temsil etmektedir. Bu senaryo 4447 sayılı Kanun ile yapılan orijinal (Anayasa Mahkemesi kararı öncesi) düzenlemeyi gösterdiğinden, grafiğin zaman içindeki seyri SSK açığında başlangıçta (kademeli yaş yükseltimi boyunca) yavaş yavaş gerçekleşecek olan küçülmenin 10 yıllık geçiş döneminin sonundan (2009'dan) itibaren hızlanacağına işaret etmektedir. Bu sonuçlar, emeklilik yaşında 1999 düzenlemelerinin kalıcı olmaları halinde gerçekleşmiş olacak geçiş dönemi

sonrası artışın (K/E için 58/60), açığı önemli ölçüde düşürerek 2009 yılında sıfıra yaklaştırmış olacağı anlamına gelmektedir. Bu ilk düzelmeden sonra açık, nüfus yaşlanmasına da bağlı olarak kesintisiz olarak ancak yavaş yavaş artmaya devam edecektir. Yine de, açığın 2060 yılına gelindiğindeki değerinin reformun uygulamaya konulduğu andaki değerinden küçük olacağı görülmektedir.

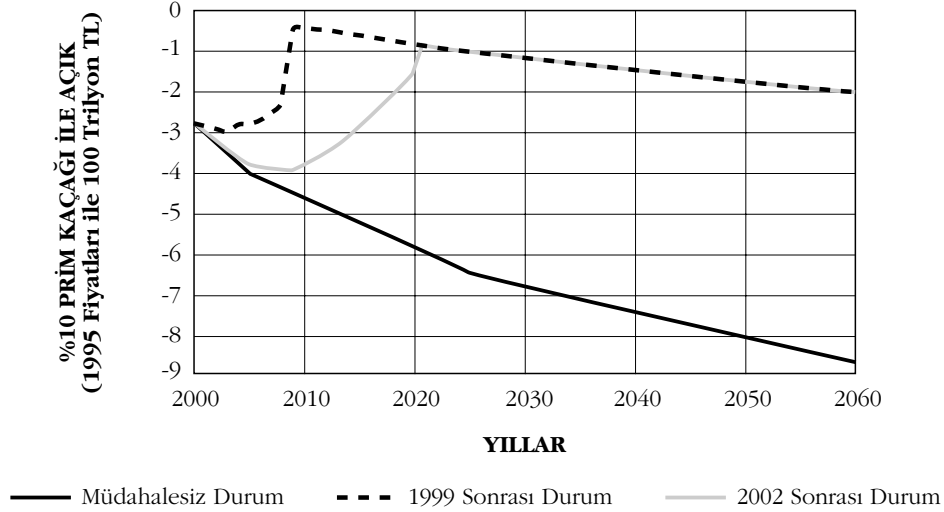
4447 sayılı Kanunun emeklilik yaşını yükseltme biçimine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itiraz sonrası gerçekleştirilen düzenlemenin etkilerini gösteren açık renk kesintisiz çizgi ile çizili eğri mevcut durumun sürmesi senaryosudur. Bu senaryoda geçiş dönemi 4447 sayılı yasanın orijinal düzenlemesinden daha uzun tutulduğundan, açıktaki iyileşme daha yavaş olmaktadır. Kesikli çizgi ile gösterilen eğri ile açık renk kesiksiz çizgi ile gösterilen eğri arasında yıllar boyunca gözlenen farklar, 4447 sayılı yasanın öngördüğü emeklilik yaş yükseltimi şemasının, ilgili Anayasa Mahkemesi kararının gerektirdiği biçimde daha eşitlikçi hale getirilmesinin **yarattığı maliyet** olarak görülmelidir. Öte yandan, 2002'deki düzenlemeler sonrasında son halini alan reformun başarısı, koyu renk kesiksiz çizgi ile çizilen reform öncesi durumun sürmesi halinde oluşacak açıkla karşılaştırıldığında daha açık biçimde gözükmektedir.

Özetlemek gerekirse, bu düzenlemelerin etkilerini gösteren kesikli ve açık renk kesiksiz çizgilerle çizilmiş eğrilerin açık durumundan, prim gelirleri ve emekli maaş ödeme giderlerinin eşitliğini ifade eden sıfır çizgisine doğru yükselme gösterdiği yıllar, söz konusu senaryolardaki emeklilik yaş yükseltme geçiş dönemlerine denk gelmektedir. Asgari emeklilik yaşındaki yükselmeler emeklilere maaş ödenecek ortalama süreyi kısalttıkça açık değerinde düşmeler olacaktır.

İlgili geçiş döneminin sonundan itibaren, asgari emeklilik yaşının uzun dönem için öngörülen değeri devreye girecek ve sisteme düzenleme sonrasında girenlerin tümü için geçerli olan bu yaştan önce emeklilik maaşı almaya başlamayı imkansız hale getirecektir. Açıkta bundan sonra, 2020'lerin başından itibaren gözlenecek olan tedrici büyüme nüfusun yaşlanmasına paralel olarak ortaya çıkan bir gelişmedir.

Grafik 3.2 ile Tablo 3.2, Grafik 3.1’de ele alınan egzersizlerin, fiili prim oranının % 10’luk bir kaçağa bağlı olarak kağıt üzerindeki değeri olan % 20’den % 18’e düştüğü varsayımı altında tekrarlanmasından elde edilen sonuçları göstermektedir.

Grafik 3.2.



Tablo 3.2. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060 (1995 Fiyatları ile, 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum	4447 Sayılı Yasa		
		1999’den Sonraki Durum (Anayasa Mah. Kararının Olmaması Hali) I	2002’den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum [Mevcut Durum] II	Geçiş Dönemini Uzatmanın Maliyeti II – I
0 Kaçak Durumu	380,1	75,6	110,6	35,0
%10 Kaçak Durumu	390,5	91,8	126,1	34,3
%10 Kaçak Maliyeti	10,4	16,2	15,5	0,7

3.3.2.2. Alternatif Reform Senaryoları

Bu alt-bölümde, SSK açığını düşürmek üzere, yukarıdaki tartışmada sözü edilenlerin yerine getirilebilecek önlemler ele alınmaktadır. Bu önlemler; uygulanmasına başlanan bireysel emeklilik planlarının ışığında, SSK’ya, **iki-ayaklı bir siste-**

min yaşlılık sigortasının zorunlu ayağını sağlayan kamu kurumu rolünü vermenin sonuçlarını incelemek üzere tasarlanan ve her biri farklı bir yaş yükseltim şemasına dayalı, iki farklı senaryo altında incelenmektedir.

Senaryolarda ele alınan ve dünyada da giderek yaygınlaşan bu uygulama çerçevesinde, özel sektörde sunulacak isteğe bağlı bireysel emeklilik planlarının bir kamu kurumunca dağıtım esasına göre sunulan zorunlu bir yaşlılık sigortası ile tamamlanması amaçlanmaktadır. Bu sistemin zorunlu kamu ayağı yaşlanmaya bağlı gelir kaybı riskine karşı asgari korumayı sağlamayı hedeflediğinden, halen geçerli olanlardan daha düşük prim ve bağlama oranları ile çalışacaktır. Bu bakımdan burada ele alınan senaryoların parametreleri modelin, 2000-2060 arasındaki birikimli açık değerini sıfırlayacak prim ve bağlama oranlarını düşük değerlerle tanımlanmış aralıklar içerisinde tutacak şekilde çözümlenmesiyle bulunmuştur. Bu amaçla, prim oranının % 8 ile % 10 arasında, bağlama oranının ise % 17 ile % 48 arasında değişmesine izin verilmiş ve modelin çözümü, mevcut durumda geçerli olan (Senaryo 1) ve aşağıda tanımlanan hızlandırılmış (Senaryo 2) yaş yükseltme şemaları altında, birikimli açığı minimize edecek biçimde bulunmuştur. Bu senaryolardaki prim oranı aralığı hali hazırda çalışanların payına düşen % 9'luk prim oranı göz önüne alınarak seçilmiştir. Bağlama oranının alacağı değerler için seçilen aralık ise Teksöz ve Sayan (2002) tarafından alternatif senaryolar altında yapılan, özel sektörde sunulan bireysel emeklilik planlarının muhtemel getirilerine ilişkin simülasyon çalışması sonuçlarına göre belirlenmiştir.

Alternatif Reform Senaryosu 1:

Bu senaryo, SSK'ya iki-ayaklı bir yaşlılık sigortası sisteminin zorunlu ayağını sağlayan kamu kurumu rolünü verirken, **mevcut durumda geçerli olan yaş yükseltim şemasını değiştirmeyecek** biçimde tasarlanmıştır. Senaryoda ele alınan prim oranı (PO) ve bağlama oranı (BO) aralıkları ile asgari emeklilik yaş yükseltim şeması Tablo 3.3'te gösterilmiştir.

Tablo 3.3. Birinci Alternatif Reform Senaryosu Parametreleri

PO %	BO %	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI										
		Geçiş Dönemi										Geçiş Dön. Sonrası
		2000- 2002	2003- 2004	2005- 2006	2007- 2008	2009- 2010	2011- 2012	2013- 2014	2015- 2016	2017- 2018	2019- 2020	2021- 2060
8~10	17~48	38	39-40	41-42	43-44	45-46	47-48	49-50	51-52	53-54	55-56	58

Alternatif Reform Senaryosu 2:

Bu senaryo da SSK'ya iki-ayaklı bir yaşlılık sigortası sisteminin zorunlu ayağını sağlayan kamu kurumu rolünü vermekle birlikte, yasa koyucunun 1999'daki reformun ve onun gerektirdiği 2002 sonrası düzeltmenin ruhunu koruyan ancak yaş yükseltmesinde daha radikal adımlar atması durumunda gözlenecek gelişmeleri incelemek üzere tasarlanmıştır. Bir başka deyişle, senaryonun cevap aradığı soru, prim ve bağlama oranlarının SSK'ya verilmesi öngörülen rol ışığında saptanacak aralıklar içinde olması ve emeklilik yaşı yükseltiminin de;

i) Geçiş dönemi boyunca **eşitlik ilkesini ihlal etmeksizin** ancak **yaş artırımını hızlandırarak,**

ii) Geçiş dönemini takiben de yaşam beklentisinde gelecekte olacak artışları göz önüne alacak biçimde otomatikçe bağlamak suretiyle

yapılmış olması halinde SSK açığına ne olacağıdır. Senaryonun değerlendirdiği kilit sistem parametre değer ve aralıkları Tablo 3.4'te sunulmuştur.

Tablo 3.4. İkinci Alternatif Reform Senaryosu Parametreleri

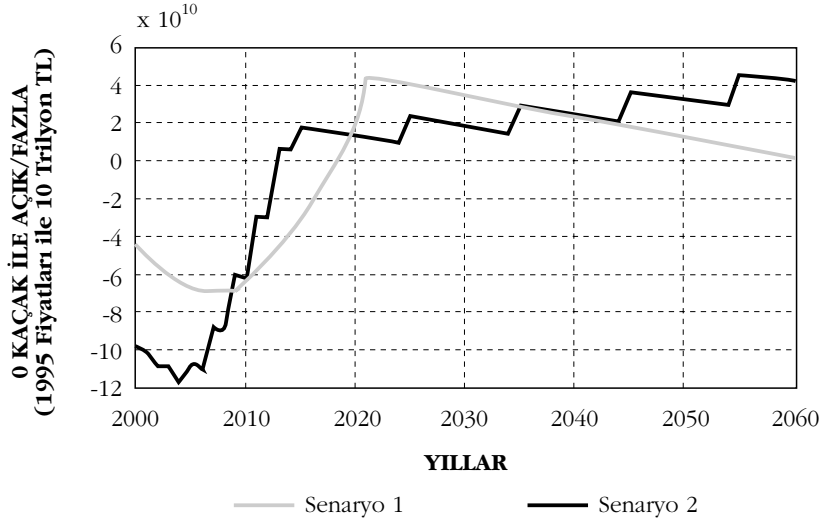
PO %	BO %	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI											
		Geçiş Dönemi							Otomatik Artış Dönemi				
		2000- 2001- 02	2003- 2004	2005- 2006	2007- 2008	2009- 2010	2011- 2012	2013- 2014	2015- 2024	2025- 2034	2035- 2044	2045- 2054	2055- 2060
8~10	17~48	38/41	44	47	50	53	56	59	60	61	62	63	64

Tablodan da görüldüğü gibi bu senaryo, prim ve bağlama oranlarının daha düşük değerlerle tanımlanmış aralıklar içinde belirlenmesini şart koşarken, emeklilik maaşı bağlanma yaşını 14 yıllık bir geçiş dönemi boyunca her iki yılda bir üç yaş artırmakta; geçiş döneminden sonraki her on yıl için de birer yıllık artışı otomatikçe sağlamaktadır.

Bir genetik algoritma yardımıyla elde edilen model çözümleri, birinci senaryo altındaki prim oranı için % 10, bağlama oranı için de % 19 değerlerini vermiştir. İkinci senaryo altında ise prim oranı için % 8, bağlama oranı için de % 25 değerleri elde edilmiştir. Bu sonuçlardan özellikle ikincisi, çalışanların emekli olduktan sonra, bireysel emeklilik planlarından gelecek gelirle tamamlandığında makul ölçüde rahat bir hayat standardına % 8 gibi –bir bölümü de işveren tarafından ödenecek– düşük bir prim oranı karşılığında kavuşabileceğini göstermektedir. Bu zorunlu yaşlılık sigortası primlerine işveren katkısının da % 4 olması halinde, çalışanların tasarruf ettikleri 5 puanlık prim kesintisini, vergi avantajı sağlayan bireysel emeklilik planlarına geçirmeleri mümkün olacaktır. İşverenlerin bu planlara da çalışan katkısı ile aynı oranda katılmaları durumunda, işverenlerin şu anda üstlendikleri prim yükü % 11’den % 9’a (% 4 artı % 5) inerek 2 puan azalmış olacaktır. Çalışanlar açısından da zorunlu sigortaya yapılan % 4 ve bireysel plana yapılan % 5’lik katkı, halen geçerli prim oranını artırmadığı halde, prim yükünü bireysel planların sağladığı vergi avantajları sayesinde düşürecektir. Böyle bir durumda, çalışanların emekli olurken karşılaşıacağı fiili bağlama oranı zorunlu sigortadan gelecek % 25’e ek olarak, seçtikleri bireysel planın getirileri ile belirlenecektir. İşverenlerin prim yükündeki azalmanın, alınacak denetim ve ceza önlemleri ile birlikte, kaçakları da ortadan kaldıracakları düşünülerek, bu senaryoların analizi sıfır kaçak oranı varsayılarak yapılmıştır.

SSK’nın prim gelir ve maaş gider dengesinin bu senaryolar altında yıllara göre izleyeceği seyir Grafik 3.3’te sunulmuştur. Grafik 3.3’teki bu iki senaryonun birikimli açık karşılaştırması da Tablo 3.5’te verilmiştir.

Grafik 3.3



Tablo 3.5. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060 (1995 Fiyatları ile 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum*	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum* [Mevcut Durum]	Alternatif Reform Senaryosu		Senaryo 1 ya da 2'yi Uygulamamanın Maliyeti
			1**	2***	
0 Kaçak Durumu	380,1	110,6	0,0	0,0	110,6

* PO = % 20; BO = % 65

** PO = % 10; BO = % 19

*** PO = % 8; BO = % 25

3.4. Sonuçlar

Çalışmanın bu bölümünde ele alınan senaryoların karşılaştırmalı sonuçları Tablo 3.6'da özetlenmiştir. Bu toplu karşılaştırmadan da görüleceği gibi, 1999'da çıkarılan ve emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeleri 2002'de değişikliğe uğrayan 4447 sayılı Kanun, SSK açıklarının kontrol altına alınmasında **çok önemli ancak sorunu tümüyle çözmekten uzak** bir adım olmuştur. Öte yandan, bunu sosyal güvenlik reformu sürecinin sonu olarak görmek de doğru değildir. Burada ele alınan senaryolar, yapılabilecek önemli iyileştirmelerin olduğunu göstermiştir. Bireysel emeklilik şirketlerinin faaliyete başladığı şu sıralarda üzerinde düşünülmesi gereken en anlamlı senaryoların yukarıda ele alınan bir ve iki numaralı senaryolar ya da bunların türevleri olduğu ileri sürülebilir.

Tablo 3.6. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060 (1995 Fiyatları ile 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum [Mevcut Durum]	Alternatif Reform Senaryoları	
			1	2
Prim O. (%)	20	20	10	8
Bağlama O. (%)	65	65	19	25
Yaş Yükseltim Şeması	Tablo 3.1- 2. Sütun	Tablo 3.1- 4. Sütun	Tablo 3.1- 4. Sütun (Tablo 3.3)	Tablo 3.4
Birikimli Açık	380,1	110,6	0,0	0,0

Öte yandan, seçilen senaryo hangisi olursa olsun, prim kaçakları ile **çok ciddi bir mücadelenin** ertelenmeksizin ve prim borçluları arasında kamu ya da özel sektör ayırımı yapılmaksızın başlatılması gerektiği vurgulanmalıdır. Yukarıdaki tablolarda gösterilen kaçak maliyetleri, **% 10 gibi muhafazakar bir oran kullanılarak hesaplandıkları halde küçümsenemeyecek** boyutlardadır. Prim kaçaklarının sürmesi, açıkları hedeflenen bir düzeye çekmek üzere uygulamaya koyulacak herhangi bir bağlama oranı-emeklilik yaşı çiftine karşılık gelecek prim oranının, kaçakların tümüyle önlendiği duruma kıyasla daha yüksek olması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, **prim kaçaklarının önlenememesi**, bağlama oranı ve emeklilik yaşında yaratılan açıkları kapatmak üzere yapılacak değişiklikler ne olursa olsun, **primlerini düzenli ödeyen işveren ve çalışanlarca üstlenilecek yükü artırmaktadır.**

Ayrıca kaçaklar, hedeflenen açık düzeyine herhangi bir prim-bağlama oranı çifti ile ulaşmayı mümkün kılacak emeklilik yaşını, kaçaksız durumda olacak değer üstüne çıkartmaktadır. Benzer biçimde, verili bir prim oranı-emeklilik yaşı çifti için SSK açıklarını hedeflenen düzeye, kaçakları önlemeksizin düşürmek ancak daha düşük bir bağlama oranı ile mümkündür. Bunların da anlamı, primlerini düzenli ödemeyen işverenler ve bu primleri toplamayı başaramayan hükümetlerin, milyonlarca çalışanın emekli maaşı bağlanma yaşının daha geriye atılmasına va(ya) emekli maaşlarının düşmesine yol açtığıdır.

Buradan çıkan sonuç, vergi reformu bağlamında sıkça dile getirilen vergi oranlarının düşürülerek vergi kaçaklarının önlenmesi önerisinin bir benzerinin yaşlılık sigorta sistemi açıklarına ilişkin olarak da yapılabileceğidir. Bu bakımdan, bu bölümde ele alınan senaryoların sonuçları, SSK açıklarını kontrol altına almada prim yükünü düşürme ve bu suretle kaçakların cazibesini azaltma yönündeki tavsiyeleri destekler niteliktedir.

B Ö L Ü M
4

TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİ
REFORMU İÇİN BİR GENEL
DENGE MODELİ

4. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİ REFORMU İÇİN BİR GENEL DENGE MODELİ*

4.1. Çakışan Nesiller

Bu bölümde, Türkiye'deki emeklilik sistemi reformu hesaplanabilir bir ekonomik model çerçevesinde ele alınacaktır. Gelişmiş ülkelerdeki reform tasarıları için kullanılan bu tip genel denge modelleri, her türlü mali ve para politikalarının bireylerin tüketim ve refahları üzerindeki etkilerini araştırmak için çok önemli bir ölçüm aracı haline gelmiştir. Özellikle **çakışan nesiller** (*overlapping generations*) diye tanımlanabilecek modeller, son yıllarda sosyal güvenlik programları hakkında kamuoyunu aydınlatıcı ve hükümet taslaklarını yönlendirici reform tasarıları üretmiş, tartışılan tasarıların yol açacağı makroekonomik etkileri ortaya çıkarmıştır. İlk olarak bu tip modellerin genel yapısı özetlenecektir.

4.2. Genel Denge Modeli

Dinamik ekonomi modelleri, karar birimi olarak genelde bireyi, bazen de hanehalkını seçer. Bu karar biriminin amacı, içerisinde bulunduğu ekonomik ortamda (o yıldaki ve ileride gerçekleşmesi beklenen ücret, faiz, fiyat, vergi oranları, diğer mali ve para politikaları) bütçesine göre en iyi tüketim, tasarruf, yatırım ve emek arzı kararlarını vermektir. Bireyin bu seçiminde göz önüne alacağı plan süresi, kendisinin beklenen yaşam süresidir.

Birey, 21 yaşında ekonomik modele katılır ve maksimum olarak 80 yaşına kadar hayatta kalır. Her yıl, bir sonraki yaşa ulaşma olasılığını da göz önüne alarak, ömür boyu yapacağı tüketim, tasarruf ve emek arzı miktarlarını seçer. Her yıl yeni bir nesil, 21 yaşında ve iş hayatına atılmak üzere ekonomiye dahil olur ve en yaşlı yani 80 yaşındaki yaş grubu ekonomiyi terk eder. Böylece, herhangi bir yılda, ekonomide 21'inden 80'ine kadar 60 tane değişik yaş grubu aynı anda ekonomik hayata katkıda bulunur. Çakışan nesiller adı verilen bu "çok-yaş gruplu" model, daha gerçekçi ve önemli ekonomik kurumların kolayca temsil edilebileceği bir yapıya sahiptir. Analitik olarak çözülmesi güç ya da mümkün olmayan bu tip büyük modeller, direkt olarak sayısal yöntemlerle çözülür ve hesaplanır. Böyle bir ekonomik yapıya sahip genel denge modeli aşağıda biraz daha detaylı olarak ele alınacaktır.

(*) Bu bölüm, Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu tarafından Türk emeklilik sisteminde yapılacak reformun değişik ekonomik göstergeler üzerindeki etkilerini ortaya koymak üzere hazırlanmıştır.

Genel denge modelleri, alınabilecek sonuçlar üzerinde çok sıkı bir disiplin kurar. Örneğin, hükümetin herhangi bir bireye yaptığı maddi yardım, bir başkasının aynı yıl içerisinde ve aynı miktarda vergi ödemesini ya da hükümetin bu kaynağı borç olarak karşılamasını gerektirir. Başka bir örnek vermek gerekirse; aynı yıl içerisinde tüm bireylerin emek arzı, üreticilerin emek talebine eşit olmak zorundadır. Fiyatların esnek olduğu varsayımı altında gerçekleşen bu denge, ekonomideki her piyasa için geçerli olup, ücret ve faiz gibi emek ve sermayenin “fiyatları” gene bu “genel denge” içerisinde çalışanların ve işverenlerin ekonomik kararları, ülkedeki üretim teknolojisi ve arz-talep eşitliğiyle belirlenir.

Hazine Müsteşarlığı'nın, Ağustos-Kasım 2003 Ekonomik Program Raporu'nda belirtildiği gibi, 27 Ekim 2003 tarihi itibarıyla bireysel emeklilik sistemi başlatılmıştır. Bu sistem, kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı olarak görülmekte ve "bireylere emeklilik döneminde ek bir gelir sağlayarak refah düzeylerinin yükseltilmesini amaçlayarak, aynı zamanda ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamı artıracak ve ekonomik kalkınmaya katkıda" bulunacaktır.¹

Kurulacak genel denge modeli ile, hem kamu emeklilik sisteminin yerine bireysel emeklilik sisteminin getirilmesinin hem de iki ayaklı bir sistemin oluşturulmasının bireylerin refah düzeyine ve ekonomideki sermaye stoğu, istihdam, reel ücret ve milli gelir üzerine etkisi hesaplanabilecektir.²

4.2.1. Modelin Ana Öğeleri

Türk emeklilik sistemi ve değişik reform senaryolarını incelemek üzere kullanılacak modelin ana öğeleri bu bölümde ele alınacaktır. Başlangıç noktası olarak zorunlu kamu emeklilik sisteminin dağıtım esasına dayalı hale geldiği ve genel bütçeden kaynak aktarımı gerektirmediği varsayılmaktadır.

Dağıtım esasına dayalı kamu emeklilik sistemi, ekonomik olarak tasarruf birikimini caydıran, emek arzı ve istihdamı azaltan, reel ücretlerin ve milli gelirin düşük seviyede kalmasına yol açan, emeklilik konusundaki sorumluluğu bireyden alıp bireyin emeklilik gelirini ilerideki siyasetçilere teslim eden bir sistemdir.

(1) Bkz. Ekonomik Program Raporu, Ağustos-Kasım 2003, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, IMF ile İlişkiler Dairesi.

(2) Modelin öğelerini detaylı olarak ele almadan önce belirtilmesi gereken bir nokta, Türkiye ekonomisi gibi karmaşık ve dinamik bir ekonomiyi herhangi bir modelle tamamen temsil etmenin imkansızlığıdır. Amacımız, ekonomimizin en önemli unsurlarını modele dahil edip, incelediğimiz emeklilik reformu konusunda çok önemli etkisi olmayacak detayları modelin dışında bırakmak, böylece üzerinde durduğumuz konuya derinden açıklık getirmektir.

İncelenmek istenen konu, böyle bir ekonomik ortamdan, özel emeklilik sistemini giderek daha da yaygınlaştırıp ön plana çıkararak iki ayaklı bir emeklilik sisteminin Türkiye ekonomisinde yol açacağı değişikliklerdir. Bu yüzden, dağıtım esaslı kamu emeklilik sigortası, değişik oranlarda özelleştirilmiş emeklilik sistemleriyle karşılaştırılacaktır.

Genel denge modelinin 6 önemli ögesi vardır: (i) demografi; (ii) bireylerin ya da hanehalkının amaç fonksiyonu ve bütçeleri; (iii) ekonomideki üretim teknolojisi ve piyasa yapısı; (iv) hükümetin mali politikaları ve diğer ekonomik kurumlar; (v) bireylerin gelecekteki politika, fiyat, ücret ve faiz beklentileri ve (vi) bireylerin ve üreticilerin kararlarını, hükümet politikaları ve üretim teknolojisiyle birleştiren bir denge kavramı.

i. Demografi: Model ekonomi dinamiktir; uzun yıllardır süregelmektedir ve reformdan sonra da uzun yıllar devam edecektir. Her yıl yeni bir nesil ekonomiye katılır; böylece 21'inden 80'ine kadar 60 tane değişik yaşta nesil her yıl aynı ekonomide tüketim, tasarruf ve emek arzı kararı verir. Bireyler 55 yaşında zorunlu olarak emekli olurlar.³ 21 yaşından itibaren her yıl, bir sonraki yaşa erişme belirsizliği vardır.⁴ Nüfus her yıl bir miktar artış gösterir. Yıldan yıla yaşama olasılığı ve ekonomideki nüfus artış oranı, yaş gruplarının göreceli büyüklüklerini saptar. Modelimizde bu oranlar sabit olarak alınmıştır.

ii. Bireylerin Tüketim/Tasarruf Fonksiyonu: Bireyin yıllık amaç fonksiyonu, tüketim ve emek arzı üzerine tanımlanır. Birey tüketimi sever fakat çalışmayı sadece gelir sağlayacağı ve dolayısıyla tüketim ve tasarrufa yol açacağı için ister. Bireyin maksimize ettiği amaç fonksiyonu, 21 yaşından itibaren bütün yaşamı boyunca yapacağı tüketim, tasarruf ve emek arzını içerir. Bugünkü tüketimi yarınki tüketime tercih eder ve yaşam olasılıklarını bu optimizasyonda göz önüne alır. Bireyin davranışını etkileyen diğer bir etken de hanehalkının bütçesidir. Birey, ekonomik hayata katıldığı her yıl, hükümetin belirlediği vergi ve prim oranlarını ve tam rekabetçi piyasalarda belirlenen ücret ve faiz oranlarını veri olarak alır; ilerideki fiyat, gelir ve politika reformu beklentilerini de göz önünde tutarak kendisi için en iyi tüketim, tasarruf ve emek arzı kararlarını verir.

(3) Kalibrasyon bölümünde bu tercihimiz daha detaylı anlatılacaktır.

(4) Maksimum erişilecek yaş olan 80'e gelene kadar giderek artan bir olasılıkla bireyler ekonomiyi erken terkedip planlanmamış miras bırakırlar. Maksimum yaşı 85 ya da 90'a çıkarmak, modelin sonuçları üzerinde fazla bir etki yapmamaktadır.

iii. Üretim Teknolojisi: Ekonomideki toplam üretim teknolojisi, bu tip modelleme çalışmalarında standart olan neoklasik üretim fonksiyonu ile temsil edilecektir. Ülkedeki toplam emek ve sermaye girdilerini kullanarak Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'yı üreten bu teknolojinin detayları Ek'te görülebilir.

Ekonomideki üretim birimleri, tam rekabetçi piyasalarda emek talep ederler ve bireylerin sahip olduğu sermaye stoğunu kiralarlar. Bireylerin emek arzı ve tasarruf kararları ile beraber, emek ve sermayenin fiyatları, yani ücret ve faiz oranı, genel denge çerçevesinde belirlenir.

iv. Hükümetin Mali Politikası: Mali politika; vergi sistemleri, vergi oranları, her türlü kamu yardım programları, kamu finansmanı ve hükümetin mal ve hizmet alımının tamamı olarak tanımlanabilir. Vergi ve prim oranları, kamu yardım programları ve emeklilik maaşlarındaki değişiklikler, bireylerin bütçesinde değişikliklere yol açtığından bireyin optimizasyon problemini doğrudan etkiler. Diğer kamu politika araçları ise bireyin bütçesindeki ücret ve faiz oranını etkileyerek dolaylı (genel denge) etkilere sebep olabilir.

v. Beklentiler: Bireylerin ileriye dönük tüketim ve tasarruf kararları verebilmeleri için gelecekteki ücret ve faiz oranları ve hükümetin mali politikası hakkında beklentiler oluşturmaları gerekir. Modelimizin bu konudaki varsayımı, bireylerin rasyonel beklentileri oluşturdukları yönündedir.⁵

Bir başka varsayımımız da, modeldeki reform tasarısının, bireylere açıklandıktan sonra hükümet tarafından aynen uygulanacağıdır. Diğer bir deyişle, modeldeki reform bir yıldan kısa bir sürede hızla kanunlaştırılır, uygulamaya konulur ve orijinal reform tasarısından sapma olmaz.

vi. Denge Kavramı ve Piyasa Yapısı: Ekonomideki bireylerin kredi piyasalarına ne derece katılabilecekleri ve her türlü malın fiyatının nasıl belirleneceği çok önemli konulardır. Gerek mal gerekse girdi piyasalarının tam rekabetçi olduğunu varsayacağız. Modelin hesaplanabilir olması için büyük kolaylık sağlayan bu varsayım, bu tip modeller için standarttır; teknelci rekabet piyasa yapısı, incelemek istediğimiz reform konusunda sayısal olarak farklı bir sonuç üretmeyecektir.

(5) 1995'te ekonomi dalında Nobel ödülü kazanan Robert E. Lucas Jr.'un yaygınlaştırdığı bu görüş, son 20 yılda tüm ekonomik araştırma konularında ve modelleme çalışmalarında standart olarak kullanılmaktadır.

4.2.2. Genel Denge Tanımı

Dinamik Genel Denge, her dönemde, ekonomideki tüm mal, hizmet, fiyat, ve kamu politika araçlarından oluşur ve aşağıdaki koşulların sağlanmasını şart koşar:

- i. bu politika rejimi ve fiyatlar verildiğinde, hesaplanan mal ve hizmet miktarları bireylerin optimizasyon problemini çözer;
- ii. yine bu politika rejimi ve fiyatlar verildiğinde, üretim birimleri kârlarını maksimize ederek girdi fiyatlarını (ücret ve faiz oranı) girdilerin marjinal üretkenliğine eşitlerler;
- iii. hükümetin bütçesi, vergi, harcama ve borçlanma aracılığıyla her yıl denkleştirilir;
- iv. arz ve talep her piyasada ve her yıl için birbirine eşittir.

4.2.3. Modelin Kalibrasyonu

Ana hatları özetlenen dinamik genel modelini çözebilmek ve reform senaryolarını inceleyebilmek için modelin kalibrasyonu gerekmektedir. Nasıl ki bir termometrenin vücut ısısını doğru ölçmesi için “doğru ayarlanması” yani “kalibre edilmesi” gerekiyorsa, modelimizin de Türkiye ekonomisini yaklaşık olarak temsil edebilmesi için kalibre edilmesi gerekir.⁶

Gerekli Matematiksel Fonksiyonlar ve Parametrelerin Seçilmesi İçin Temel Kılavuzlar

Hesaplanabilir genel denge modelleri dört grup parametrenin belirlenmesini gerektirir: demografik yapı, bireyin amaç fonksiyonu, üretim teknolojisi ve mali politika araçları.

Kalibrasyondaki temel ilke, hesaplanmış modelin yarattığı bazı makroekonomik göstergelerin, Türkiye ekonomisindeki göstergelere yakın olmasıdır. Örneğin, sermaye stoğunun GSYİH'ya oranının, Türkiye ekonomisindeki oranın son 20-30 yıllık ortalamasına eşit olması ve modeldeki emek arzının Türkiye'deki emek arzına yakın olması, modelin iyi bir “ölçüm aleti” olduğunu gösterir.

Detayları raporun sonuna bırakarak kısaca bu dört grup parametrenin nasıl seçildiğine bakalım.

(6) Bu konuda en iyi iki kaynak, 2004 yılında ekonomi dalında Nobel ödülü kazanan Finn Kydland ve Edward Prescott'in 1982'deki makalesi, Kydland ve Prescott (1982) ve Cooley ve Prescott (1995)'tur.

i. Demografik Yapı

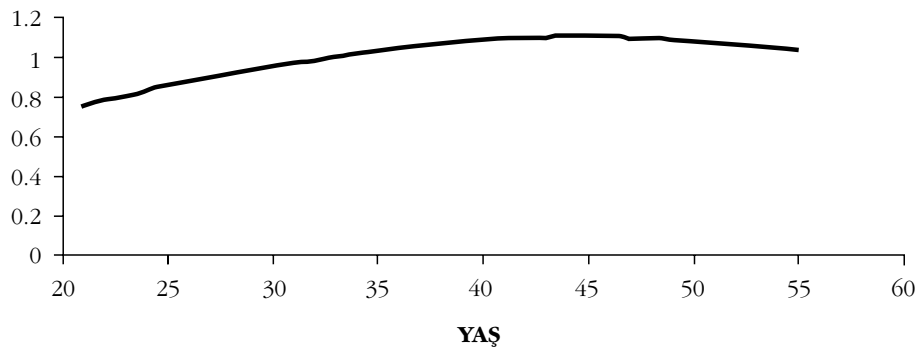
Modelin demografik yapısını belirleyen iki etken vardır. Birincisi, nüfus artış oranıdır. Modelde bu oran Türkiye'nin son 30 yıllık ortalama nüfus artış oranına eşit alınmıştır. İkinci olarak, 21 yaşından itibaren bir sonraki yıla yaşama olasılığı, bireyin tüketim ve tasarruf kararları için çok önemlidir. Bu seri Dünya Sağlık Örgütü'nün 191 ülke için yaptığı "yaşam tabloları" çalışmasından alınmıştır. Modelimizin en önemli girdilerinden birisi olan bu olasılıklar vektörü zaman içerisinde sabit olarak alınacaktır. Ülke nüfusunun yaşlanması, veri kıtlığı yüzünden malesef model dışında bırakılacaktır. Daha önce de bahsedildiği gibi, bu kısıtlama, modelin sayısal sonuçlarını kamu sistemi lehine çevirecektir.

ii. Hane Halkı

Bireyler 21 yaşında ekonomiye katkıda bulunmaya başlar, 55 yaşında emekli olurlar ve maksimum yaş olan 80'e kadar her yıl tüketim, tasarruf ve emek arzı kararlarını verirler. Tercihleri belirleyen amaç fonksiyonlarının seçimi için bu konudaki literatür takip edilecektir.

Bireyin yaşamı boyunca sergileyeceği üretkenlik serisi *Cem Başlevent* ve *İnsan Tunalı* (2002)'nin çalışmasından alınacaktır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün derlediği Hanehalkı İşgücü Veri tabanını inceleyen *Başlevent* ve *Tunalı*, Grafik 4.1'de görülen seriyi hesaplamıştır.⁷

Grafik 4.1. Yaşam Boyu Üretkenlik



(7) Bu seri, çalışma süresi boyunca ortalaması 1'e eşit olacak şekilde normalize edilmiştir.

Bir çok insan için verimlilik genç yaşlarda eğitim ve iş tecrübesi birikimiyle yükselir, iş kariyerinin ortalarında bir yerde zirveye ulaşır ve daha sonra da azalma eğilimi gösterir.

iii. Üretim Teknolojisi

Üçüncü bölümde de anlatıldığı gibi, bu modellerde üretim teknolojisi, toplam üretim fonksiyonu ve hane halkı-işçilerin yaşam boyu verimlilikleri ile tanımlanır.

“Cobb-Douglas” tipi üretim fonksiyonu, en çok kullanılan üretim fonksiyonudur. Bu üretim fonksiyonundaki önemli parametreler toplam (etkin) iş gücü ve sermaye stoğu gibi değişik faktörlerin milli gelirdeki paylarıdır. T.C. Merkez Bankası’ndan edinilen milli gelir verilerine göre işgücünün payı % 65, dolayısıyla sermaye stoğunun payı da % 35 olarak alınmıştır.⁸

iv. Kamu Emeklilik Sisteminin Parametreleri

Bağlama Oranı (BO): Raporun diğer bölümlerinde anlatıldığı gibi, 2004 itibarıyla bağlama oranı, SSK’da 25 tam yıl çalışanlar için % 65, 40 tam yıl çalışanlar için % 87.5’tir. Bağ-Kur bağlama oranları, yaklaşık olarak aynıdır. Emekli Sandığı ise her iki kurumdan da cömerttir. SSK’da ortalama yıllık kazanç ile bağlama oranı çarpılmakta, fakat Emekli Sandığı’nda ise çalışanın aldığı en son (ve doğal olarak en yüksek) maaş ile bağlama oranı çarpılmaktadır. Fiili ve itibari hizmet süresi 25 yıl olanlar için bu bağlama oranı % 75’tir. Prim ödenmemiş ek maaşlar da yaşlılık aylığı hesaplamasına dahil edilmektedir. Ayrıca, yaşlılık aylığı hesaplamasında prim ödeme gün sayısının ötesinde itibari hizmet süresi ve fiili hizmet zamları göz önüne alındığı için çoğu Emekli Sandığı çalışanı için bağlama oranları daha yüksek olabilir.

Bu rapordaki ekonomik model, “ortalama” ya da tipik bir emeklinin davranışını göz önünde tutacağı için, bağlama oranı % 70 olarak alınacaktır. Baz olarak alınan bu bağlama oranı, değişik reform senaryoları için % 0 ile % 70 arasında değiştirilip gerek bireyin refahı gerekse makroekonomideki etkileri incelenecektir.

Prim oranı (PO): Sağlık hizmetleri bir kenara bırakıldığında, bu oran çalışan ve işveren (ya da kurum) toplamı olarak % 20 civarındadır. Prim toplama zorlukları ve GSYİH’nın % 3’üne varan Hazine yardımları göz önünde tutulduğunda, bu ora-

(8) Gollin (2002)’in yaptığı bir araştırmaya göre, gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye ve emeğin milli gelirdeki payları, gelişmiş ülkelerdeki oranlara çok yakındır. Bu çalışmada kullanılan % 65’lik değer, Yandı (2003)’nin TCMB verilerinden yola çıkarak yaptığı çalışmasından alınmıştır.

nı % 15 civarında almak makul olabilir. Modeldeki kamu emeklilik sistemi dağıtım esasına dayalı olduğu için, bu iki parametreden (yani BO ve PO) sadece birisini önceden seçme hakkına sahibiz. Genel denge modelimizde, diğer parametreyi, modelin demografik yapısı, bireylerin tüketim, tasarruf ve emek arzı tercihleri ve kamunun emeklilik sisteminin kendine yeterliliği varsayımı belirler. Politika aracı olarak bağlama oranı kullanılacaktır; bu durumda prim oranı modelin içerisinde “endojen” olarak belirlenecektir.

4.3. Sayısal Bulgular

Bu bölümde, Türkiye için oluşturulan genel denge modelinin, emeklilik sigortası reformunun bireyin refah düzeyi ve ekonominin makro göstergeleri üzerindeki etkileri incelenecektir.⁹

4.3.1. Model 1

Daha önce de belirtildiği gibi, kamu emeklilik sistemi dağıtım esasına göre çalışmaktadır. Birey için iki önemli sigorta işlevi görülür. Birincisi, birey geçici olarak işsiz kaldığı ya da bir müddet düşük gelirli çalışmak durumunda olduğu zaman, emeklilik süresince tüketimini sağlayacak yeterli miktarda bireysel hesap birikimi yapamayabilir. Kamu emeklilik sistemi, bu tip belirsizliğe karşı bireyi bir anlamda sigorta eder. İkinci olarak, kamu emeklilik sistemi birey hayatta oldukça aylık verdiği için, bireyin kendi ölüm tarihini tahmin etmeye çalışıp birikimini ve tüketimini ona göre ayarlamaya çalışmasına gerek bırakmaz. Böylece birey "beklenenden daha uzun yıllar yaşama" durumunda bile aylık almaya devam eder; diğer bir deyişle, **kamu sistemi yıllık gelir garantisi verir**. İncelenecek reform senaryolarında, bireysel emeklilik hesaplarına geçilince, özel sigorta şirketlerinin ve bankaların bu tip sigorta işlevi sağlaması önlenecektir. Böylece, elde edilen sayısal sonuçlar kamu sistemini göreceli olarak daha avantajlı bir konuma getirecektir.

Dağıtım esaslı kamu emeklilik sisteminin ekonomiye getirdiği en büyük zarar, tasarrufu caydırması ve sermaye stoğunun artmasını önlemesidir. Bu yüzden, gerek istihdam ve reel ücretler düşük kalmakta gerekse çok yüksek vergi

(9) Sayısal sonuçların elde edilmesinde kullanılan “sayısal hesaplama yöntemleri”, kaynakçada ve Ek'te adı geçen makalelerde daha detaylı olarak anlatılmaktadır. Kısaca, model 1 için “sayısal dinamik programlama” yöntemi, model 2 için de “doğrusal kontrol teorisi” yöntemi kullanılmıştır. Model 2 çerçevesinde hesaplanan geçiş dönemi patikası da dahil olmak üzere, bazen boyutları çok yüksek olmakla beraber, kullanılan bu sayısal yöntemler, iterasyon yoluyla “sabit nokta” aramaktan ibarettir.

(prim) oranları yüzünden ekonomik kalkınma yavaşlamaktadır. Bunun yanısıra, zaten geçim sıkıntısı çeken dar gelirli birey ve hanehalkına pek küçümsenemeyecek bir vergi (prim) oranı ile ek ekonomik külfet getirmektedir.

Hesaplanan genel denge modeli, Türkiye'deki kamu emeklilik sisteminin bu artı ve eksilerini aynı modelde göz önüne almaktadır. Hesaplama güçlüğü dolayısıyla ele alamadığımız bir "eksi" de yüksek vergi oranlarının yol açtığı kayıt dışı ekonomidir. Büyüklük olarak GSYİH'nın en az % 20-30'u kadar olduğu tahmin edilen kayıt dışı ekonomi, vergi oranları düştükçe doğal olarak küçülecek, böylece devletin vergi gelir bazı genişleyecek ve hükümete ek kaynak sağlanacaktır.

Son olarak, reform tasarılarını incelerken, *tutucu olarak nitelenebilecek başka bir varsayım da emek arzının sabit olduğudur*. Böylelikle kamu sistemi olabilecek en iyi varsayım yapısı altında araştırılacaktır. Emek arzının sabit kalması, Türkiye için belki de savunulabilecek bir varsayımdır. Büyük bir kesim için çalışmak tercih değil, zorunlu haldedir. Teorik olarak emek arzı, kamu sistemi özelleştirilince artacaktır. Ne kadar artacağını bulabilmek için, emek arzının esnekliği konusunda detaylı ve güvenilir istatistiki bilgiye gereksinim vardır. Gelişmiş ülkeler için bile tahmin edilmesi güç olan bu esneklik parametresi, genellikle düşük çıkmakta, dolayısıyla sabit emek arzı varsayımını gerçeğe yaklaştırmaktadır.

Özetlemek gerekirse, *genel denge modelimizin sayısal olarak kolay çözülebilmesi için yaptığımız 4 varsayım, sayısal sonuçlarımızı kamu sistemi lehine ve özel emeklilik sistemi aleyhine kaydıracaktır*:

- Nüfus yaşlanmamaktadır.
- Özel emeklilik hesaplarına geçildiğinde, yaşlılık sigortası yoktur.
- Vergi oranları özel sistemde çok daha düşük olmasına rağmen, emek arzı sabittir.
- Vergi oranları özel sistemde çok daha düşük olmasına rağmen, kayıt dışı istihdam ve vergi gelirleri modelin dışında tutulmuştur.

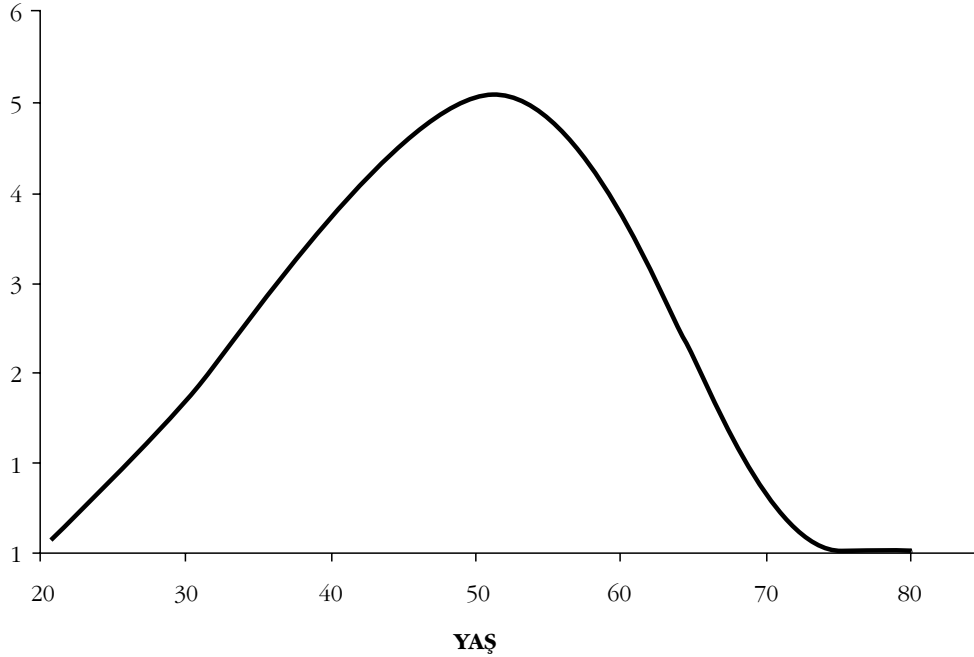
Aşağıda sergilenecek sayısal sonuçlar, kamu emeklilik sisteminin özelleştirilmesi halinde elde edilecek kazançların "alt sınırı" olarak kabul edilmelidir.

Reform sonuçlarına geçmeden önce, kısaca genel denge modelinin bazı özelliklerini belirtmek gerekir. İleride Tablo 4.1'de baz olarak alınan ve şu anki Türkiye ekonomisini temsil eden, bağlama oranının % 70 ve vergi oranının % 16 olduğu

kamu emeklilik sisteminin var olduğu sabit denge gösterilmektedir. Sabit genel denge en büyük özelliği, bütün makro göstergelerin, yani GSYİH, toplam sermaye stoğu, tüketim ve yatırım harcamaları ve reel ücretlerin, her yıl aynı oranda artmasıdır. Bu “dengeli büyüme patikasında” sermaye stoğunun GSYİH’ya oranı yaklaşık olarak 2,52, reel faiz oranı da yaklaşık olarak % 8,5’tur.

21 yaşında ekonomiye katılan bireyler, emekliliğe kadar tasarruflarıyla sermaye birikimlerini oluşturmaya başlar. Grafik 4.2’te görülen bu birikimler, birey emeklilik yaşına geldiği zaman azalma gösterir.¹⁰ Bu yaştan sonra, birey emeklilik maaşına ek olarak yaşam boyu oluşturduğu birikimlerini harcamaya başlar ve yaşamının sonuna doğru birikmiş tasarruflarını sıfıra indirir.

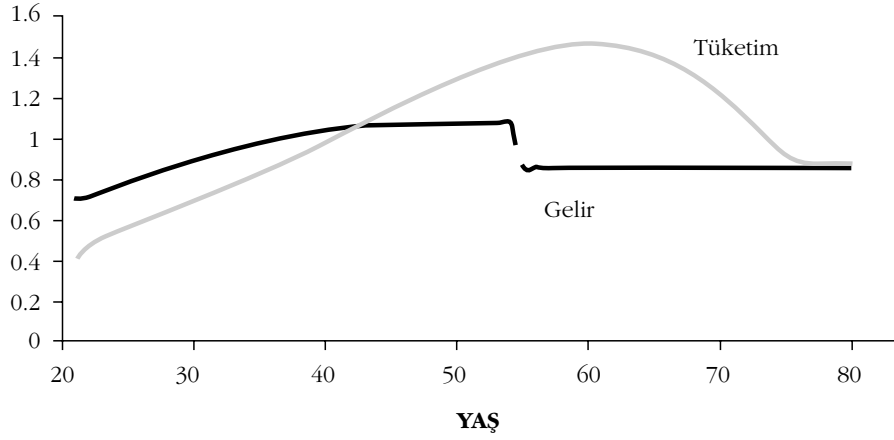
Grafik 4.2. Bireyin Tasarruf Birikimi



Grafik 4.3’te ise bireyin yaşam boyu gelir ve tüketim harcamaları görülmektedir. Zorunlu emeklilik yaşı olan 55’ten sonra reel olarak sabit yaşlılık maaşı alan birey, 21 yaşından 54 yaşına kadar, üretkenliğinin belirlediği seviyede ve piyasa şartlarının oluşturduğu düzeyde toplam reel ücret alır. Tüketim harcamaları, hanehalkının sayıca büyümesi dolayısıyla 21 yaşından itibaren artmakta, yaşlılık dönemi başlayınca da azalmaktadır.

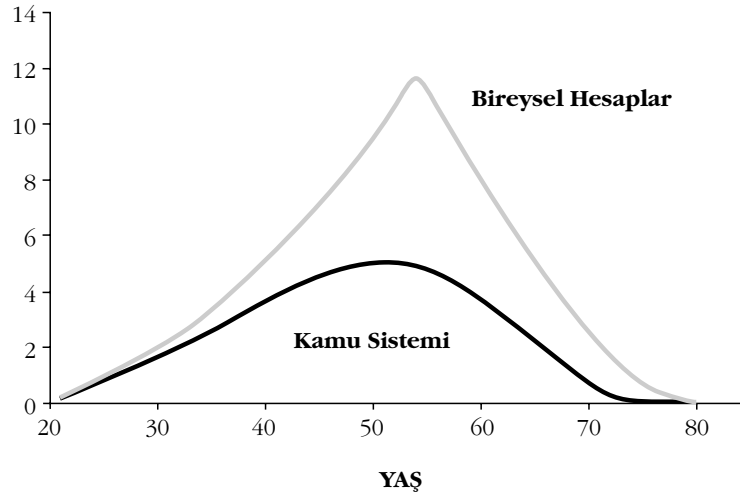
(10) Dikey çizginin birimleri, ekonomideki GSYİH’nın yaklaşık olarak 1 olduğu göz önüne alınarak okunmalıdır (Grafik 4.2, Grafik 4.3, Grafik 4.4).

Grafik 4.3. Gelir ve Tüketim



Grafik 4.4'te % 70 bağlama oranlı kamu emeklilik sisteminden, sadece bireysel hesaplara dayalı sabit genel dengeye geçildiğinde bireyin yaşamı boyunca yaptığı tasarruf birikimindeki değişiklik görülmektedir. Özelleştirmenin getirdiği reel ücret artışı ve tasarruf teşviği, özellikle 35 yaşından sonra yapılan tasarrufları büyük ölçüde artırmakta, ekonomiye yeni sermaye stoğu getirmektedir.

Grafik 4.4. Reform ve Sermaye Birikimi



Bireysel hesaplara geçişin ardında yatan ekonomik mekanizma, bireyin kendi emeklilik süresindeki tüketiminden kendisinin sorumlu olduğunu bildiği için çalışma süresi boyunca tasarrufunu artırmasıyla başlar. Ekonomideki çalışma çağındaki her yaş grubunun aynı anda artırdığı tasarruflar, ekonomi genelinde toplam sermaye stoğunu yükseltir ve bunun sonucu olarak hem reel ücretler artar hem de reel faizler düşer. **Sonuç olarak, kamu sisteminden bireysel hesaplara kısmen de olsa geçildikten sonra, makroekonomik göstergelerde, sermaye stoğunun, GSYİH'nın, toplam yatırım ve tüketim harcamalarının, reel ücretlerin artışı ve reel faiz oranlarının düşüşü yönünde olumlu gelişmeler olacaktır.** Bu değişikliklerin sayısal olarak ne kadar olacağı, ancak bu tip bir genel denge modeli Türkiye için kalibre edildikten ve model hesaplandıktan sonra ortaya çıkacaktır.

Reform Senaryoları

Tablo 4.1'de kamu emeklilik sisteminin değişik boyutlarda reformunun Türkiye ekonomisine ve bireyin refah düzeyine yapacağı etkiler sergilenmektedir. Bu tablodaki genel denge sonuçlarını tartışmadan önce, kullanılan model ekonomide kamu sisteminin artı ve eksilerini bir kere daha özetlemek gerekir:

Kamu Emeklilik Sisteminin olumlu yönleri:

- Emeklilik yaşından itibaren yaşam boyu yıllık gelir sigortası sağlar.
- Çalışma dönemindeki işsizlik nedeniyle yaşam boyu katkıların düşük olmasına ve belirsizliğe karşı bireye güvence sağlar.

Kamu Emeklilik Sisteminin olumsuz yönleri:

- Tasarrufu çaydırıcı etkisi yüzünden ekonomideki sermaye stoğunu, dolayısıyla istihdam ve reel ücretleri düşük tutar.
- Vergi ödeyen çalışanlar açısından sistemin getirisi, hemen her dönemde reel faiz oranından çok daha düşük olan ekonomik büyüme hızıyla sınırlıdır.
- Yüksek vergi oranları, istihdamı ve kayıt dışı ekonomiyi özendirir; ekonomiye bu yüzden ek yük getirir.

Tablo 4.1. Emeklilik Sigortası Reform Senaryoları

Bağlama Oranı	Vergi Oranı	Ücret	Faiz	Sermaye Stoğu	GSYİH
%0	%0	119,5	%4,5	166,2	119,5
%10	%2,3	115,6	%5,2	151,0	115,6
%20	%4,6	112,1	%5,8	138,5	112,2
%30	%6,9	109,1	%6,4	128,3	109,2
%40	%9,2	106,5	%6,9	119,6	106,6
%50	%11,5	104,1	%7,5	112,1	104,2
%60	%13,8	102,0	%8,0	105,8	102,0
%70	%16,1	100,0	%8,5	100,0	100,0

Tablo 4.1’de 0’dan % 70’e varan bağlama oranlarında oluşacak Türkiye ekonomisinin genel dengesinin ana hatları gösterilmektedir. Baz genel denge olarak alınan % 70 bağlama oranlı dengede, reel ücret, sermaye stoğu ve GSYİH 100’e eşitlenmektedir. Böylece kamu sisteminin küçültülüp bireysel hesaplara geçişin makroekonomik etkileri daha kolay anlaşılacaktır.

Bağlama oranı % 70’den 0’a doğru çekildikçe, yani kamu emeklilik sistemi yerini özel emeklilik hesaplarına bıraktıkça, ekonomideki sermaye stoğu ve dolayısıyla gelir ve ücretler sürekli olarak artmaktadır. Tanım gereği “**sabit sermaye stoğu**”, şu an ülkemizdeki her türlü bina, fabrika, yapı, makina ve teçhizat ve araba, otobüs, kamyon, beyaz eşya gibi tüm dayanıklı tüketim mallarının sabit fiyatlarla bugünkü değeridir. Tabloda göstermediğimiz, bireyin refah düzeyini temsil eden amaç fonksiyonunun sayısal değeri de, sürekli olarak artmaktadır. Kamu sisteminin küçülmesiyle gerçekleşen ekonomik gelişmenin en önemli nedeni, bireyin, kendi emeklilik süresi boyunca yapacağı tüketim harcamaları için, giderek artan oranda kendisinin sorumlu olduğunu anlaması ve bu yüzden tasarruflarını artırmasıdır. Sonuç olarak, ülkedeki sermaye stoğu ve dolayısıyla GSYİH, toplam yatırım ve tüketim harcamaları, kamu sisteminin küçülmesiyle birlikte artmaktadır.

Sergilenen genel denge modelinde ortaya çıkan sayısal netice, ABD ve AB üyesi ülkeler için yapılan çalışmalarda olduğu gibi, Türkiye’de de kamu sisteminin etkilerinin, artılarından daha büyük olduğunu göstermektedir. Kamu sisteminin küçülmesi ve emeklilik sisteminin bireye bırakılması, her türlü makroekonomik göstergiyi olumlu yönde artırmaktadır.

Baz genel denge olarak alınan % 70 bağlama oranlı sabit genel dengeden, tamamen bireysel hesaplara dayalı sisteme geçildiğinde, ekonomideki sermaye stoğu % 66,2'lik bir artış göstermektedir. Yeni iş olanakları sağlayacak bu artış, beraberinde % 19,5'lik bir reel ücret artışını da getirmektedir. Ekonomiye yeni katılmakta olan 21 yaşındaki bireyin toplam refah düzeyi, kamu sisteminin tamamen bireysel hesaplarla ikame edildiği sabit genel dengede en üst düzeye ulaşmaktadır.

Özelleştirmenin yaratacağı sermaye stoğu ve reel ücret artışı, bireyin refah düzeyi ve ekonominin sağlığı için kamu emeklilik sisteminin sigorta işlevinden sayısal olarak çok daha büyük önem teşkil etmektedir.

Bu sonuç, ABD ve diğer gelişmiş OECD ülkeleri için yapılmış emeklilik sigortası reform çalışmalarındaki bulgulara benzemektedir. Tabii eğer istihdam artışını, kayıt dışı ekonomideki düşüşü, özel emeklilik sisteminde zorunlu yaşlılık sigortasını ve nüfustaki yaşlanmayı da göz önüne alacak olursak, bireyin refahı ve makroekonomik göstergelerdeki artış çok daha büyük olacaktır.

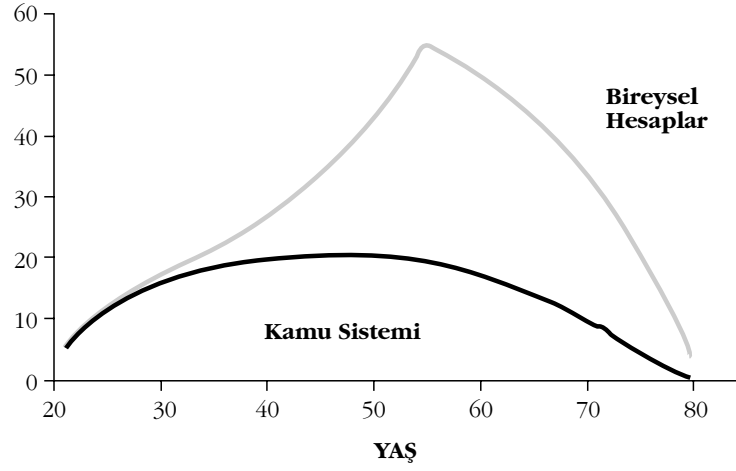
İki ayaklı bir sisteme geçildiğinde, bireysel hesapların getirdiği sermaye stoğu ve reel ücret artışı, kısmi özelleştirmeye geçildiği için biraz sınırlı kalacaktır. Örneğin, su anki % 70'lik bağlama oranından % 0'a yani tamamen bireysel hesaplara geçildiğindeki % 66,2'lik sermaye stoğu artışı, % 30 bağlama oranlı iki ayaklı sabit genel dengede % 28,3 ile sınırlı kalacaktır. Yine de birey, % 30'luk sabit genel dengeli, % 70'lik genel dengeye tercih etmektedir. İki ayaklı bir sistemdeki kamunun payı ne kadar küçük tutulursa, makroekonomik göstergelerdeki ve bireyin refahındaki artış o kadar yüksek olacaktır.

4.3.2. Model 2

Model 2 sonuçları, yukarıda özetlenen Model 1'den iki konuda farklıdır. Birincisi, bireyin amaç fonksiyonu, ikincisi de bireyin bu yeni modelde kredi ve borç piyasalarına kolayca erişebilmesidir. Kredi piyasalarının ve özellikle tüketici kredisi piyasalarının çok gelişmiş olduğu anlamına da gelen bu alternatif varsayım, bireyin yaşamı boyunca oluşturduğu tasarruf birikiminde Grafik 4.5'in de gösterdiği gibi bir önceki Model 1'e oranla hemen hemen aynı sonucu vermektedir.¹¹

(11) Dikey çizginin birimleri, ekonomideki GSYİH'nın yaklaşık olarak 5 olduğu göz önüne alınarak okunmalıdır.

Grafik 4.5. Bireyin Sermaye Birikimi



Grafik 4.5'te kamu emeklilik sistemindeki % 70'lik bağlama oranının sıfıra indirilmesi, tasarruf birikimini son derece hızlandıracak, ekonomiye yeni sermaye stoğu katacaktır.

Tablo 4.2'de reform senaryosunun etkileri daha detaylı olarak ele alınmaktadır. Bu tabloda, % 70 bağlama oranlı sabit genel denge ile sadece bireysel hesapların bulunduğu sabit genel denge karşılaştırılmaktadır. Her iki dengede de kamunun tüketim harcamaları, % 20'de, borç stoğunun GSYİH'ya oranı da % 60'da tutulmuştur. Tablo 2'de baz olarak aldığımız % 70'lik bağlama oranlı genel dengede, GSYİH, tüketim, yatırım ve sermaye stoğu 100 olarak alınmıştır.

Tablo 4.2. Model 2'nin Reform Senaryosu

	Kamu Sistemi	Bireysel Hesaplar
Vergi + Prim Oranı	%31	%11
GSYİH	100	120,4
Tüketim	100	112,6
Yatırım	100	172,6
Sermaye Stoğu	100	164,3

Daha önceki modelin sonuçlarına çok benzeyen sayısal bulgular, bireysel hesaplara geçişin kişi başına düşen GSYİH'da % 20,4'lük bir artış olacağını göstermektedir. Aynı zamanda, çalışan ve işverenin ödediği toplam vergi ve prim oranı da % 31'den % 11'e düşmektedir.

4.3.3. Geçiş Dönemi

Model 2'nin getirdiği hesaplanabilirlik kolaylığı, kamu emeklilik sisteminden bireysel hesaplara geçiş sürecinin başlangıç ve bitiş sabit genel dengelerle aynı anda hesaplanması için kaçınılmazdır.

Eğer 2005 yılı ve öncesi % 70 bağlama oranlı kamu sisteminin yürürlükte olduğu başlangıç sabit dengesi ve 2065 ve sonrasındaki dönem de sadece bireysel hesapların var olduğu bitiş sabit dengesi olarak alınır, 60 yıllık bu geçişi sağlayacak bazı politika senaryoları ve sonuçları aşağıda incelenmektedir.

Tablo 4.3. Reformun Geçiş Patikası

	Vergi+PO	BO	Faiz	Sermaye/GSYİH	Borç/GSYİH
2005	%31	%70	%7	2.54	%58.9
2005-2044	%30	0	%7	Bkz. Grafik 4.6-4.9	
2045-2064	%11	0	%7	Bkz. Grafik 4.6-4.9	
2065	%11	0	%7	3.48	%58.9

Tablo 4.3'te hesaplamalarda bireysel hesaplara tamamen geçişin 40 yıl süreceği varsayılmaktadır. Eğer 2005'te reforma başlanırsa, 2045'ten itibaren vergi oranı nihai sabit dengedeki değer olan % 11'e ulaşacaktır. Son olarak, reform süreci başlandıktan 60 yıl sonra, yani 2065'te nihai sabit dengeye ulaşılacaktır.¹²

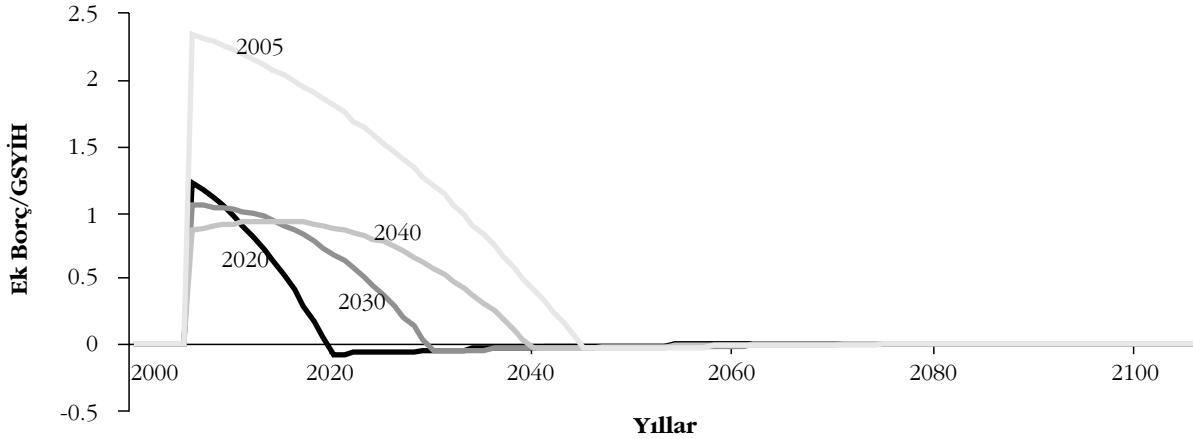
Reform senaryosu, 2005'te gerekli kanunların hızla geçirilerek dağıtım esasına dayalı kamu sisteminin yerine bireysel hesaplara dayalı özel emeklilik sisteminin getirilmesini içermektedir. Yani bağlama oranı 2005'ten itibaren kalıcı olarak ve derhal % 0'a indirilmekte, kamu emekli maaşları ortadan kaldırılmaktadır. Bunların yerine, emeklilik sistemindeki bu ani değerişimi siyasi açıdan olası hale getirmek için, bütün bireylere bireysel hesaplara katılım payı verilmektedir. Bu pay, bireylerin yaşlarına ve aktif ya da pasif sigortalı olma durumlarına göre farklı olmaktadır. 2005 yılındaki tüm aktif ve pasif kamu emeklilik sistemi katılımcılarının kamu sisteminden alacakları net miktar hesaplanıp, bu miktarın güncelleştirilmiş toplamı kadar yeni devlet kağıdı basılacak ve tüm bireylere gerekli pay verilecektir. Böylece hem 2005'teki emeklilerin bütün hakları korunmuş olmakta hem de 2005'te sağ olan bü-

(12) Bu süre bir varsayım değerildir, modelin kısmi denge niteliği ve bireyin ekonomide yaşayabileceği maksimum süre olan 60 yıl ile belirlenir. Fakat geçiş dönemini temsil eden grafiklerin de gösterdiği gibi nihai sabit dengeye ulaşma süresi sadece 30-40 yıl kadardır.

tün yaş gruplarının yaşamları boyunca sisteme ödedikleri vergiler 2005 yılı itibari güncelleştirilmiş değerleriyle bireylere geri ödenmektedir. Ortaya çıkacak bu ek borç, ana geçiş senaryosunda 40 yıl içinde tamamen geri ödenmektedir.

Bu ana reform senaryosunun yanısıra üç alternatif senaryo da göz önüne alınacaktır. Ana senaryoda öngörülen reform, tüm bireyleri 2005'te yeni emeklilik sistemine almakta, böylece geçiş süresini ve maliyetini sadece 1 yıla yüklemektedir. İncelenecek alternatif geçiş senaryoları ise, geçiş dönemini, sırasıyla 15, 25 ve 35 yıla yaymakta ve böylece tüm nüfusu, yine sırasıyla 2020, 2030 ve 2040'ta bireysel hesaplara dayalı yeni emeklilik sisteminin kapsamına almaktadır. Bu alternatif senaryolarda bağlama oranı, geçiş süresi boyunca kademeli olarak % 70'ten % 25'e indirilmekte, geçiş döneminin sonunda % 25'te sabitlenmektedir. Bu alternatif senaryoların, yukarıda tarif edilen ana senaryodan iki farkı vardır. Birincisi, geçiş bir yıla değil de 15-35 yıla yayılmaktadır. İkincisi, kamu emeklilik sistemi ortadan kaldırılmamakta, sadece küçültülmektedir. Dolayısıyla bu üç alternatif senaryoda vergi oranı, nihai sabit dengede, % 31'den % 18,6'ya düşmektedir.

Grafik 4.6. Geçiş Dönemi Maliyeti



Grafik 4.6'da, özelleştirmenin geçici bedeli olarak nitelenebilecek ek borç stoğunun GSYİH'ya oranı, dört geçiş senaryosu için gösterilmektedir. Geçiş senaryoları arasında en maliyetli olanı, doğal olarak geçiş süresini bir yıla sığdıran ve Grafik 4.6'da 2005 olarak gösterilen senaryodur. GSYİH'nın % 230'u kadar bir bedel gerektiren bu senaryo, sadece seviyeleme (benchmark) amaçlı bir ölçü birimi belirlemeye yöneliktir. **Geçiş süresi uzun bir döneme yayıldıkça maliyet hızla düşmek-**

te, uygulanabilirlik söz konusu olmaktadır. Bu kademeli geçiş senaryolarından en kısa süreli olanı, reformu 15 senede, 2020'ye gelindiğinde gerçekleştiren senaryodur. GSYİH'nın % 120,7'si kadar ek borç gerektiren bu senaryo, bu bedeli, 2005'te % 0,8'den başlayıp giderek yükselen, 2010'da % 5,1'e, 2015'te % 8,5'e, 2020'de % 12,7'ye varan, fakat 2020'den sonra kalıcı olarak ortadan kaldırılan ek bir gelir vergisiyle ödemektedir. Diğer bir deyişle, 15 sene sonra, geçiş bedeli tamamen ödenmiş olacaktır.

Reformu 25 yıla yayan geçiş politikası, GSYİH'nın % 100,4'üne yakın, 35 yıla yayan senaryo ise GSYİH'nın sadece % 82,1'ine karşılık gelen ek bir borç gerektirmektedir. Bu geçiş senaryolarının finansman metodu, daha önce olduğu gibi, geçiş süresi boyunca kademeli olarak yükselen, % 1'den başlayıp geçiş süresi sonunda % 12,7'ye ulaşan ve hemen sonrasında ortadan kaldırılacak olan, ek bir gelir vergisidir.¹³

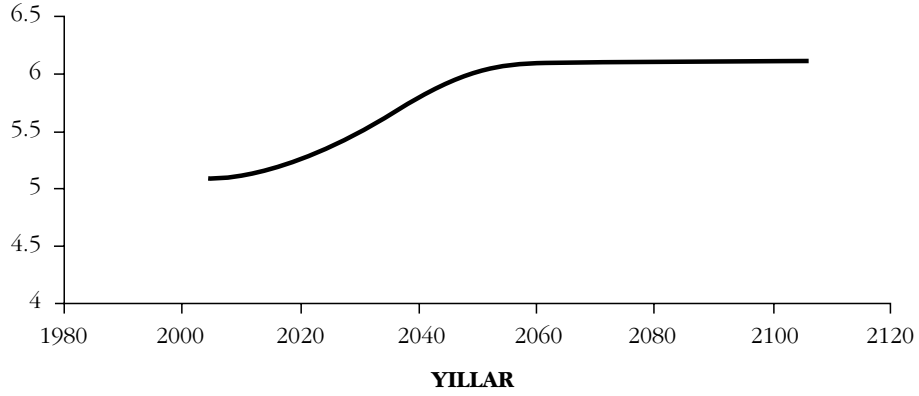
Burada söz konusu olan vergiler harcamaya dönüşmeyecek, emeklilik fonu yaratmak için gerçekleştirilmiş olan ve sosyal maliyet yaratan devlet borçlarının kapatılmasında kullanılacaktır. Bu borçlanma, başlangıç döneminde bireyler açısından çok uzun vadeli varlık, devlet açısından ise çok uzun vadeli yükümlülük oluşturacaktır. Bu borçlanma, ayrıca, kademeli olarak mali araç birikimi oluşturacak, ekonomide parasal derinleşme sağlayacak, yatırımlar için uzun vadeli borçlanılabilir fonları artırarak sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Kademeli geçiş senaryolarının geçiş maliyetini düşürmelerinin bir nedeni, bedeli tüm geçiş dönemine yaymaları, diğer bir nedeni ise, bireylerin giderek küçülmekte olan kamu sistemini ikame edecek bireysel hesaplara dayalı sisteme geçişleri ve gerekli tasarruf birikimlerini sağlamaları için daha uzun bir zaman diliminden faydalanma imkanlarına sahip olmalarıdır.

Bu bölümde geri kalan grafikler, reformun, ana geçiş senaryosu altında elde edilen, makroekonomik göstergelerdeki etkilerini göstermektedir. Biraz önce ele alınan alternatif geçiş senaryoları, hem nitelik hem de nicelik açısından çok yakın grafikler üretmektedir.

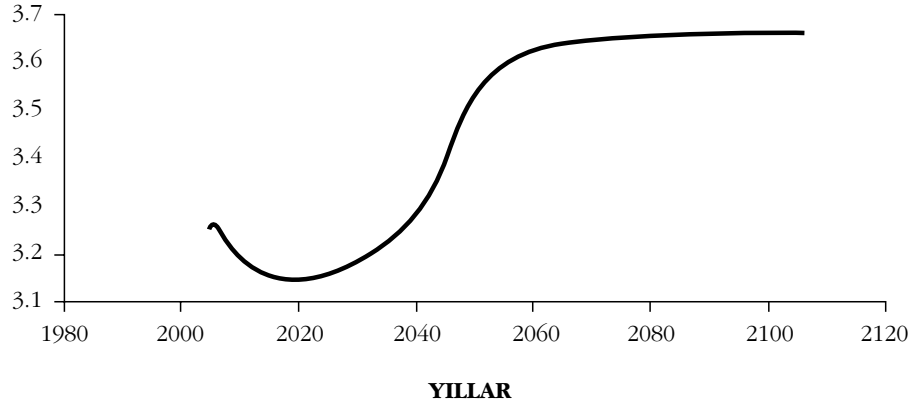
(13) Ek borç miktarı, geçiş 40 yıl olduğu takdirde GSYİH'nın % 73,9'u, 50 yıl olduğu takdirde % 60,5'i ve 60 yıl olduğu takdirde de % 50,5'ine düşmektedir.

Grafik 4.7. GSYİH



Grafik 4.7’de GSYİH’nın, Grafik 4.8’de ise toplam tüketim harcamalarının geçiş dönemi boyunca izleyeceği patika görülmektedir.¹⁴

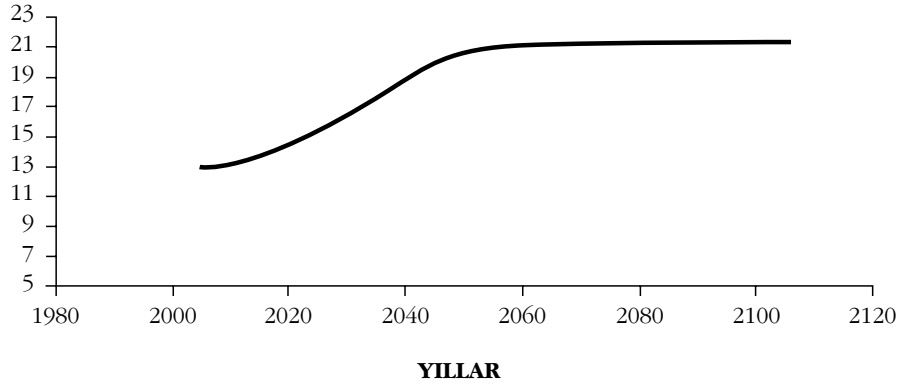
Grafik 4.8. Tüketim Harcamaları



Grafik 4.8’de tüketim harcamaları, reformun ilk 15-16 yılı süresince düşmekte, bu süre boyunca tasarruf ve yatırımlar hızla artmaktadır. Bunun sonucu olarak, Grafik 4.9’da görüldüğü gibi, ekonominin kaynak artırımı sağlanmakta ve GSYİH’deki artış oluşturulmaktadır.

(14) Dikey çizginin birimleri, ekonomideki GSYİH’nın yaklaşık olarak 5 olduğu göz önüne alınarak okunmalıdır (Grafik 4.7, Grafik 4.8, Grafik 4.9).

Grafik 4.9. Sermaye Stoğu



4.4. Sonuçlar

Bu bölümde Türkiye için kurulmuş, hesaplanabilir genel denge modelinin, tamamen bireysel hesaplara dayalı ya da küçültülmüş bir kamu sistemi ile beraber iki ayaklı bir emeklilik sistemine geçiş hakkındaki sayısal bulgular şöyle özetlenebilir:

- Dağıtım esaslı kamu sistemi yerine tamamen bireysel hesaplara dayalı özel emeklilik sistemine geçildiğinde, Türkiye ekonomisinde yaklaşık olarak % 65 ek sermaye stoğu artışına yol açılacak, kişi başına düşen GSYİH ve reel ücretlerde % 20'ye yakın bir artış olacak, reel faiz oranları % 8,5'ten % 4,5'e düşecektir.
- Emeklilik sigortası vergisi, yaklaşık olarak 15-20 puanlık bir düşüş gösterecek, çalışanın üstünden büyük bir yük kalmış olacaktır. Eğer reform öncesi toplam vergi oranını % 50 olarak alacak olursak, reel ücretlerdeki % 20 artış ve vergi oranındaki 20 puanlık düşüş, net reel ücretlerde % 68'lik bir artışa denk gelmektedir.
- Geçiş dönemi uzun bir süreye yayıldıkça, reformun geçiş maliyeti hızla düşmekte, önerilen modelin uygulanabilirliği artmaktadır. Bu süre 35 yıl olarak alınır, bağlama oranı kademeli olarak % 70'ten % 25'e düşürülürse, maliyet GSYİH'nın % 82.1'i kadar olacak; bu geçiş bedeli topluma eşit bir şekilde paylaştırılarak, 2005'te % 1'den başlayıp 35 yıl boyunca giderek yükselen, 2040'ta % 12.7'ye varan ve bu tarihten sonra ortadan kaldırılan ek bir gelir vergisi ile ödenecektir.
- Vergi oranındaki düşüş, net reel ücretlerdeki artış ve sermaye stoğundaki artış istihdamı artıracak, kayıt dışı ekonomiyi küçültecektir. Bu iki etkenin ekonomik büyümeye katkısı model dışı bırakıldığı için, reformun Türkiye ekonomisine katkısı daha da büyük olacaktır.

B Ö L Ü M

TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE
REFORM: BİR MODEL ÖNERİSİ

5. TÜRK EMEKLİLİK SİSTEMİNDE REFORM: BİR MODEL ÖNERİSİ*

5.1. Reform Arayışları ve Öneriler

5.1.1. Niçin Reform?

1990'lı yılların başından itibaren çok yönlü ve yoğun olarak tartışılan, zaman içinde de 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla olduğu gibi kapsamlı değişiklikler yapılan Türk sosyal güvenlik sisteminde bugün varılan noktada, reform veya yeniden yapılanma ihtiyacı dünden daha fazla hissedilmektedir. Bu ihtiyaç, en son ve somut olarak bizzat Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (ÇSGB) bağlı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı (SGKB) tarafından, 29 Temmuz 2004 tarihinde kamuoyuna takdim edilen **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi-Taslak Metin** başlıklı rapor ile kamuoyuna açıklanmıştır.

Bakanlık, sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması gerekçesini, reformun genel amaçları bakımından Türkiye'de konu ile ilgili hiçbir kesimin itiraz edemeyeceği ifadelerle;

- Adil ve kolay erişilebilir,
- Yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan,
- Mali açıdan sürdürülebilir

bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak olarak açıklamıştır. Bu özelliklere sahip bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak için yapılacak sosyal güvenlik reformunun temel gerekçeleri ise raporda;

- Nüfusun yaşlanması: Gelecek 20 yıllık sürede, "demografik fırsat penceresi" olarak adlandırılan genç nüfusa sahip olma avantajının hızla ortadan kalkması sonucu nüfusun yaşlanması ve bugün gelişmiş ülkelerde yaşanan yaşlı nüfusun sosyal güvenlik sistemi ile ilgili problemlerinin artması,
- Mevcut sistemin yoksulluğa karşı koruma sağlayamaması: Ülke imkanlarına göre sosyal güvenlik için yüksek oranlı kaynak tahsisi yapılmasına rağmen, mevcut sistemin kaynakların etkin ve doğru kullanımını sağlayamaması ve yoksulluğu önlemede yetersiz kalması,

(*) Bu bölüm Prof. Dr. Yusuf Alper, Prof. Dr. Selahattin İmrohoroğlu ve Doç. Dr. Serdar Sayan tarafından ortaklaşa hazırlanmıştır.

- Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açığının, enflasyon ve reel faizler başta olmak üzere temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemesi,
- Mevcut sistemin bütün nüfusu sosyal güvenlik kapsamına alma konusunda başarısız kalması

ve nihayet

- Sosyal güvenlik kurumlarının örgütlenme, yönetim ve altyapı sorunlarının ve tek tek sosyal sigorta kurumlarının finansman problemlerinin devam etmesi olarak belirtilmiştir (s. 3-19). Bakanlığın, sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması ile ilgili olarak belirttiği bu gerekçelere itiraz etmenin güçlüğü bir yana, bunlara yeni gerekçeler de eklemek mümkündür. Nitekim, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu ile sürdürülen ekonomik istikrar programlarının hayata geçirilme şartlarından biri olarak sosyal güvenlik sisteminde, finansman açıklarını ortadan kaldıracak kapsamlı tedbirler alınması gerektiğinin öne sürülmesi, yeniden yapılanmayı zorlayıcı ek bir faktör olarak görülebilir.

TÜSİAD, Ekim 1997 tarihli ***Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar ve Çözüm Önerileri*** başlıklı raporunda (s. 102-105);

- Türk sosyal güvenlik sisteminin, hiç kimsenin itiraz edemeyeceği ciddi ve kapsamlı sorunları olduğunu,
- Bu problemlerin, sistemi günü kurtarmaya yönelik kısa vadeli çözümlerle altından kalkılamayacak bir kriz noktasına getirdiğini,
- Sosyal güvenlik sistemimizin sorunlarının yalnızca kendi alanı ile sınırlı kalmayıp genel ekonomik dengeyi bozmaya başladığını ve
- Hiçbir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına ilgisiz kalamayacağını fonksiyonel ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmanın zorunlu olduğunu

belirterek, Türk sosyal güvenlik sisteminin, bir sosyal güvenlik sisteminden beklenen üç temel fonksiyonu (*gelirin yeniden dağılımı, bireysel tasarruf ve sigorta*) etkin şekilde yerine getirecek bir yapılanma içerisine girme zorunluluğunu ortaya koymuştu. 1997 raporunda ortaya konulan gerekçelerle, Bakanlığın 2004 yılı raporunda belirtilen reform gerekçelerinin nerede ise bire bir örtüşmesi, başta 4447 sayılı Kanun olmak üzere geçen yedi yıllık sürede yapılan düzenlemelerin ve gerçekleştirilen değişikliklerin sosyal güvenlik sistemimizin problemlerini çözemediği-

ni, en azından bu değişikliklerden beklenen sonuçların alınamadığını ve sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı bir reform yapma zorunluluğunun devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Bugün gelinen noktada, gerek TÜSİAD-1997, gerekse ÇSGB-2004 raporlarında belirtilen reform gerekçelerine aşağıdakileri de eklemek mümkündür:

- Türkiye vergi yükü sıralamasında OECD ülkeleri arasında ilk sıralardadır. Bu vergi yükü, ekonomik kaynak ve istihdam yaratılmasının yanısıra reel ücretlerin artışını engellemekte, kayıtdışı ekonomiyi özendirilmektedir. Kayıt dışı ekonomiyi özendirmek yerine onu engelleyen, ortadan kaldıran bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma zorunluluğu vardır.
- Oluşturulacak yeni sosyal güvenlik sisteminin işleyişi, demografik yapıdaki değişmeler (nüfusun yaşlanması gibi) ve kamu maliyesinin diğer unsurlarındaki olumsuz gelişmeleri (iç borçlanma gereği gibi) dikkate alacak biçimde tasarlanmalıdır.
- Yeni sosyal güvenlik sistemi, kendi işleyişi ile ekonomik krize yol açan faktörlerden biri olmak şöyle dursun, kendi dışında meydana gelen olumsuz iktisadi gelişmelere bağlı olarak da kriz içine düşmeyecek bir yapıya sahip olmalıdır.
- AB'ye tam üyeliği gündemde olan Türkiye, rekabet gücünü korumak için kaynak yaratan ve istihdam artıran politikalar uygulamak zorundadır. AB'nin öngördüğü temel ekonomik göstergeleri (bütçe açıkları ya da borç stokunun GSYİH'na oranı gibi) olumsuz etkilemeyecek bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır.

5.1.2. Nasıl Bir Sosyal Güvenlik Reformu?

Bu soruya cevap aramaya, TÜSİAD-1997 ve ÇSGB-2004 raporlarında önerilen modellerin temel esasları ile 1997'den 2004 yılına kadar geçen sürede sosyal güvenlikle ilgili olarak yapılan düzenlemeleri hatırlatan bir özetle başlamak faydalı olacaktır.

5.1.2.1. TÜSİAD-1997 Raporu ve Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi

Her ülkenin, kendi iktisadi, sosyal ve kültürel yapısına uygun bir sistem oluşturulmasının, sistemin sağlıklı işleme için bir zorunluluk olduğu vurgulanan rapor-

da, bir yandan Türkiye gerçeklerine uygun ve Türk insanının beklentilerine cevap veren, diğer taraftan da dünyada sosyal güvenlik alanında meydana gelen genel gelişme eğilimlerini dikkate alan ve entegre eden bir model önerilmeye çalışılmıştır (s. 102-122).

Raporda önerilen modelin özünü, ***sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi*** oluşturulması hedefi teşkil etmiş ve bu amaca uygun olarak her iki ayağı da zorunlu üyeliği esas alan, ILO-1995 raporunda önerilen 3 numaralı seçenekteki modelle benzerlikler gösteren iki ayaklı bir sistem önerilmiştir. Rapor ayrıca aşağıda sıralanan önlemlerin alınmasını öngörmüştür:

- Yeni sistem mevcut sosyal güvenlik kurumları üzerine kurulacak, ancak tarıma yönelik sosyal sigorta kanunları ile bankaların vakıf statüsündeki sandıkları birleştirilerek sistemde kurumsal açıdan bir sadeleştirme sağlanacaktır. Mevcut sosyal sigorta kuruluşları esas olarak uzun vadeli sigorta kollarını kapsama alan emeklilik sigortaları gibi faaliyet göstereceklerdir.
- Reform, bütün sosyal sigorta kurumlarını kapsayacak, ancak sosyal güvenlik sistemimiz içinde ayrı bir yere sahip olan Emekli Sandığı'nın kapsama alınması ile ilgili problemler reform sürecini olumsuz etkilerse, bu kurumu dışarıda tutan bir modelin hayata geçirilmesi sağlanacaktır.
- Bütün çalışanlar için zorunlu üyelik esasına göre oluşturulacak ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları yalnızca malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kolları için oluşturulacak; bireysel tasarruf fonları adı ile kurulacak bu kurumlar fon yönetim esasına göre faaliyet gösterecek ve sigortalıların fonları bireysel hesaplar yoluyla takip edilecektir.
- Sağlık hizmetleri, kişilerin tabi olduğu birinci ayak sosyal güvenlik kuruluşlarından bağımsız olarak oluşturulacak bir Genel Sağlık Sigortası (GSS) yolu ile sağlanacak, bu amaçla bir Sağlık Finans Kurumu oluşturulacaktır.
- Birinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının sağlayacağı gelir garantisi, Fert Başına Milli Gelir'in % 50'si olarak kabul edilen fakirlik çizgisinin altına düşmeyecek bir seviyede olmak üzere asgari ücretle ilişkilendirilecektir.
- 1988 yılından bu yana uygulanmakta olan zorunlu tasarruf uygulaması ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının hayata geçirilmesini kolaylaştıran en önemli potansiyel olarak değerlendirilecektir.

- Devlet sosyal güvenliğin finansmanına, birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için ve doğrudan prim ödeyerek katılacaktır. Birinci ayak sosyal güvenlik kurumları için toplam % 18 oranında olmak üzere sigortalıların % 6-10; işverenlerin % 2-6 ve devletin % 5-10 arasında prim ödemesi öngörülmüştür.
- İkinci ayak sosyal güvenlik kurumları sigortalı ve işveren tarafından toplam % 8 oranında primle finanse edilecektir. GSS ise sigortalı ve işverenin yanısıra devletin de katıldığı toplam % 8 oranındaki primle finanse edilecektir.
- Bir bütün olarak sistem, birinci ve ikinci ayak sosyal güvenlik kurumlarının yanısıra GSS ve işsizlik sigortasının da olduğu bir sistem için % 30-40,5 arasındaki bir prim oranı ile finanse edilecektir.
- Önerilen modelin hayata geçirilmesi için 5-15 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüştür.
- Son olarak önerilen modelin aktüeryal testi yapılmış ve 2050 yılında sosyal güvenlik açıklarının tamamen kapandığı, aktif/pasif sigortalı oranınının 2010 yılında 3,1'e yükseldiği, 2010 yılına kadar GSMH'nin % 40'ına yakın bir fon birikimi sağlandığı görülmüştür.

5.1.2.2. TÜSİAD-1997 Raporundan Sonra Gerçekleştirilenler ve Sonuçları

TÜSİAD-1997 raporunun yayımını takip eden dönemde Türk sosyal güvenlik sistemi ile ilgili en kapsamlı değişiklik, siyasi iktidarın gerçekleştirmek istediği sosyal güvenlik reformunun ilk adımı olarak kabul edilen 8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanun esas olarak, *sistemin sigortacılık ilkelerini öne çıkararak sosyal sigorta kurumlarının finansman açıklarını ortadan kaldırmaya yönelik* bir dizi değişiklik getirmiştir. Alınan tedbirler, prime esas kazançların artırılması gibi kısa dönemli gelir artırıcı değişikliklerle birlikte emeklilik yaşının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ve prim ödeme gün sayısının artırılması gibi uzun dönemli gider azaltıcı düzenlemelerden oluşmuştur.

Ancak, 4447 sayılı Kanunun en önemli eksikliği, SSK ve Bağ-Kur için getirilen değişikliklerin, emeklilik yaşı düzenlemeleri dışında Emekli Sandığı'nı kapsamaması olmuştur.

Finansman endişesi ile ilgili getirilen düzenlemelerin dışında, bir anlamda sosyal tarafların yapılan değişikliklere olan tepkilerini azaltmak ve desteklerini almak üzere 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulanmaya konulmuş,

bu çerçevede İş ve İşçi Bulma Kurumu, İŞKUR adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

Sosyal güvenlik reformunun ikinci ayağını oluşturmak üzere, Ekim 2000'de sosyal sigorta kurumlarının idari yapısını değiştiren ve bir sosyal güvenlik kurumu oluşturan dört yasal düzenleme yapılmış, ancak TBMM'nin yoğun gündemi dolayısıyla bu değişiklikler Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) gerçekleştirilebilmiştir. Ancak, yetki kanununun iptaline istinaden açılan davalarla KHK'lerin iptal edilmesi ile, Türk sosyal güvenlik sistemi iki yıla yakın süre, izah edilmesi zor, hatta mümkün olmayan bir yasal boşluk yaşamıştır.

Bu dönemde, yine sosyal güvenlik reformunun bir ayağı olarak görülen bireysel emeklilik sistemi (BES) ile ilgili yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili en önemli yeniliklerden biri olmuştur. 2001'de 4632 sayılı Kanunla hayata geçirilen **Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi** ile, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları olarak tanımlanabilecek gönüllülük esasına dayanan bir sistem oluşturulmuştur.

KHK'lerin iptali dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının kurumsal yapısı ile ilgili mevzuatta ortaya çıkan boşluk 2003 yılı yaz aylarında çıkarılan Kurum Kanunları ile giderilmiştir.

2003 yılı başında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) *Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı Çerçevesinde ÇSGB'nin Sorumluluğunda Yürütülen Faaliyetler* başlığı altında, sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplama projesinin parçaları olarak görülebilecek;

- Emeklilik Sigortası Sistemi ve Emeklilik Sigortaları Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı,
- Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Temel Kanunu Tasarısı Taslağı,
- Sosyal Güvenlik Kurulu Başkanlığı Kanunu Tasarı Taslağı,
- Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı

konulu çalışmaları kamuoyunun bilgi ve tartışmasına açmıştır.

4447 sayılı Kanun ve takip eden düzenlemeler, ÇSGB'nı yeni bir sosyal güvenlik reformunu gündeme getirmeye zorlayan döneme kadar geçen yaklaşık 5 yıllık süre içinde genel olarak beklenen sonuçları vermemiştir. Ancak, bu değerlendirmeyi yaparken, iki önemli faktörü dikkate almak gerekir. Bunlardan ilki, 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan ve bütün ekonomik göstergeleri olumsuz etkileyen ekonomik krizler, ikincisi ise 4447 sayılı Kanun'un açıkları kontrol altına almak için acilen alınması gereken önlemlerden biri olarak değerlendirdiği, emeklilik yaş artırımını şemasının, Anayasa Mahkemesi'nce eşitliğe aykırı bulunularak iptal edilmesidir. Bu iptal kararı, 2002 yılında uygulamaya konan yeni bir düzenleme ile, Eylül 1999'dan önce sigortalı olanlar için geçerli 10 yıllık geçiş döneminin 20 yıla çıkarılmasını zorunlu kılmıştır. Asgari emeklilik yaşının uzatılan kademeli geçiş döneminin sonuna dek ve 1999'da öngörüldüğü gibi 58/60 (K/E) olarak değil, 56/58'e (K/E) yükseltilmesi 4447 sayılı Kanunun getirdiği orijinal önlemlerin etkinliğini daha da azaltmıştır. Bu dönemin sonuçlarını özetlemek gerekirse:

- Bütün tedbirlere rağmen kayıt dışı çalışma önlenememiş, sosyal sigortaların aktif sigortalı sayısı artırılamamıştır.
- 2000 yılının ilk yarısında sağlanan gelişmeler hariç sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları ortadan kaldırılamamış, artma eğilimi devam etmiştir.
- Sosyal sigorta kurumlarının kurumsal yapısı ile ilgili düzenlemeler yetersiz kalmıştır.
- Emekli Sandığı'na yönelik herhangi bir düzenleme ve değişiklik yapılmamıştır.
- Prim tahsilatında artış sağlanamamıştır.

5.1.2.3. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Reform Önerisinin Temel Esasları

Bakanlığın sosyal güvenlik sisteminde reform yapma amacı ve gerekçeleri Temmuz 2004 tarihli raporda ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Dört ana bileşeni olan sosyal güvenlik reformunun temel esasları şunlardır:

i. Emeklilik sigortası ile ilgili olarak;

- Emekli Sandığı da dahil olmak üzere üç sosyal sigorta kurumu tek çatı altında toplanacak ve norm ve standart birliği sağlayan tek bir emeklilik mevzuatı oluşturulacaktır.

- Bütün çalışanlar için hak ve yükümlülüklerin eşit olmasını sağlayacak bir aktüeryal işleyiş dengesi sağlanacaktır.
- Finansman metodu olarak dağıtım yöntemi korunacak, prim oranı % 20 olarak uygulanacaktır.
- Halen çalışılan yıl başına % 2,7 olarak uygulanan aylık bağlama oranı 2040 yılından sonra % 1,5 olarak uygulanacak, halen kapsamda olanlar için kademeli bir geçiş sağlanacaktır. Buna göre 30 yıl çalışan bir sigortalının aylık bağlama oranı % 45 olacaktır.
- Emeklilik yaşı, 2035 yılına kadar değiştirilmeyecek, bu yıldan sonra 2075 yılına kadar geçecek 40 yıllık sürede kademeli olarak kadınlar ve erkekler için 68'e yükseltilecektir.
- Sistemle ilgili olanların kolay ve hızlı hizmet ve bilgi almalarını sağlayacak bir işleyiş sistemi oluşturulacaktır.

ii. Genel sağlık sigortası ile ilgili olarak;

- Hiç sağlık sigortası olmayan 14,4; yeşil kart sahibi 13 milyon kişi de dahil bütün nüfusu kapsayacak bir genel sağlık sigortası (GSS) oluşturulacaktır.
- GSS'nin oluşturulması ile sağlık hizmetleri arzını yeniden düzenleyen sağlıkta dönüşüm projesi ilişkilendirilecektir.
- GSS'ni finanse etmek üzere % 12,5 oranında prim alınacak, ödeme gücü olmayanların primleri sosyal yardım sistemi tarafından karşılanacaktır.
- GSS, sağlık hizmeti üretmek yerine hizmet satın alımı üzerinde yoğunlaşacaktır.

iii. Sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili olarak;

- Sosyal yardımlara hak kazanma yoksulluk şartına bağlı olacak, başlangıç için net asgari ücretin üçte birinden daha az geliri olanlar kapsama alınacaktır.
- Halen dağınık olarak faaliyet gösteren kamu ve özel sosyal yardım ve hizmet kurumları arasında koordinasyon ve yardımlar arasında bütünlük sağlanacaktır.

iv. Kurumsal yapı ile ilgili olarak;

- Yeni sosyal güvenlik sisteminin üç temel fonksiyonunu uyum içinde ve verimli şekilde yürütmek için yeni ve tek bir kurumsal yapı oluşturulacaktır.

- İleri teknoloji imkanlarından faydalanan, bürokratik işlemleri en aza indiren bir kurumsal yapı ve işleyiş oluşturulacak, bütün sosyal güvenlik hizmetlerinin tek hizmet biriminden yürütülmesi sağlanacaktır.

v. Reform Gerçekleşme Süreci ve Beklentiler

Bakanlık raporunda, daha önceki reform çalışmalarından farklı olarak, reform sürecinin hayata geçirilmesi ile ilgili yapılacak işlerin gerçekleştirilme tarihlerini içeren ayrıntılı bir takvim verilmiştir. Buna göre, süreç 2007 yılı sonunda tamamlanacaktır. 2004 yılı sonuna kadar reform süreci ile ilgili mevzuat taslaklarının hazırlanarak TBMM'ye sunulması ve sistemle ilgili bilgilerin elektronik ortamda yeniden kayıt altına alınması ile çalışmalar bitirilecek ve merkezi veri tabanının oluşturulmasına geçilecektir. 2005 yılı içinde mevzuatın yasalaşma sürecinin tamamlanması, sosyal koruma sisteminin altyapısının, personel politikasının ve çekirdek kadronun oluşturulması öngörülmektedir. 2006 yılında ise yeni sistemin kurumsal yapısı ve işleyişi ile ilgili çalışmaların yanısıra sistemin omurgasını oluşturan bilgi teknolojileri merkezinin oluşturulması planlanmaktadır. Reformun son yılı olan 2007 yılında ise mevcut kurumların yeni sisteme dahil edilmesinin sağlanması ve bütün sosyal güvenlik hizmetlerinin tek çatı altında bütünleştirilmesi gerçekleştirilecektir.

5.1.2.4. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Reform Önerisinin Genel Değerlendirmesi

Bakanlık raporu ile ilgili olarak şekil açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse;

- Rapor, Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını bütüncü bir yaklaşımla ele alarak isabetli teşhisler koymuş, çözüm önerilerini de yine bütüncül bir yaklaşımla ele almıştır.
- Raporda, reform süreci ile ilgili her safhada yapılması gerekenler ve yapılacak işlemlerle ilgili somut sorunlar ve çözüm önerileri sistematik bir biçimde sıralanmıştır.

Raporda önerilen reformun olumlu olarak değerlendirilen ve aynen desteklenmesi gereken yönleri şu başlıklar altında toplanabilir:

- Sağlık hizmetleri ile sigortacılık hizmetlerinin birbirinden ayrılmasını öngören yeni bir kurumsal yapının oluşturulması,

- Sağlık hizmetleri sunum sisteminin yeniden düzenlenmesi, aile hekimliğinden başlayan hasta-sevk zincirinin oluşturulması, sağlık kurumlarının daha “maliyet-etkin” olarak çalışmasını sağlayacak hizmet satın alımı yönteminin benimsenmesi,
- Değişik sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanarak emeklilik rejiminin tekleştirilmesi ve haklar ve yükümlülükler açısından norm ve standart birliğinin sağlanması,
- Bilgi kayıt sisteminin güçlendirilmesine bağlı olarak sosyal yardım ve hizmetlerdeki dağınıklığın giderilmesi, sosyal sigortalarla sosyal yardım kurumları arasında koordinasyon sağlanarak yoksullukla mücadelede etkinlik sağlanması,
- Hızlı ve etkin çalışan, tarafların sosyal güvenlik sistemi ile ilişkilerinde zaman kazandıracak ve maliyetlerini azaltacak bilgi akışı ve kullanımını çabuklaştıran bir işleyiş sisteminin oluşturulması.

Raporda değinilmeyen ya da yeterince açık ele alınmayan ancak sosyal güvenlik reformunu kalıcı kılma yönünde önemli olabilecek noktalar ise şunlardır:

- Önerilen reform, temelde yalnızca **mevcut** kamu sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. Mevcut kurumların finansman sorunlarının en kısa sürede çözümünü sağlamak için ikinci ve üçüncü ayak sosyal güvenlik kurumlarının gelişmesine imkan sağlayacak bir ortamın (***prim yükünün azaltılarak ikinci ve üçüncü ayak kurumlar için kaynak yaratılması yoluyla***) yaratılması ihtiyacı dikkate alınmamıştır.
- Raporda, önerilen sistemin sigortalıların yükümlülükleri üzerindeki etkilerine ayrıntılı şekilde yer verilirken (prime esas kazançlar, prim oranları, aylık bağlama oranı ve emeklilik yaşı gibi), sigortalılar için çok daha önemli olan, aylıkların seviyesine ve satın alma güçlerine (refah seviyelerine) etkilerinin ne olacağı konusundaki bilgilere yer verilmemiş; yalnızca genel bir iyileşmeden bahsedilmiştir.
- En önemli problemlerden biri olarak görülen kayıt dışılığın nasıl önleneceğine yönelik açık ve etkin çözümlere yer verilmemiş, kayıt dışılığın sistem dışında kalmanın yaratacağı maliyete bağlı olarak kendiliğinden önleneceği kabul edilmiştir.

- Reformun temel gerekçesini oluşturan finansman açıklarının kapanması, en iyi ihtimalle 2040 yılı gibi, Türkiye için uzun sayılabilecek bir sürede gerçekleşebilecektir.
- Reformun, Türk ekonomisinin ihtiyaç duyduğu tasarruf artışı, sermaye birikimi ve istihdam artışı üzerindeki etkileri belirsizdir.
- Reformla önerilen sistem, AB’de gözlenen sosyal güvenlik reform eğilimleri ile tam uyum içerisinde değildir.

5.2. Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Bir Model Önerisi

1999 yılında 4447 sayılı Kanunla başlatılan reform süreci kapsamında yapılan düzenlemeler Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorunlarını çözmeye yönelik önemli adımlar olmakla birlikte, geçen zaman içinde umulan iyileşmeyi sağlamaktan uzak kalmıştır. Önceki bölümlerde belirtilen sebeplerin ışığında, bu soruna nihai bir çözüm bulabilmek için, Bakanlık tarafından hazırlanan reform taslağını daha ileri götürecek, daha cesur ve kalıcı bir sosyal güvenlik reformuna ihtiyaç duyulduğu açıktır. Temel sorun, bugün yaşanan problemlerin çözümünün ötesinde, sosyal güvenlik sisteminin işleyişini iktisadi ve sosyal hayatta gelecekte ortaya çıkması beklenen değişikliklere uyumlu hale getirecek, **dengeli, istikrarlı ve sürdürülebilir** bir yapı oluşturmaktır.

Bu raporun gerek Bakanlığın 2004 tarihli gerekse TÜSİAD’ın 1997 tarihli raporlarından en önemli farkı, sosyal güvenlik reformunun emeklilik ayağına odaklanmış olması, genel sağlık sigortası ve sosyal yardım ve hizmetler boyutunu tartışma dışı bırakmasıdır. Bu tercih, sosyal güvenlik sistemine atfedilen kriz ve problem kaynaklarının ağırlıklı olarak emeklilik rejimlerinin işleyişine bağlanması ve dolayısıyla reform önerilerinin ve çözüm arayışlarının da yine ağırlıklı olarak sosyal güvenliğin bu alanına yönelik olması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim, ülkemizde sadece emeklilik sigortalarına yapılan harcamalar, toplam sosyal güvenlik harcamalarının % 65-70’i civarındadır. Dolayısıyla emeklilik sistemlerinde sağlanacak her türlü iyileşme genel sosyal güvenlik sisteminin de iyileştirilmesi anlamına gelecektir.

5.2.1. Mevcut Durum ve Reform İhtiyacı

Bu raporda, Türk emeklilik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapılan önerilere dayanak teşkil etmek üzere;

- Mevcut emeklilik sistemimizin tarihi gelişme seyri, kurumsal yapısı, işleyiş esasları ve finansman sorunları ile 1990'lı yıllardan itibaren sistemde reform yapmaya yönelik düzenlemeler ve sonuçları gözden geçirilmiş ve
- Çerçevesi 4447 sayılı Kanunla çizilen mevcut sistemde herhangi bir değişikliğe gidilmemesi halinde finansman açıklarının ne boyutlara ulaşacağı aktüeryal bir model çerçevesinde gösterilmiştir.

Bu modelin sonuçları ışığında, emeklilik sisteminde yeni bir reform ihtiyacının çok açık bir şekilde ortaya çıkması üzerine;

- Bu ihtiyaca yönelik alınabilecek önlemleri tespit etmek üzere, öncelikle OECD ülkeleri emeklilik sistemlerindeki reform çalışmalarının genel esasları ve temel gelişme eğilimleri incelenmiştir.
- OECD ülkelerindeki reform eğilimlerine uygun bir reformun Türk emeklilik sistemine uygulanması halinde bireysel refah ve makroekonomik büyüklükler üzerindeki muhtemel etkileri bir genel denge modeli çerçevesinde araştırılmıştır.
- Bu raporda önerilen emeklilik sistemi reformunun çerçevesi ve bu sistemin ilgili parametreleri 3. ve 4. bölümlerde sunulan sayısal modelleme çalışmalarının sonuçları dikkate alınarak saptanmıştır.

3. bölümde, yapılan modelleme çalışması, mevcut emeklilik sisteminin değişimsiz devam etmesi ve bireysel emeklilik hesaplarının sisteme zorunlu bir ikinci ayak olarak entegre edilmesi hallerinde finansman açıklarının 2060'a dek olan dönemde izlemesi beklenecek seyre ilişkin projeksiyonları SSK örneği temelinde sunmaktadır. Bu çalışmada;

- i. Enflasyonun etkilerinden arındırılmak üzere 1995 fiyatları kullanılarak yapılan hesaplamalar, 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin yapılmamış olması halinde SSK açığının 2000-2060 döneminde almış olacağı birikimli değer bugüne iskonto edilmiş miktarının, prim tahsilatında hiç kaçak olmaması gibi aşırı iyimser bir varsayım altında bile 38 katrilyon TL'yi bulacağını göstermektedir. 1995'den bu yana fiyatların TEFE'ye göre yaklaşık 43 kat, TÜFE'ye göre ise yaklaşık 48 kat arttığı düşünüldüğünde, **söz konusu açığın toplam değerinin bugünkü fiyatlarla ifadesi 1,5 kentilyonu geçen ve Türkiye'nin bugünkü GSYİH'sını kat kat aşan bir miktar**

olduğu görülmektedir. Üstelik bu rakamın sadece **SSK için hesaplandı**ğı, Bağ-Kur'u ve son zamanlarda açık konusunda lider konumuna geçen Emekli Sandığı'nı kapsamadığı hatırlandığında, 4447 sayılı Kanunun, Türkiye'nin milli gelir ve bütçe kaynaklarına gelecek on yıllar boyunca çok ciddi bir ipotek koyacak büyük bir yükten kurtarma yönünde atılmış ne kadar önemli bir adım olduğu anlaşılmaktadır.

- ii. Yapılan analiz, 4447 sayılı Kanunun ilk yasalaştığı biçimiyle uygulanması halinde SSK'nın 2000-2060 dönemi birikimli açığının yine 1995 fiyatları ile ve prim kaçakları göz önüne alınmaksızın hesaplandığında alacağı değerinin, 7,5 katrilyon TL mertebesinde olacağını göstermiştir. Bu, yukarıda söz edilen 38 katrilyon TL ile kıyaslandığında % 80 civarında bir reel düşüşü ifade etmektedir. Öte yandan, 2002 yılındaki Anayasa Mahkemesi kararına bağlı iptalden sonra bu rakamın 11 katrilyon TL'ye çıkacağı, dolayısıyla SSK'nın 2000-2060 dönemi açığında 1999-2002 düzenlemeleri sayesinde gerçekleştirilebilecek reel düşüşün % 70 civarında kalacağı hesaplanmıştır. Bu çok önemli bir düşüş olmakla birlikte, elde edilen rakam SSK'nın söz konusu dönemdeki toplam açığının bugünkü fiyatlarla 530 katrilyon TL'ye (ya da bugünkü kurdan 353 milyar ABD dolarına) varacağını ifade etmektedir. Aynı sonuçlar, emeklilik yaşında 4447 sayılı Kanunca öngörülen artış hızının Anayasa Mahkemesi kararı uyarınca yavaşlatılmasının 60 yıla yayılan maliyetinin bugünkü fiyatlarla 165 katrilyon TL'ye (ya da bugünkü kurdan 110 milyar ABD dolarına) yaklaştığını ima etmektedir.
- iii. Yapılan simülasyonlar, bu hesapların prim kaçaklarına ilişkin olarak daha az iyimser ama yine de muhafazakar bir varsayım altında % 10'luk bir kaçak oranı altında tekrarlanması durumunda, yukarıda verilen rakamların ciddi biçimde artacağını da göstermiştir. Böyle bir prim kaçak oranı, 2002'den sonra Anayasa Mahkemesi kararını da kapsayan durumda SSK açığının büyüklüğünü % 15 civarında artırarak, 60 yıllık birikimli açığın bugünkü fiyatlarla hesaplanan değerinin 600 katrilyon TL'yi (ya da bugünkü kur üzerinde 400 milyar doları) aşmasına yol açacaktır. Hesaplamalar, % 10'luk bir prim kaçığı oranının toplam açığı % 10'dan daha fazla artırdığını ortaya koymaktadır.
- iv. Çeşitli varsayımlar altında hesaplanan farklı emeklilik yaşı, prim oranı ve aylık bağlama oranı kombinasyonları sayesinde, SSK açıklarının tamamen or-

tadan kaldırılabilmesi veya çok düşük bir seviyeye indirilebileceği ortaya konmuştur. SSK'nın iki ayaklı bir emeklilik sisteminin kamu tarafından işletilen ve emekli olan herkesin asgari bir yaşam standardını tutturmasını amaçlayan birinci ayağına dönüştürülmesini öngören senaryolardan özellikle kayda değer olanı, bu birinci ayak için ortalama prim oranının % 8, bağlama oranının da % 25 olmasını öngörmüştür. Bu oranların asgari emeklilik yaşının da 15 yıllık bir geçiş dönemi boyunca hem kadın hem de erkek çalışanlar için 59'a çıkartılması ve bu geçiş dönemini izleyen her on yılda bir bir yaş artmasının otomatik bağlanması yoluyla desteklenmesi halinde, hem SSK'nın 60 yıllık birikimli açığının sıfırlanması, hem de SSK'nın yıldan yıla karşılaşılabileceği finansman açıklarından 15 yıldan kısa sürecek bir gelecekte kurtulmanın mümkün olduğu gösterilmiştir.

Genel denge modelinden çıkan ve 4. bölümde sunulan sonuçlar ise, üç ayaklı bir emeklilik sistemine geçişi öngören çeşitli reform senaryoları çerçevesinde, Türkiye'nin temel iktisadi göstergelerinde gözlenecek değişiklikleri ele almaktadır. Bu çalışmada;

- i. Türkiye için bir genel denge modeli oluşturulmuş ve demografik yapı, bireysel tercihler, üretim teknolojisi ve mali politika araçlarının yanısıra kamu emeklilik sisteminin emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, prim oranı ve çalışma süresi gibi temel değişkenleri kullanarak hesaplamalar yapılmıştır. Kamu emeklilik sisteminin tamamen ortadan kaldırıldığı, bütün emeklilik sisteminin fon esasına göre çalışan bireysel emeklilik kurumlarınca işletildiği (yani kamu emeklilik sisteminin aylık bağlama ve prim oranlarının sıfırlandığı) bir ortamda, reel ücretler % 19,5; sermaye stoğu % 66,2 ve GSMH % 19,5 artış gösterirken, faiz oranının yarıya düşeceği gözlenmiştir.
- ii. Kamu emeklilik sisteminin devamı halinde, bu değişkenlerle ilgili sonuçlar uygulanacak aylık bağlama oranlarına göre değişmektedir. Nitekim, % 30 oranında aylık bağlayan bir kamu emeklilik sisteminin devam etmesi halinde ödenmesi gereken prim oranı % 6,9; reel ücretlerdeki artış % 9,1; faiz oranı % 6,4; sermaye stoğundaki artış % 28,3 ve GSYİH'daki artış % 9,2 olarak gerçekleşecektir.
- iii. Modelde, kamu emeklilik sisteminin tamamen ortadan kaldırılmasını amaçlayan bir reformun gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkan ve GSYİH'nın 2,3 katı olan geçiş dönemi maliyeti, 40 yıl boyunca alınacak ek bir gelir vergisi ile karşılanmaktadır.

5.2.2. Reform Önerisinin Temel Esasları

Raporun diğer bölümlerinde elde edilen ve yukarıda özetlenen bu bulguları da dikkate alarak yapılan somut reform önerileri aşağıdaki ilkelere dayanmaktadır.

- Türkiye’de demografik yapıdaki değişim ve temel ekonomik değişkenlerdeki olumsuz gelişmelerin yanısıra ülke dışında meydana gelecek değişikliklerden etkilenmeyecek, genel olarak sistemin dışında cereyan eden gelişmelerin olumsuz etkilerini en aza indiren bir emeklilik sistemine ihtiyaç vardır.
- **Nimet-külfet** dengesinin sağlanması hususunda hangi sosyal güvenlik kuruluşu ve rejimine bağlı olduğuna bakılmaksızın her vatandaşa eşit davranan bir emeklilik sistemi oluşturulmalıdır.
- Kurulacak emeklilik sisteminin işleyişi, fertlere kendi çalışma ve emeklilikleri ile ilgili kararların alınma sürecinde, daha fazla söz sahibi olma ve sorumluluk üstlenme imkanı vermelidir. Bu ortamın sağlanması, "insan hak ve özgürlüklerini ön planda tutan demokratikleşme sürecinin felsefesi ile uyumlu bir anlayışın" da gereğidir.
- Emeklilik sistemindeki reformun amacı, yalnızca bugün ve yakın gelecekte emekli olacakların haklarını korumayı değil, bundan sonra emekli olacakların makul bir hayat standardına ulaşmalarını sağlamayı da hedefleyen ve bu amaçla daha geniş tasarruf ve yatırım alternatifleri sunmak olmalıdır.
- Emeklilik sisteminin işleyişi, siyasi iktidarların aylıkların belirlenmesi, artış oranlarının tespiti, primlerin artırılması gibi emeklilerin hayat standartlarını değiştirecek müdahalelerine imkan vermemeli, emeklilerin geleceği ile ilgili belirsizliklere yol açmamalıdır.
- Fertlerin üzerindeki dolaylı ve dolaysız vergi yükünü azaltarak hem ekonomiye yeni kaynak sağlayan hem de istihdamı ve dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamındaki nüfus oranını artıran, bunu gerçekleştirirken de reel ücretlerdeki artışı engellemeyen bir sistem oluşturulmalıdır.

Önerilen modelin temel değişkenlerinden birini emeklilik yaşının belirlenmesi oluşturmaktadır. ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde mevcut emeklilik yaşının ortalama yaşam beklentisine oranı % 77 ile % 85 arasındadır. Bu kriter esas alındığı zaman ortalama yaşam beklentisinin 69 yıl olduğu ülkemizde emeklilik yaşının bugün 55-56 olması gerekmektedir. 2045-2050 yıllarına doğru ortalama yaşam beklentisinin 79’a çıkması beklendiğinden, buna uy-

gun emekli olma yaşının da 62-63 olması gerekmektedir. 4447 sayılı Kanun gereğince mevcut sistem içinde emekli olma yaşı 2020'li yıllarda zaten 58-60'lı yaşlara yükseleceği için önerilen yeni emeklilik sisteminde kısa dönemde emeklilik yaşı ile ilgili önemli değişikliklere ihtiyaç duyulmayacaktır. 2020-2050 yılları arasında emeklilik yaşının 4-5 yaş yükseltilmesi, sistemi nüfusun yaşlanmasından kaynaklanacak olumsuz etkilerden koruyacaktır.

5.2.3. Yeni Emeklilik Sistemi'nin Kurumsal Yapısı ve Finansmanı

Bu raporda önerilen emeklilik reformu **üç ayaklı bir sistem** üzerine kurulmaktadır. Önerilen Yeni Emeklilik Sistemi (YES)'nin yapısına ilişkin bu tercih, raporun ikinci bölümünde de vurgulandığı gibi, bugün gelişmiş ülkelerde, gelecekte de gelişmekte olan ülkelerde emeklilik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik genel gelişme eğilimlerine ve tercihlere uygundur. Türkiye, bu tercihe uygun bir sistemi hayata geçirme konusunda, hem anlayış ve bakış açısı hem de kurumsal altyapı bakımından 1999 yılından daha uygun ortam ve şartlara sahiptir. 2001 yılında hayata geçirilen bireysel emeklilik sistemi ile çok ayaklı sisteme geçiş konusunda önemli bir mesafe kaydedilmiştir.

5.2.3.1. Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumları

Bu ayakta, YES'in, emekli olan herkese asgari bir yaşam standardı sağlama fonksiyonunu üstlenen bir kurum yer alacaktır. Önerilen sistemin başarısı için mevcut emeklilik kurumlarının tek çatı altında toplanması reformun en önemli ve öncelikli unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Raporda, sürekli olarak birinci ayak emeklilik kurumundan bahsedilmekle birlikte malullük ve ölüm halleri de bu kurumun görev kapsamı içinde düşünülmektedir.

Birinci ayak emeklilik kurumunun işleyişi ile ilgili temel esaslar şunlardır:

- İstisnasız, kapsama alınan herkese, asgari düzeyde bir emekli aylığı garanti edilecektir.
- Sistem, dağıtım esasına göre finanse edilecektir. Halen % 20 olan prim oranı, beş yıldan daha kısa süreli sigortalılar için % 7'ye düşürülecektir. Prim yükü sigortalı ve işverenler arasında eşit olarak paylaşılacaktır.

- Bu ayaktan bağlanacak aylık, çalışırken elde edilen ortalama gelirin % 25'ine denk olacaktır. Bunu sağlamak üzere, halen % 65 olan ortalama aylık bağlama oranı % 25'e düşürülecektir.
- Malullük ve ölüm hallerinde ise 5 yıllık prim ödeme şartına bağlı olarak 25 yıl prim ödemiş gibi aylık bağlanacaktır.
- Oluşturulacak yeni kamu emeklilik kurumu idari ve mali açıdan özerk olacak, yönetimde sosyal tarafların etkin görev alması sağlanacaktır.

5.2.3.2. İkinci Ayak Emeklilik Sistemi: Zorunlu Bireysel Emeklilik Hesapları

İkinci ayakta yer alan emeklilik kurumları, bireysel tasarruf ve fonlama esasına göre çalışan kurumlar olacaktır. Bu kurumların çalışma esasları şunlardır:

- 2005 yılından itibaren sigortalı olanlar ile mevcut sistemde emekliliğine 20 yıldan fazla kalanlar birinci ayak emeklilik kurumu kapsamına ek olarak, **zorunlu** ikinci ayak emeklilik sistemine de katılacaklardır.
- İkinci ayaktaki kurumlar fon esasına göre çalışacak, fon mülkiyeti ve yönetimi bireylerin kontrolünde olacaktır.
- Ekonomi için yeni kaynak niteliğinde olan bu fonlar, devlet garantisi altında çeşitli yatırım alanlarında değerlendirilecektir.
- İkinci ayak emeklilik kurumlarının faaliyetleri, halen yürürlükte olan "**Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu**" çerçevesinde bir organizasyon ve kurumsal yapı esas alınarak yürütülecektir.
- İkinci ayak emeklilik kurumları için prim oranı, 2005 yılından itibaren YES'e girmeye zorunlu tutulacak olan çalışanlar yani söz konusu yıl itibarıyla 5 yıldan kısa süreli sigortalı olanlar için % 8 olacaktır. Mevcut sistemde 5 yıldan fazla süre ile sigortalı olanlara ise bir tercih hakkı verilecek ve mevcut sistemde kalmak ile YES'e geçmek arasında seçim yapmaları istenecektir. Bunlardan eski sistemde kalmayı tercih edenler için gerek prim ve bağlama oranlarında gerekse emeklilik yaşında herhangi bir değişiklik yapılmayacaktır. Ancak YES'e geçmeyi seçenler için Tablo 5.1'de prim ve bağlama oranları geçerli olacak; bunların hem I. hem de II. ayak kurumlardan gelecek maaşlarını almak için de, mevcut bireysel emeklilik sistemi için halen geçerli olan 56 yaşını beklemeleri gerekecektir. Ödenecek primlerin çalışan ve işveren arasındaki bölüşümü de Tablo 5.1'de gösterildiği gibi olacaktır.

- I. ve II. ayak emeklilik kurumlarının primleri birlikte toplanacak, II. ayak kurumların payı bireysel hesapların olduğu şirketlere aktarılacaktır.

Tablo 5.1. I. ve II. Ayak Emeklilik Kurumlarının Prim ve Bağlama Oranları (%)

	I. Ayak Prim Oranı			II. Ayak Prim Oranı			Toplam Kesinti Oranı			YES'e Geçtiği Takdirde I. Ayak Bağlama Oranı
	Sig.	İşv.	Top.	Sig.	İşv.	Top.	Sig.	İşv.	Top.	
Mevcut Sistem	9,0	11,0	20,0	-	-	-	9,0	11,0	20	65
Mevcut Sistem ile YES Arasında Tercih Hakkı Olanlar										
15 Yıldan Fazla Süredir Sigortalı Olanlar	4,0	7,5	11,5	5,0	3,5	8,5	9,0	11,0	20	60
10-14 Yıl Arası Sürede Sigortalı Olanlar	4,5	6,5	11,0	4,0	4,0	8,0	8,5	10,5	19	54
5-9 Yıl Arası Sürede Sigortalı Olanlar	5,0	5,5	10,5	3,0	4,5	7,5	8,0	10,0	18	46
YES'e Katılımı Zorunlu Olacak Olanlar										
5 Yıldan Az Süreyle Sigortalı Olanlar	3,5	3,5	7,0	4,0	4,0	8,0	7,5	7,5	15	25

Önerilen yeni emeklilik sisteminin en önemli unsurlarından biri, gerek sigortalı gerekse işverenlerin prim oranlarını azaltarak, sisteme zorunlu olarak katılacak çalışanlar için ödenecek toplam prim oranını % 20'den % 15'e düşürmesidir. Kaldı ki bu % 15'lik oranın sadece % 7'si vergi niteliği taşımakta, diğer % 8'i ise, mülkiyet ve yönetim hakkı bireye ait olacağı için gerçek bir prim niteliğinde olmaktadır. Devlet ikinci ayak emeklilik kurumlarının finansmanına katılmayacak, ancak sigortalı ve işverenler tarafından ödenecek primlere vergi muafiyeti tanıyarak teşvik edici bir rol üstlenecektir.

5.2.3.3. Üçüncü Ayak Emeklilik Kurumları: İsteğe Bağlı Bireysel Emeklilik Hesapları

Bu ayakta, halen bireysel emeklilik şirketleri adı altında faaliyet gösteren ve tamamen gönüllülük esasına göre çalışan kurumlar yer alacaktır. Çalışma esasları mevcut bireysel emeklilik sistemi ile benzer olacaktır. Bu ayaktaki şirketlerin, ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları ile de bağlantıları olabilir.

Esas olarak üçüncü ayak kurumların primleri katılımcı tarafından ödenecek, ancak işverenlerin de % 5 üst sınırını geçmeyecek şekilde katkıda bulunmaları söz konusu olabilecektir. Mevcut bireysel emeklilik sisteminde olduğu gibi katılımcı (sigortalı) ve işveren primlerini teşvik edici bir vergi muafiyeti sağlanacaktır.

5.2.4. Yeni Emeklilik Sisteminde Aylıkların Seviyesi

Şüphesiz, bir emeklilik reformunun en fazla merak edilen yönü, yeni sistemin emekli aylıklarının seviyesine etkisinin ne olacağıdır. Bu raporda önerilen yeni sistemin bireyler açısından en olumlu yönü, bağlanacak aylıkların seviyesinin hem mevcut sistemden hem de ÇSGB tarafından önerilen modelde bağlanacak aylıkların seviyesinden daha yüksek olacaktır. Tablo 5.2, mevcut sistemin devamı, ÇSGB önerisinin gerçekleştirilmesi ve bu raporda önerilen yeni emeklilik sisteminin hayata geçirilmesi halinde aylıkların seviyesinde meydana gelen değişimleri göstermektedir.

Tablo 5.2. Çeşitli Reform Önerilerinde Emekli Aylıklarının Seviyesi

		I. Ayak		II. Ayak		Toplam	
		Milyon TL	ABD Doları	Milyon TL	ABD Doları	Milyon TL	ABD Doları
Mevcut Durum	1999 öncesi	325	217	0	0	325	217
	1999 sonrası	160	107	0	0	160	107
ÇSGB Önerisi		225	150	0	0	225	150
(YES) Önerilen Model (*)							
Alternatif 1		125	83	276	184	401	267
Alternatif 2		125	83	375	250	500	333

(*) Çalışma süresinin 25 yıl, II. Ayak katkı miktarının ortalama gelirin %8'i (yılda 320 ABD Doları) ve çalışma hayatı boyunca elde edilecek getiri oranlarının Alternatif 1'de % 6, Alternatif 2'de % 8 olacağı varsayılmış; emeklilik süresi 10 yıl ve bu süredeki getiri % 4 olarak alınmıştır.

Tablo 5.2’de, önerilen yeni emeklilik sisteminin emekli aylığı seviyesine etkisi karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Mevcut sisteme göre bağlanacak aylıkların hesabında 1999 öncesi dönem için ortalama FBMG yıllık 4000 ABD doları, aylık bağlama oranı % 65 ve dolar kuru 1,5 milyon TL olarak alınmıştır. 1999 sonrasında ilk defa sigortalı olanlar için SSK’dan bağlanacak en düşük aylık, prime esas kazançların % 35’i kadar olacağından bugünkü asgari ücret düzeyinden bağlanacak olan aylık sosyal yardım zammı dahil 160 milyon TL olacaktır. ÇSGB’nın önerisinde ise 2040 yılından itibaren aylık bağlama oranının her yıl için % 1,5 ve 30 yıl çalışan bir birey için % 45 olacağı dikkate alınarak aylık hesaplanmıştır.

Tablo 5.2, önerilen yeni emeklilik sisteminin birinci ve ikinci ayaklarından bağlanacak olan aylıklar, mevcut sistemden 1999 yılından önce sigortalı olanlara bağlanacak aylıklardan birinci alternatifte % 23 ve ikinci alternatifte % 53 daha yüksek olacaktır. Kısacası, yeni emeklilik sisteminin birinci ve ikinci ayak emeklilik kurumlarından bağlanacak toplam aylık özellikle düşük gelir grupları için mevcut sisteme oranla daha yüksek olacaktır.

Bu raporda önerilen yeni emeklilik sisteminin, muhtemel sonuçlarını daha açık olarak ortaya koymak üzere, ortalama gelir düzeyinde çalışanların emekli aylıklarının seviyesinde meydana gelecek değişme, iki ayrı örnek durum alınarak, Bakanlık ve bu raporun önerdiği sistemler bakımından karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Bu karşılaştırma yapılırken, her üç ayaktan sağlanacak emeklilik geliri göz önüne alınmıştır. Yine bu hesaplamada, sistemin yaratacağı yeni kaynakların yatırıma yönlendirilmesi ile artan emek talebi ve bunun reel ücret seviyesinde yaratacağı artışlara bağlı olumlu etkiler dikkate alınmamıştır.

Örnek 1:

Tablo 5.2’de olduğu gibi, Türkiye’de kişi başına düşen ortalama yıllık gelir yaklaşık olarak 4,000 ABD doları veya 6 milyar TL, dolar kuru da 1,5 milyon TL olarak alınmıştır. ÇSGB’nın reform önerisinde yer alan verilere göre, 2040 yılında 65 yaşında emekli olmak için başvuran sigortalı % 45 aylık bağlama oranı üzerinden yine Tablo 5.2’de verildiği gibi, yıllık ortalama 1800 ABD doları, aylık ise 150 ABD doları seviyesinde bir gelir elde edecektir. Bu da bugünkü kur üzerinden aylık 225 milyon TL gelire sahip olması anlamına gelmektedir.

Bu örnekte ele alınan sigortalının 30 yıl süre ile çalışıp, % 8'i zorunlu II. ayak ve % 2'si de isteğe bağlı III. ayağa ödenmek kaydıyla gelirinin % 10'unu tasarruf ettiğini, yıllık 400 ABD dolarına denk gelen bu birikimlere yıllık ortalama % 6 (veya % 8) getiri sağladığını, 2040 yılında 65 yaşında emekli olacağını ve emeklilik süresinin de aylık bağlanmaya başladıktan sonra 15 yıl süreceğini varsayarsak Tablo 5.3'deki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Tablo 5.3. Karşılaştırmalı Aylık Seviyeleri

	I. Ayak PO (%)	II. ve III. Ayak PO (%)	Emekli Aylığı	
			Milyon TL	USD
Mevcut Durum	20	0	325+0+0=325	217+0+0=217
ÇSGB Önerisi	20	0	225+0+0=225	150+0+0=150
YES (%6 Getiri)	7	8+2	125+273+68=466	83+182+45=310
YES (%8 Getiri)	0	8+2	125+398+100=623	83+266+66=415

Tablo 5.3'teki veriler, bu raporda önerilen yeni sistemin üç ayağından sağlanan emeklilik aylıklarının toplamının, ÇSGB'nin önerdiği kamu sisteminden %106,7 ile % 176,7 arası daha fazla emekli aylığı sağladığını ortaya koymaktadır.

Örnek 2:

Bu örnekte ele alınan sigortalının 35 yıl süre ile çalıştıktan sonra 2040 yılında 65 yaşında emekli olduğunu, çalışırken %8'i zorunlu II. ayak ve %2'si de isteğe bağlı III. ayağa ödenmek kaydıyla gelirinin % 10'unu tasarruf ettiğini, yıllık 400 ABD dolarına denk gelen bu birikimlere yıllık ortalama % 8 getiri sağladığını, emeklilik süresinin de aylık bağlanmaya başladıktan sonra 15 yıl süreceğini ve bu süre boyunca, birikmiş olan fonların getirisinin % 3'e düştüğünü varsayarsak, bu durumda örnek aldığımız kişinin her üç ayaktan sağladığı toplam emeklilik aylığı 591 ABD doları veya 887 milyon TL olacaktır.

Bir ilave varsayımla, bu kişinin emeklilik süresini 20 yıl olarak kabul edersek, emekli aylığı 491 ABD doları veya 737 milyon TL olacak ve yeni emeklilik sisteminin sağlayacağı aylık, yine hem mevcut sistemden hem de ÇSGB'nin önerdiği sistemdeki aylıklardan daha yüksek olacaktır.

5.2.5. Yeni Emeklilik Sisteminin Değerlendirilmesi

Bu raporda önerilen yeni emeklilik sistemi-YES'in hayata geçirilmesi halinde, aşağıdaki olumlu etkilerin ortaya çıkması beklenmektedir:

- Öncelikle, hem sigortalı hem de işveren primlerinde (katkılarında) önemli oranda bir düşüş sağlanacaktır (Tablo 5.1). Bu düşüş, bireyin kullanılabilir gelirinde ve kısa dönem refahında bir artış sağlarken, işverenin üretim maliyetlerini de uluslararası rekabet gücünü artıracak şekilde düşürecektir.
- Primlerdeki bu düşüş, bir yandan istihdamı artıracak; diğer yandan da raporun 3. bölümünde tartışıldığı gibi, kayıt dışı ekonominin cazibesini azaltarak kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir.
- Reformdan beklenen en olumlu sonuçlardan biri, özellikle ikinci ayak emeklilik kurumlarının fonlarının toplam tasarruflara yapacağı katkı yoluyla sermaye stoğu, istihdam ve reel ücret artışları ile ekonomik büyümeye ivme kazandırıcı etkileri olacaktır (4. bölüm).
- Özellikle II. ayak zorunlu bireysel tasarruf fonlarının oluşumu, ülkemizdeki kurumsal yatırımcı tabanını genişletecek, gelişmiş sermaye piyasalarına sahip AB üyesi ülkelerde olduğu gibi, hem özel kesime hem de kamuya uzun vadeli fon yaratma işlevini yerine getirecektir. Oluşan kaynaklar, sermaye piyasalarının yeni ürünler sunmasına kolaylık sağlayacak, sermaye piyasaları AB normlarına daha uygun hale gelecektir.
- Mevcut sistemin işleyişinden ve finansman açıklarından kaynaklanan ekonomik yük ortadan kalkacaktır. Kamunun borçlanma gereğindeki azalma bir yandan reel faiz oranlarının ve enflasyonun düşmesine katkıda bulunacak, diğer yandan da finansman kaynaklarının yatırıma yönelmesini kolaylaştıracaktır.
- Ekonomik politikalar, sosyal güvenlik açıklarının yarattığı baskılardan ve sınırlılıklardan uzak ve daha istikrarlı bir ortamda uygulanabilecektir. Emeklilik sistemi açıkları ortadan kalkacağından, bunların makroekonomik dengeler üzerindeki olumsuz etkilerinin önlenmesine yönelik Dünya Bankası ve IMF kaynaklı müdahalelere maruz kalınmayacaktır.
- Ödenen primlerdeki düşüşle birlikte toplam vergi yükünün azaltılması, istihdam artırıcı politikalarla, kayıt dışılığı önleyici ve caydırıcı tedbirlerin daha etkin uygulanmasını sağlayacak, Türk ekonomisi bir bütün olarak AB normlarına yaklaşacaktır.

- Üç ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi, hem kapsam hem de aylıkların seviyesi bakımından yaşlılıkta daha yüksek bir koruma garantisi sağlayacak, yoksulluğu azaltacaktır.

YES'in hayata geçirilmesinde karşılaşılabilecek **muhtemel güçlükler ve sınırlılıklar** şunlardır:

Hangi kapsam ve seviyede gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin, sosyal güvenlik reformları mutlaka bir geçiş dönemini gerektirir ve bu geçiş dönemi ile ilgili düzenlemeler reformun en kritik boyutunu oluşturur. Raporda önerilen yeni emeklilik sisteminin geçiş dönemi maliyetlerini, mevcut emeklilik kurumlarından aylık almaya hali hazırda hak kazanmış olanların aylıklarını karşılamak üzere ihtiyaç duyulan fonun yaratılması oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile *ileriye dönük olarak fonlanmamış pasif miktarı* karşılayacak finansman ihtiyacının karşılanması gereğidir. Geçiş döneminin finansman ihtiyacı, reformun hayata geçirilmesinde değişik alternatifleri gündeme getirebilir.

Geçiş dönemi ile ilgili bir alternatif, YES'in yalnızca 2005 yılından itibaren ilk defa sigortalı olacaklarla, mevcut sistemde 5 yıldan az sigortalılığı bulunanları kapsamasıdır. Bu alternatifte 5 yıldan fazla süre ile sigortalı olanların ve emeklilerin durumlarında bir değişiklik yapılmayacaktır. Bu alternatifin yaratacağı tek ek maliyet, 5 yıldan az sigortalıların I. Ayak prim oranlarındaki düşmenin, kamu emeklilik sisteminin prim gelirlerinde yaratacağı kısmi azalma olacaktır. Öte yandan, 5 yıldan fazla sigortalılara da YES ile mevcut sistem arasında tercih yapma hakkı verildiği takdirde bu maliyet düşecektir. Böyle bir tercih, en azından YES'e katılmayı seçenlerin bir bölümü için emekliliği geciktirme tercihi ile eş anlamlı olacağından, bunlar mevcut sistemde kaldıkları takdirde olacağından daha uzun süre ile prim ödeyecekler ve dolayısıyla emeklilik maaşlarını almaya daha geç başlayacaklardır. Mevcut sistemden YES'e geçmeyi tercih edecek olan sigortalıların aylık bağlama oranını kestirmek çok güç olmakla birlikte, YES'in özellikle nisbeten yeni sigortalılar için cazip olacağından hareketle, bu tercihi yapan insanların emeklilik yaşının ciddi oranda artacağı söylenebilir. Türkiye'deki ortalama emeklilik yaşını da fiili olarak yukarı çekecek olan bu durum, 4447 sayılı Kanun'daki yaş artırım şemasında Anayasa Mahkemesi kararını takiben yapılan değişiklik sonrası uygulamaya konan mevcut yaş sınırlarından bağımsız ve tamamen sigortalıların ihtiyari tercihleri sonunda ulaşılabilecek bir başarı olacaktır. Bir genelleme yapmak gerekirse, YES'e geçmeyi tercih eden sigortalıların oranı ne kadar yüksek olursa, geçiş maliyetinin kar-

şılanmasına imkan verecek zaman da o kadar uzun olacaktır. Buna ek olarak, prim oranlarının işveren paylarında da gerçekleşmesi öngörülen düşüşün, kaçacağı azaltarak prim tahsilinde tedrici bir artışa yol açması da beklenebilir.

Yeni sistemin, beş yıldan uzun süredir sigortalı olanlar arasında tercih edilme oranı arttıkça, mevcut bireysel emeklilik sisteminin kurulması sırasında umulan yararların gerçekleşme hızı da artacaktır. Bireysel emeklilik sisteminin faaliyete geçişinden bu yana geçen yaklaşık bir yıllık zamanda 250 bine yaklaşan katılımcı edinmesinin ne denli büyük bir memnuniyetle karşılandığı hatırlanırsa, YES'e yoğun katılımın bu sürece ivme kazandıracığı ve ekonomik büyümeye de gözle görülür bir katkı sağlamaya başlayacağı ileri sürülebilir. Tasarruflardaki bu artışın, bir yandan ekonomik büyümeye katkısı yoluyla kamunun vergi gelirlerinde yol açacağı artış, diğer yandan da kamunun borçlanma maliyetinde yaratacağı düşüş bu bağlamda hesaba katılmalıdır.

Geçiş dönemi finansman ihtiyacı, mevcut sistemden emekli maaşı almakta olanların zaman içinde sistemden çıkmalarına bağlı olarak her şekilde azalacak ve YES uzun dönemde kamu emeklilik sisteminin açık yaratması sorununu ortadan kaldıracaktır. Yine de, geçiş maliyetinin düşürülmesi kısa dönemde YES'e ihtiyari katılımın teşvikini gerektirmektedir. Ancak, bu ihtiyari katılımın tüm çabalara rağmen artırılmaması durumunda, halen emekli maaşlarını almakta olan emeklilerin reel gelirlerini, toplam prim gelirlerinde sisteme yeni giren sigortalıların YES'e katılımının zorunlu kılınmasına bağlı olarak gerçekleşecek kısmi ve geçici düşme dolayısıyla korumak gerektiği de açıktır. Kamu gelirlerinde, ekonomik büyümenin toplam vergi gelirlerini yükseltici etkisi ve prim kaçaklarında beklenen düşüşe bağlı olarak gerçekleşecek artışlar ile kamu giderlerinde kamu borçlanmasının azalan maliyetine bağlı olarak gerçekleşecek düşüşler bu sebeple ortaya çıkacak maliyete katlanmayı kolaylaştıracaksa da, gerektiğinde bu amaçla alınabilecek önlemler arasında;

- Sosyal güvenlik reformunu destekleyen IMF ve Dünya Bankası vasıtasıyla çok uzun dönemli ve düşük faizli borçlanma olanaklarının araştırılması,
- Geçiş döneminin finansmanı için, diğer bir çok konuda olduğu gibi, süresi ve oranı belirli geçici vergi(ler) konulması ve
- Zaten çok gecikmiş olan büyük ölçekli özelleştirmelere hız verme yönünde kararlı ve ciddi adımlar atılması sayılabilir.

EK

a) Genel Denge Modelinin Detayları

Model 1:

Model 1'in en önemli yanı, sosyal güvenlik konusunda gerek akademik çalışmalarda gerekse alternatif reform önerileri üretiminde en çok kullanılan model olmasıdır. Bireyler bu model ekonomide hiç kredi veya borç alamazlar. Dolayısıyla, her türlü ekonomik şok karşısında kendi kendilerini tasarruf yoluyla sigortalamak zorundadırlar. Örneğin, yaşlılık sigortası için, kamu sisteminin olmadığı bir ortamda tamamen kendi tasarruflarıyla ve bu birikimlerin yaşam boyunca kazanacağı faiz geliriyle kendilerine emeklilik maaşı sağlayabilirler. İşsizlik ya da vakitsiz ölüm gibi durumlarda özel sigorta araçları olmadığı için malesef bu tür risklere maruz kalırlar. Böyle bir ekonomik ortamda kamu sisteminin bahsettiğimiz iki riske karşı önemli bir sigorta rolü olabilir. Bu yüzden kamu yaşlılık sigortası, Model 1'de bireyin refah düzeyini artırabilir. Fakat aynı zamanda, yüksek vergi oranı yüzünden tasarrufu ve emek arzını özendirmek yerine caydıran bu kamu emeklilik sisteminin toplam etkisinin ne olacağı önceden belirlenemez. Ancak dikkatli bir şekilde kalibre edilmiş, yani Türkiye ekonomisine ayarlanmış bir genel denge modeli çözülüp hesaplandığı zaman, kamu sisteminin artıları ve eksileri aynı model çerçevesinde hesaplanır ve net etkisi ortaya çıkar.

Demografi:

Yaş j ile belirtilir. Emeklilik yaşı j_R , maksimum yaş ise j' 'dir. j yaşından $j+1$ yaşına ulaşma olasılığı ψ_j ile ifade edilir. Varsayım gereği $\psi_{j'}=0$. Yani son yaş kesin olarak j' 'dir. Eğer nüfus artış oranı n ile belirtilecek olursa, yaş gruplarının toplam nüfustaki oranları aşağıdaki denklemlerle hesaplanır:

$$\mu_j = \frac{\psi_j}{(1+n)} \mu_{j-1}, \quad \sum_{j=1}^{j'} \mu_j = 1.$$

Dikkat edilecek olursa, demografik değişkenler sadece yaşa bağlıdır; zaman içinde farklılık göstermez.

Bireylerin Optimizasyon Problemi:

Bireyler aşağıdaki toplam amaç fonksiyonunu maksimize ederler.

$$E_1 \sum_{j=1}^J \beta^{j-1} \left[\prod_{k=1}^j \psi_k \right] u(c_j).$$

Burada c_j j yaşındaki tüketim miktarını, E_1 1 yaşındaki (yani gerçek hayattaki 21. yaşta) bireyin sahip olduğu bilgi kümesini, β bireyin iskonto faktörünü ve $u(c_j)$ de bireyin j yaşındaki tüketim harcamalarından aldığı tatmini belirtir.

Model 1'de bu yıllık amaç fonksiyonunu sabit görel risk kaçım (constant relative risk aversion) bir fonksiyon olarak alacağız:

$$u(c_j) = \frac{c_j^{1-\gamma} - 1}{1-\gamma}.$$

Bireyin riskten kaçma parametresi $\gamma > 0$ ile temsil edilir.

Model 1'de birey her yıl işsizlik riskine maruzdur. Her yılın başında ya iş bulur ya da işsiz kalır; bu endekse l diyecek olursak, $l \in \{e,u\}$ ve e bireyin iş sahibi olduğunu, u ise işsiz kaldığını gösterir. İşsizlik tehlikesinin yıldan yıla takip ettiği patikayı 2'ye 2 bir matriks belirler:

$$\begin{pmatrix} \pi_{ee} & \pi_{eu} \\ \pi_{ue} & \pi_{uu} \end{pmatrix}.$$

Burda π_{ee} bireyin bir yıl daha aynı işte kalma olasılığını belirtir, π_{eu} ise işini kaybedip bir yıl işsiz kalma olasılığını gösterir. Bu iki olasılığın toplamı doğal olarak bir eştir. İkinci sıradaki olasılıkların yorumu da benzer şekildedir.

İşsiz kalan birey çalıştığı süredeki maaşının bir yüzdesini, ϕ , işsizlik sigortası olarak alır. Kamu tarafından idare edilen bu işsizlik sigortası sistemi dağıtım esasına göre çalışır ve işsizlik vergi oranı bu kurumun bütçesini denkleştirecek şekilde hesaplanır.

Yaşlılık maaşı, b , ortalama reel ücretin bir yüzdesi olarak belirlenir:

$$b = \begin{cases} 0, & j = 1, 2, \dots, j_R - 1, \\ \theta \frac{\sum_{j=1}^{j_R-1} (1 - \tau_s - \tau_u) w \varepsilon_j}{j_R - 1} & j = j_R, j_R + 1, \dots, J. \end{cases}$$

Yıllık bağlama oranı θ ile temsil edilir. Bireyin j yaşındaki verimliliği ise ε_j ile gösterilmektedir.

Bireyin harcanabilir ya da vergi sonrası kazancı aşağıda verilmektedir:

$$q_j = \begin{cases} (1 - \tau_s - \tau_u) w \varepsilon_j & j = 1, 2, \dots, j_R - 1, \quad l = e, \\ \phi w \varepsilon_j & j = 1, 2, \dots, j_R - 1, \quad l = u, \\ b & j = j_R, j_R + 1, \dots, J. \end{cases}$$

Bireyin bir sonraki yaşa bırakmak isteyeceği birikimine y_j diyecek olursak, gene bu bireyin j yaşındaki bütçesini şöyle yazarız:

$$c_j + y_j = (1 + r)y_{j-1} + q_j + \xi.$$

Yukarıdaki bütçede faiz oranı r ile belirtiliyor. Modelde bireylerin bir kısmı maksimum yaşa ulaşmadan ekonomiden ayrılacağı için, planlanmadan bırakılan miraslar, devlet tarafından sağ kalan bütün bireylere eşit miktarda dağıtılmaktadır. Tüm yaş gruplarındaki her bireyin eşit olarak aldığı bu miktar ζ ile belirtiliyor.¹

Bireylerin kredi veya borç piyasalarına katılmadıklarını belirtmiştik. Matematiksel olarak bu varsayım, aşağıdaki eşitsizlikle temsil edilir:

$$y_j \geq 0, \quad j = 1, 2, \dots, J.$$

Üretim Teknolojisi:

Cobb-Douglas üretim fonksiyonu aşağıda verilmiştir.

$$Q = BK^\alpha L^{1-\alpha}.$$

(1) Planlanmamış mirasların yıllık toplam gelirdeki oranı %4-6 kadardır. Başka türlü dağıtım varsayımları, raporumuzdaki sonuçları fazla etkilememektedir.

Burada K ve L toplam sermaye ve emek girdilerini, Q reel milli geliri, B toplam girdi üretkenliğini ve α sermayenin reel milli gelirdeki payını ifade eder.

Toplam girdi üretkenliği, her yıl sabit bir oranda artış gösterir. Toplam sermaye tüketim oranı her yıl δ ile belirtilir.

Ekonomideki reel geliri üreten toplam girdiler, bireylerin optimal tercihleriyle belirlenir:

$$K = \sum_j \sum_y \sum_l \mu_j \lambda_j(y, l) Y_{j-1}(y, l)$$

$$L = \sum_{j=1}^{j_R-1} \sum_y \mu_j \lambda_j(y, l = e) \varepsilon_j$$

Örneğin, sermaye stoğu K bütün nesillerin tüm bireyleri üzerinden, onların birikimlerinin ağırlıklı ortalamasıyla hesaplanır.

Modelin çözüm ve hesaplanma yöntemi için İmrohoroğlu, İmrohoroğlu ve Jones (1995, 1999) gerekli detayı vermektedir.

Model 2:

Model 2'de ve 3'te yukarıdaki demografik yapı aynen kullanılmaktadır. Önemli farklılıklar ise şöyle özetlenebilir:

1) Bireyin yıllık amaç fonksiyonu 2. dereceden bir polinom olarak alınmıştır:

$$U_j = \left[-(\kappa c_j - v_j)^2 / 2 + \beta_j Z_j(U_{j+1}) \right],$$

$$Z_j(U_{j+1}) = (2 / \sigma) \log E \left[\exp(\sigma U_{j+1} / 2) \mid I_j \right],$$

$$\beta_j = \beta \left[\prod_{k=1}^j \psi_k \right].$$

Daha karmaşık gözükmeye karşın, bu fonksiyonun en önemli özelliği, modelin çözümü sonunda elde edilen talep fonksiyonlarının doğrusal fonksiyonlar olduğu için çok hızlı hesaplanabilir olmasıdır. Bu özellik, reform tasarılarının yol açacağı geçiş dönemini de, başlangıç ve bitiş sabit dengeleriyle beraber aynı zamanda hesaplanabilir hale getirir. Yukarıdaki fonksiyonda tüketicinin doyum noktası olmakla beraber, kalibrasyon sayesinde, birey hiç bir zaman bu noktaya ulaşmamaktadır. Ekonominin sürekli büyümesi için gerekli bu koşul, doyum noktasının her yıl biraz daha ileriye atılmasıyla sağlanmaktadır.

2) Model 2 ve takip eden geçiş döneminde, devlet harcamaları modele dahil edilmiştir. Bu harcamalar, literatürdeki gibi bireyin amaç fonksiyonuna bağımsız olarak girer ve kendi tüketiminden öteye fayda getirmez. Hükümet, bu harcamaları karşılamak üzere hem gelir vergisini hem de kamu borçlanmasını kullanabilir.

Geçiş Dönemi:

Kamu sisteminden bireysel hesaplara geçiş dönemi, Model 2'yi baz alarak bir sabit dengeden diğer bir sabit dengeye geçiş patikasını hesaplar. Bu geçiş dönemi süresince ortaya çıkacak değişiklikleri göz önüne alır.

Geçiş dönemi hesaplanması üzerinde daha detaylı bilgi Huang, İmrohoroğlu ve Sargent (1997) ile De Nardi, İmrohoroğlu ve Sargent (1999, 2001)'tan alınabilir. Çoknesilli modellerin çözülmesi konusunda önemli bir kaynak, Auerbach ve Kotlikoff (1987)'un kitabıdır.

b) Kalibrasyon Detayları

Model 1'in kalibrasyon detaylarını aşağıdaki tablo göstermektedir.

Nüfus Artış Oranı	0.02
Emeklilik Yaşı	55
Maksimum Yaş	80
Sağ Kalma Olasılığı	Dünya Sağlık Örgütü
Bireyin Verimlilik Serisi	Başlevent ve Tunalı (2002)
Sermayenin Milli Gelir Payı	0.35
Sermaye Tüketim Oranı	0.055
Reel Büyüme Oranı	0.02
İskonto Faktörü	0.99
Riskten Kaçma Sayısı	2.0
İşsizlik Oranı	%15
Bağlama Oranı	0.70

KAYNAKÇA

ALPER, Y. (2003). *"Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar"*, Bursa: Ekin Yayınları.

Auerbach, A. ve Kotlikoff, L. (1987). *"Dynamic Fiscal Policy"*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ayaş, E. (1998). *"Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri"*, İşletme ve Finans, Yıl: 13, Sayı: 150, s. 41-50.

Başlevent, C. ve Tunalı, İ. (2002). *"Hours of Work in Turkey, 1988-2001: An Examination of the Patterns Based on Household Data"*, manuscript.

Bergoeing, R., Kehoe, P. J., Kehoe, T. J. ve Soto, R. *"Decades Lost and Found: Mexico and Chile Since 1980"*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Volume 26, No.1.

Blöndal ve Scarpetta (1998). *"The Retirement Decision in OECD Countries"*, OECD, Economics Department, Working Paper, No: 202.

Cooley, T. ve Prescott, E. (1995). *"Economic Growth and Business Cycles"*, *Frontiers of Business Cycle Research*, ed. T. Cooley, Princeton: Princeton University Press.

ÇSGB, *"Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi"*, www.calisma.gov.tr - 29.07.2004

De Nardi, M., İmrohoroğlu, S. ve Sargent, T.J. (Temmuz 1999), *"Projected U.S. Demographics and Social Security"*, *Review of Economic Dynamics*, 2(3): 575-615.

De Nardi, M., İmrohoroğlu, S. ve Sargent, T.J. (2001), *"Saving and Pension Reform in General Equilibrium Models"*, *Oxford Review of Economic Policy*, 17(1): 20-39.

Gollin, D. (2002). *"Getting Income Shares Right"*, *Journal of Political Economy*, Vol. 110, pp. 458-474.

Gruber, J. ve Wise, D. (1999). *"Introduction"*, Gruber ve Wise (Der.), *Social Security and Retirement Around the World içinde*, Chicago: The University of Chicago Press.

Gruber, J. ve Wise, D. (2001). *"An International Perspective on an Aging Society"*, NBER Working Paper, No:8103

Güzel, A., Okur, A.R. ve Şakar, M. (1990). *"Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Model Önerisi"*, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.

Huang, H., İmrohoroğlu, S. ve Sargent, T.J. (1997), "*Two Computations to Fund Social Security*", *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 1(1): 7-44.

ILO (1996). "*Social Security and Health Insurance Reform Project: Final Report*", Cenevre: ILO.

İşıklı, A. (1998). "*Türkiye'de İşgücü Piyasası ve Sosyal Güvenlik*", A. Şahinöz (Der.), *Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz içinde*, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu.

İmrohoroğlu, A., İmrohoroğlu, S. ve Joines, D. H. (1995), "*A Life Cycle Analysis of Social Security*", *Economic Theory*, 6: 83-114.

İmrohoroğlu, A., İmrohoroğlu, S. ve Joines, D. H. (1999), "*Computing Models of Social Security*", R. Marimon and A. Scott eds., *Computational Methods for the Study of Dynamic Economies*, Oxford University Press, pp. 221-237.

Kenar, N., Teksöz, A.T. ve Coşkun, A.H. (Ağustos 1996). "*Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi*", *Hazine Dergisi (Sosyal Güvenlik Özel Sayısı)*, s. 5-25.

Kılıçdaroğlu, K. (1998). "*Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri*", *İşletme ve Finans*, Yıl: 13, Sayı: 150, s. 35-40.

Kydland, F. ve Prescott, E. (1982), "*Time to Build and Aggregate Fluctuations*", *Econometrica*, 50:1345:70.

OECD (May 1998). "*Retirement Income Systems: Reform Process Across OECD Countries*", Working Paper ANP, 3.4.

OECD (June 2000). "*Social Expenditure Database*", OECD Economic Outlook, No: 67.

Sayan, S. (2002). "*Turning Potential Retirees into Workers: Pension Reform Act of 1999 and Beyond in Turkey*", *Middle East Business and Economic Review*, Cilt: 38, No. 5, s. 54-70.

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

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

Sayan, S. ve Kenç, T. (1999). "*Long-term Consequences of Rehabilitating a Financially Troubled Pension System: An Overlapping Generations, General Equilibrium Analysis for Turkey*", ERF Working Paper No. 9914, Kahire: Economic Research Forum.

Sayan, S. ve Kiracı, A. (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, Cilt: 25, No: 6-7. s. 951-966.

Sayan, S. ve Kiracı A. (2001b). *"Identification of Parametric Policy Options for Rehabilitating a Pay-As-You-Go Based Pension System: An Optimisation Analysis for Turkey"*, Applied Economics Letters, Cilt: 8, No: 2, s. 89-93.

Sayan, S. ve Turhan-Sayan, G. (2001). *"In Search of Parametric Reform Alternatives for A Pay-As-You-Go Pension System: A Genetic Algorithm Approach"*, Henüz Yayınlanmamış Çalışma.

TEKSÖZ, T. (2004). *"Sosyal Güvenlik Reformu"*, Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.

The Superintendency of the Pension Fund Administrators (May 1993). *"The Chilean Pension System"*, 4th edition.

TÜSİAD (1999). *"Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri"*, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (1997), *"Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma"*.

United Nations Population Division (1998). *"World Population Prospects: The 1998 Revision"*.

U.S. Department of Health and Human Services (1999). *"Social Security Programs Throughout the World"*.

www.bagkur.gov.tr

www.calisma.gov.tr

www.egm.org.tr

www.emekli.gov.tr

www.iskur.gov.tr

www.ssk.gov.tr

Yandı, R. (2003). *'Business Cycles in Turkey: Empirical Regularities and Search for a Model'*, University of Southern California.

