The Impact of the Retirement Policy of Turkey to the Social Security Budget in The Period of 2000-2015

Assoc. Prof. Muzaffer KOÇ, Marmara University

Abstract

Retirement is referring to withdrawal of a person from the active working life after fulfilling a certain age and a certain working period. In return of the social insurance premiums paid during the period of active work-life regular payments are being made to this person. It is a necessity to maintain a balance between the premiums paid during the period of active work-life and the payments in the retirement. Otherwise, a deterioration may result in the fiscal balance of the social security system. The pension-entitlement-age policy of Turkey, which has taken the final shape with the Social Security and General Health Insurance Act No. 5510 of 2008, is a system which adopted different and gradual retirement ages for men and women till the year of 2048. The pension-entitlement-age is being fixed at the age of 65 both for male and female insurers after the year of 2048. In this study, the impact of the implementation of the retirement policy of Turkey over the social security budget in the period of 2000-2015 will be discussed.

Keywords: Social security budget, actuarial balance, active/passive ratio, retirement-entitlement-age, welfare policies, pensions

Özet

Emeklilik, kişilerin belli çalışma süresi ve yaş düzeyinden sonra aktif çalışma hayatından çekilmesini ifade eder. Emeklilik döneminde aktif çalışma süresince ödenen sosyal sigortalar primleri karşılığından kişiye düzenli bir ödeme yapılmaktadır. Emeklilik döneminde yapılan ödemeler ile çalışma süresince ödenen primler arasında bir denge kurulması gereklidir. Aksi takdirde sosyal güvenlik sisteminin mali dengesinde bozulmalar ortaya çıkabilir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla 2008 yılında nihai halini alan Türkiye'de emeklik yaşı politikası, kadın ve erkeklerde farklı olmak üzere 2048 yılına kadar kademeli bir yaş sistemi benimsenmiştir. 5510 sayılı Kanununa göre 2048 yılından sonra kadın ve erkek emeklilik yaşı 65 olarak sabitlenmiştir. Henüz yasal bir düzenlemeye dönüştürülmemekle birlikte Türkiye doğumda beklenen ortalama yaşam süresi arttıkça emeklilik yaşının da artırılması düşünülmektedir. Ülkelerin uyguladıkları sosyal politikalara göre aktif/pasif dengesi farklılık gösterebilmektedir. Türkiye'de mevcut sosyal güvenlik aktif/pasif dengesi 1,94'dir (2015). Söz konusu bu 1,94'lük oran birçok açıdan ideal aktif pasif dengesinden oldukça uzaktadır. Emeklik yaşındaki kademeli artışlarla bu olumsuzluğun düzeltilmesi hedeflenmektedir. Çalışmada, Türkiye'de uygulanan emeklilik politikasının, 2000-2015 dönemi sosyal güvenlik bütçesi üzerindeki etkisi irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik Bütçesi, Aktüeryal Denge, Aktif/Pasif Dengesi, Emeklilik Yaşı, Refah Politikaları, Emekli Aylığı

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, bir toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma ve insanlara yaşadıkları toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı sağlama amacı taşır ve esasta bir gelir transferi niteliğindedir. Sosyal güvenlikle ilgili problemlerin temelinde, bu transfere konu olacak kaynağın bulunabilmesi yatar. Sosyal güvenlik sistemini kurma ve herkesi kapsama alma konusunda tam bir fikir birliği ve siyasi irade oluşsa bile, transfere konu olacak kaynağın varlığı önemli bir problem alanıdır. Bu anlamda, bir ülkede, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını, bu amaca tahsis edilen iktisadi kaynakların varlığı belirler.

Emeklilik, kişilerin belli çalışma süresi ve yaş düzeyinden sonra aktif çalışma hayatından çekilmesini ifade eder. Emeklilik döneminde aktif çalışma süresince ödenen sosyal sigorta primleri karşılığından kişiye düzenli bir ödeme yapılmaktadır. Emeklilik döneminde yapılan ödemeler ile çalışma süresince ödenen primler arasında bir denge kurulması gereklidir. Aksi takdirde sosyal güvenlik sisteminin mali dengesinde bozulmalar ortaya çıkabilir.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümde teorik çerçevede sosyal güvenlik, risk, yaşlılık ve emeklilik kavramları kısaca açıklanmıştır. İkinci bölümde ise, Türkiye'de izlenen emeklilik politikası bağlamında yaşlılık sigortasıyla ilgili gelişmeler ve yaşlılık sigortasında yapılan düzenlemeler ele alınmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye'de uygulanan emeklilik yaşı politikasının sosyal güvenlik bütçesi üzerindeki etkisi analiz edilmiştir.

TEORİK ÇERÇEVE

Sosyal Güvenlik Kavramı

İnsanlar, yaşadıkları toplumlarda sürekli olarak kendilerini etkileyen olaylarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu olaylar bazen kişilerin sağlıklarına zarar vermekte, bazen de çalışma gücünü kaybetmelerine sebep olabilmektedir. İnsanların karşılaştıkları söz konusu olaylar neticesinde, bazen gelirleri azalabilmekte, bazen de giderleri de artabilmektedir. İnsanlar, söz konusu maliyetlerin azaltılması için bir takım koruyucu mekanizmalara ihtiyaç duyarlar. İnsanların kendilerinin ve ailelerinin koruyucu mekanizmalara olan ihtiyacı, sosyal güvenlik fikrinin ortaya çıkmasına sebep olmuş, zamanla toplumlarda **sosyal güvenlik kavramı** önem kazanmıştır. Ancak toplumların anlayışına göre sosyal güvenlik kavramı farklılık göstermiştir (Sayım-Odabaş, 2015: 94).

Sosyal güvenlik, insanların karşılaşması mutlak ve muhtemel birtakım tehlikelerin sonuçlarına karşı tedbir almayı konu almaktadır. Sosyal güvenlik gelir güvenliği sağlayarak insanların muhtaçlık riskine karşı korumayı amaçlamaktadır (Arıcı, Alper, 2013: 33).

Sosyal güvenlik, doğal bir insan hakkıdır ve devletin yapmakla yükümlü olduğu görevlerdendir. Sosyal güvenlik, toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarma güvencesi sağlar (Cural, 2016: 693).

Bugün dünyanın bütün ülkelerinde kapsamı, riskleri ve finansmanı farklılık gösteren sosyal güvenlik sistemi bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi yoksullukla mücadelede, gelir dağılımındaki eşitsizliği önlemede, kişilerin karşılaştıkları risklerin zararlarını mimimize etmekte önemli bir role sahiptir (ÇSGB, Beyaz Kitap, 2005: 3). Sosyal güvenlik sistemleri, toplumun zorda kalan kişilere, bir hak olarak, yardım sağlayacak şekilde toplumsal dayanışmayı kurumsal hale getirir (SGK, 50 Soruda: 2006).

Risk Kavramı

Belirli olaylar kişinin hem fiziksel hem de sosyal bir takım sıkıntılara girmesine sebep olmaktadır. Kişinin sıkıntıya girmesine neden olan ve ihtiyaçlarını karşılamasında engelleyici bir rol oynayan bu faktörlere risk adı verilir. Bu bağlamda risk, irade, istek dışında insanın başına gelen ve kişinin malvarlığına, gelirine ve sağlığına zarar veren bir olgudur.

Risk, insan iradesine bağlı bulunmayan, gelecekte ve belirsiz bir olayı anlatır. Riskin ortaya çıkmasında olayın olumlu veya olumsuz olması önemli değildir. Söz konusu olay doğum

ve evlenme gibi olumlu olabilir; kaza, ölüm ve işsizlik gibi olumsuz da olabilir. Bu olayların her ikisinde de giderlerde artma veya gelirlerde azalma veyahut her ikisinde de değişme söz konusu olabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi de, hastalık, sakatlık ve işsizlik gibi risklere karşı kişinin gelirinin sürekliliğini sağlamayı hedeflemektedir (İlgün, 2015: 499).

Risk Çeşitleri

İnsan yaşadığı hayatı boyunca işsizlik, malullük, hastalık, annelik, evlenme, meslek hastalığı, iş kazası ve yaşlılık gibi birçok riskle karşı karşıya gelmektedirler (Erol, 2011: 43). Farklı kriterlere göre kategorize edilebilen sosyal güvenlik riskleri, çoğunlukla üç ana grup içinde tasnif edilmektedir: Mesleki riskler (iş kazaları ve meslek hastalıkları), fizyolojik riskler (hastalık, analık, sakatlık, maluliyet, yaşlılık ve ölüm) ve sosyo-ekonomik riskler (işsizlik, aile ödenekleri, evlenme ve çocuk sahibi olma ve konut ihtiyacı).

Yaşlılık Kavramı

Yaşlılık, kişinin belli bir yaştan sonra çalışma hayatından kopmasını ifade eder ve sürekli bir iş göremezlik durumudur. Yaşlılık, her insanın karşılaşmayabileceği muhtemel bir sosyal güvenlik riskidir (Arıcı, Alper, 2013: 35). Çünkü her insan yaşlanma sürecine girmez.

Yaşlanma, iklim ve coğrafi şartlar, beslenme, çalışan işin niteliği, cinsiyet, kişinin psiko-sosyal durumu, stres, kaza gibi pek çok faktöre bağlı değişmektedir. Bu nedenle yaşlanmaya ait, her zaman ve her yerde geçerli ve kesin bir tanım yapmak güçtür (Camkurt, 2014: 5). Yaş alma ifadesinin kısaltılmış bir biçimi olan yaşlanma; yaş alma sürecinin belirli bir dönemine verilen adıdır. Yaşlanma, insanın büyüme sürecinin son dönemini anlatır (Arıcı, Alper, 2013: 37-38) ve önlenmesi mümkün olmayan kronolojik, sosyal ve biyolojik bir süreçtir (Kalkınma Bakanlığı, 2010: 2).

Kişinin veya toplumun bakış açısına ve uygulanan ölçütlere göre farklılıklar arz eden yaşlılık, çoğunlukla kronolojik yaş (takvim yaşı), biyolojik yaş (vücut yaşı) ve istihdam yaşı olmak üzere üç kategoride ele alınmaktadır (Erol, 2011: 45).

Kronolojik yaşlanma, bir insanın yaşını, yaşadığı yılların sayısıyla ölçerken, biyolojik yaş, vücudun yıpranma derecesine göre gösterdiği yaşı ifade eder. İstihdam yaşı ise, kişinin işgücü piyasasının, iş vermek için aradığı yaşı tanımlar (Erol, 2011: 45).

102 No'lu Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi'nin 26. maddesine göre, yardım yapılacak hal, mevzuatla tayin olunan bir yaşın üstündeki ihtiyarlık halidir. Mevzuatla tayin olunan yaş haddi 65'den yukarı olmamalıdır. Bununla beraber, memleketteki yaşlı kimselerin çalışma güçleri göz önünde bulundurulmak suretiyle, yetkili merciler tarafından daha yüksek bir yaş haddi de tespit olunabilir.

Emeklilik

Emeklilik, kişinin belirli bir süre çalıştıktan sonra iş ile ilgisinin kesilerek kendisine aylık bağlanması durumudur. Emeklilik kavramı sosyal güvenlik hukukunda "yaşlılık" kavramı ile çoğu zaman eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. "Yaşlılık doğal bir durum, emeklilik ise bu durumun bir sonucudur" (Erol, 2011: 46).

Uygulamada emeklilik yaşı genellikle genel bir yaş olarak tespit edilmekte; ağır ve yıpratıcılıktan kaynaklanan bazı işlere yönelik yaş haddinden azalmaya gidilmektedir. Türkiye'de uzun süre uygulanan emeklilikte düşük yaş haddi, kişilerin çalıştıkları yerde veya başka işyerlerinde çalışmaya devam etmelerine sebep olmuştur. İşsizlerin iş bulmalarını zorlaştıran bu durum, sosyal sigorta kurumlarının mali dengesinin, pasif sigortalılar lehine önemli ölçüde bozulmasına da sebep olmuştur (Erol, 2011: 47).

Yaşlılık Sigortasının Gerekliliği

Yaşlılık sigortası, temelde iki ana düşünceye dayanır. Bunlardan birincisi, yaşlılığın uzun süre hayatta kalma sonucu ortaya çıkan ve imkânı bulunmayanın niteliği bakımından korunması gereğidir. İkincisi ise işyerinde uzun yıllar çalışan kimsenin yaşlılık aylığına hak kazanması gereğidir (İleri, 1998: 168).

Yaşlılık sigortası, işle hedeflenen sigortalılığın aktif sigortalılık döneminde ödemiş olduğu primlerin getirisinden faydalanması gereği, çalışmasının ödüllendirilmesidir.

Yaşlılık sigortası sigortacılık acısından en uzun süreli ve kapsamlı ihtiyaç duyulan sigorta kolu olduğundan sosyal güvenlik sistemleri içinde en önemli sigorta kollarının başında gelmektedir (Alper, 1997: 4).

TÜRKİYE'DE İZLENEN EMEKLİLİK POLİTİKASI ve SORUNLAR

Genel Olarak Yaşlılık Sigortasına Yönelik Sorunlar

Sosyal güvenlik, belli prensiplere göre işlemek zorunda olan bir sistemdir. Bu zorunluluk, bir matematik denge üzerine kurulan sosyal sigortalar için daha hayatidir. Sosyal sigortalar, sosyal amaçlara yönelik faaliyet gösteren kurumlar olmakla birlikte, işleyişinde teknik kurallar ve hesaplara ihtiyaç bulunmaktadır. Esasen sistem, "**külfet-nimet dengesi**" üzerine kurulmuştur. Söz konusu külfet-nimet dengesi gözden uzak tutulduğunda, sosyal sigortaların sigortacılık ilkeleriyle işleyen kısmı iflas eder.

Türk sosyal güvenlik sistemi, erken ve genç yaşta emeklilik, aylık bağlama oranlarının ve yaşlılık aylıklarının ödenen prime ve çalışılan süreye kıyasla nispi olarak yüksek olması, geriye dönük sıklıkla kabul edilen aflar ve af nitelikli borçlanmalar, prim karşılığı olmadan yapılan aylık ve gelir ödemeleri, sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal kapasite yetersizlikleri gibi nedenlerle 1990'ların başından itibaren finansman açığı vermeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, xii). Belirtilen sebeplerle 1990'li yıllardan itibaren Türk sosyal güvenlik sistemi finansman krizine girmiştir. Kurum açıklarının genel bütçeden karşılanması yoluna gidilmiştir. Aslında, sosyal güvenlik sistemi açığı sorunu, bir gelir bölüşüm sorunudur. Çünkü sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini sağlamak üzere alınacak her türlü önlem ya işçi, ya işveren, ya emekli, ya da devlet kesimi üzerine yük getirecektir. Doğal olarak bütün kesimlerde, kendilerine en az zarar verecek olan yöntemi tercih etmektedirler.

Emeklilik Yaş Sınırının Kaldırılması

Türk sosyal sigorta kurumlarının finansmanı, fon (biriktirim, kapitalizasyon) metodu esas alınarak kurulmuştur. Fon sistemi, her neslin kendi sosyal güvenliğini kendisinin finanse etmesi ilkesine dayanır. Ancak, sistemin aktüeryal dengesini bozan çok sayıda müdahale olmuş, sosyal sigorta kurumları 1970'li yıllardan itibaren açık vermeye başlamıştır (Alper, 2011: 12).

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmaların odak noktasını, emeklilik yaşı oluşturmaktadır. 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı Kanunla **emeklilik için yaş sınırı kaldırılmış** olup, erkeklerin 43, kadınların 38 yaşında emekli olmalarına imkân tanınmıştır (Tablo 1). Hatta 1.4.1981 tarihinden itibaren 506 sayılı Kanunda 18 yaşından önceki hizmetlerin yıl olarak sayılmaması şeklinde yapılan değişiklikten önce erkeklerin 43 ve kadınların 38 yaşından daha önce emekli olabilmelerine imkân tanınmıştı.

Türkiye'de emeklilik yaşının aktüeryal hesaplamalara dayanmayan ve büyük ölçüde politik mülahazalarla oldukça erken belirlenmesi yaşlılık aylığının daha genç yaştaki kişilere ödenmesine sebep olmuştur (Acartürk-Bayri, 2006: 9).

Genç emekli sayısının yüksekliği, daha kısa çalışma ve daha uzun emeklilik süresini ifade etmektedir. Erken emekliliğin sonucu olarak 19,4 yıl çalışan bir kadın sigortalının 35 yıl, erkek sigortalının ise 28 yıl emekli aylığı alabildiği durumlar ortaya çıkmıştır (Alper, 2011: 18; Gökbunar, Koç, 2009: 30). Erken yaşta emeklilik SGK sisteminin giderlerini artırıcı, gelirlerini ise azaltıcı bir etkiye sebep olmuştur (Canbay-Demir, 2013: 306).

Tablo 1: Emeklilik Koşullarına İlişkin Yasal Düzenlemeler

asa No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik yaşı	Ortalama Yaşam Süresi	En Az Sigortalı Süresi	En Az Prim Ödeme süresi

417	01.04.1950	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 41.04 Erkek 38.82	Kadın 25 Erkek 25	Yıl. Ort. En az 200
391	01.04.1954	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 46.10 Erkek 42.90	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
900	01.06.1957	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 48.89 Erkek 45.60	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
06	01.03.1965	Kadın 55 Erkek 60	Kadın 54.82 Erkek 51.66	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
186	01.03.1969		Kadın 57.00 Erkek 53.90	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
992	26.05.1976		Kadın 62.59 Erkek 57.28	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
422	06.03.1981	Kadın 38* Erkek 43	Kadın 65.41 Erkek 60.73	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
246**	10.1.1986	Kadın 55 Erkek 60	Kadın 69,82 Erkek 64,31 (1985)		Kadın 5000gün Erkek 5000gün
774	20.02.1992	Kadın 38 * Erkek 43	Kadın 69.00 Erkek 65.00	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000gün Erkek 5000gün
447	08.09.1999	Kadın 58 Erkek 60	Kadın 74,15 Erkek 67,58 (2000)	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 7000gün Erkek 7000gün
510	31.05.2006	Kadın 58 Erkek 60			Kadın 9000 gün Erkek 9000gün
510	17.04.2008	Kadın 58 Erkek 60	Kadın:80,7 Erkek:75,3 (2015)		9000 gün (4/a:7200 gün)
(5754)		1) 1.1.2036 ilâ 31.12.2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61, 2) 1.1.2038 ilâ 31.12.2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62, 3) 1.1.2040 ilâ 31.12.2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63, 4) 1.1.2042 ilâ 31.12.2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64, 5) 1.1.2044 ilâ 31.12.2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65, 6) 1.1.2046 ilâ 31.12.2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65, 7) 1.1.2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65,			

Kaynak: Banker, 2003; Acar, Kitapçı, 2008: 89.

* Bu dönemlerde emeklilik için belli hizmet süresinin yeterli olması göz önüne alınarak, asgari yaş esas alınmıştır.

** Bu kanun ile hizmete dayanan emeklilik sistemi kaldırılarak asgari yaş sınırı kadın için 55 erkek için 60 olarak belirlenmiş, ancak 3774 sayılı Kanunla yürürlükte kaldırılmıştır.

Aktif/Pasif Dengesinin Bozulması

Sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların kurumlardan aylık alanlara oranı ifade eden **aktif/pasif oranı**, primli sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriterlerden biridir (Acar-Kitapçı, 2008: 80).

Erken emekliliğin ortaya çıkarttığı önemli problemlerin başında aktif/pasif sigortalılar arasındaki dengesizlik şeklinde ortaya çıkmaktadır. Aktif/pasif dengesinin bozulması sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısını bozmakta ve sistemin finansmanını zorlaşmaktadır (Canbay-Demir, 2013: 306). Erken emeklilik aktif sigortalı sayısının düşük kalmasına sebep olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi, aktüeryal denge üzerinde işleyen bir sistemdir. Sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliği için aktif/pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerektiği bilinmektedir. Günümüzde AB ülkelerinde yaklaşık 4 sigortalıya 1 emekli düşerken, OECD ülkelerinde bu oran 6 sigortalıya 1 emekli olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de ise söz konusu oran 2'den düşüktür. Bu durumun gösterdiği ise Türkiye'de sigortalıların AB ülkelerine göre daha fazla emekliyi finanse etmek zorunda kaldığı gerçeğidir (Canbay-Demir, 2013: 306-307). Başka bir ifadeyle, Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarında aktif/pasif sigortalı oranı uluslararası minimum standardın altında kalmıştır (Gökbunar-Koç, 2011: 31).

1999 yılındaki emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemeler neticesinde, emeklilikte geçen sürenin 2020 yılına kadar aşamalı olarak azalacağı öngörülmüştür. Ancak, çalışılan süre/emeklilikte geçen süre ilişkisini çalışılan süre lehine değiştirecek yeni düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Aksi halde, hayatta kalma beklentisi ileriki yıllarda giderek artacağından, emeklilikte geçen sürenin 2020 yılından sonra yeniden artmaya başlayacağı öngörülmüştür (ÇSGB, Beyaz Kitap, 2005: 19-20).

OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, Türkiye en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasında yer almaktadır (ÇSGB Reform, 2008: 4). 1999 yılında emeklilik yaşı artışı yapılmasına rağmen bu durumu çok fazla değiştirmemiştir (ÇSGB, Beyaz Kitap: 2005, 20).

Emeklilik yaşının yükseltilmesinin üzerinden 10 yıl geçmesine rağmen aktif/pasif sigortalı oranında iyileşme sağlanamadığı görülmektedir (Alper, 2013: 27).

Nüfus Yapısındaki Değişim

Sosyal güvenlik, doğumdan ölüme insanın tüm hayatını doğrudan ilgilendirdiğinden, demografik yapı ile sosyal güvenlik sistemleri arasında karşılıklı ve çok yönlü bir ilişkiyi bulunmaktadır (Alper, 2013: 25). Nüfus artışı veya artış hızı, sosyal güvenlik konusunda yeni problemlerin habercisi gibidir. Sosyal güvenliğin aktif bir takım unsurları yanında, pasif unsurları da bulunmaktadır. Bu faktörlerin başlıcaları; demografik meseleler, nüfusun yaşlılık ve gençliği, doğurganlık ve ölüm oranları, nüfus artışı, nüfusun psikolojik ve kültürel vasıfları, cinsiyeti, mesleki dağılışı, sağlık durumu ve istihdam seviyesidir.

Nüfusun yaşlanması ve hayat beklentisinin artışı, emeklilik sistemlerinin mali dengelerini tehdit etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 16). Nüfusun yaşlanması, özellikle sanayileşmiş ülkelerde, sosyal güvenlik harcamalarının karşılanamaz bir hale gelmesine sebep olmuştur. Bazı sanayileşmiş ülkelerde, yaşlı insanların nüfus içindeki payının artması dramatik bir hal almıştır. Bunun değişmemesi halinde, önümüzdeki yıllarda her yaşlılık aylığı alan kişiyi destekleyecek bir ya da iki aktif çalışan kişiye ihtiyaç bulunacaktır. Günümüzde sosyal,

ekonomik, tıbbi, bilimsel ve teknolojik değişimlerin neticesinde dünyanın yaşlı nüfusu artmıştır.

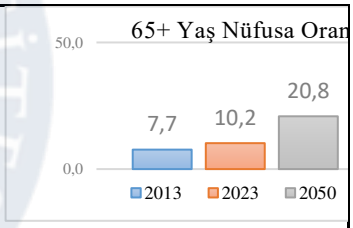
65 yaş ve üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını gösteren bağımlılık oranı, Türkiye'de, 2025 yılına kadar gerilecek, ondan sonra artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır (ÇSGB, Beyaz Kitap, 2005: 7).

Sosyal güvenlik sisteminin demografik boyutu genel olarak emeklilik sistemi ile olan ilişkisinde ortaya çıkar. Değişen ortalama hayat ümitleri, yaşlı bağımlılık oranlarındaki değişim, ülkelerin emeklilik sistemi uzun dönemli projeksiyonlar yapmalarını gerekli kılmaktadır (Acar, Kitapçı, 2008: 78).

Türkiye'de 2005 yılı sonu itibariyle %8-9'lar düzeyinde olan 60 ve yukarı yaşlı nüfus oranının; 2030'lu yıllarda %15'lere ulaşabileceği öngörülmektedir (Gökbunar-Koç, 2009: 33). Türkiye'de 2012 yılında 65 ve daha yukarı yaştaki nüfus oranı %7,5 iken nüfus projeksiyonlarına göre bu oran 2023 yılında % 10,2; 2050 yılında %20,8; 2075 yılında ise % 27,7'ye yükseleceği tahmin edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2010: 11).

Tablo 2: 65 ve Daha Yaşlı Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Payı, 2013-2075,

Nüfus	2013	2023	2050	2075
65 + Yaş	5.878.603	8.624.483	19.484.834	24.672.343
Toplam Nüfus	76.481.847	84.247.088	93.475.575	89.172.088
(%)	7,7	10,2	20,8	27,7



Kaynak: TÜİK, 2013, Nüfus Projeksiyonları.

YAŞLILIK SİGORTASINDA YAPILAN DÜZENLEMELER, SOSYAL GÜVENLİK REFORMU ve SONUÇLARI

Sosyal Güvenlik Reformuyla emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamak emeklilik parametrelerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bunları; emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, prime esas kazanç kapsamının genişletilmesi ve prime esas kazanç üst sınırının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının ve kazanç güncelleme katsayısının düşürülmesi şeklinde gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemler olarak sıralamak mümkündür (Kalkınma Bakanlığı, 2014: xii).

Emeklilik Yaşının Yeniden Belirlenmesi

Doğaldır ki, bütün sigorta kollarında olduğu gibi, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun emeklilik sisteminde de bir aktüeryal dengenin varlığı gereklidir. Ancak emeklilik olgusu yalnız yaş dikkate alınarak belirlenemez. Yaş, emeklilik için sosyolojik bir göstergedir; ama başka sosyolojik ve üretim sürecine ilişkin göstergeler de bulunmaktadır.

Emeklilik yaşının tespiti esasta bir teknik meseledir. Ortalama yaşam beklentisi, sigortalılık süresi, prim ödeme süresi ve miktarı, aylık alma süresi ve miktarı ve diğer ilgili parametrelere göre, sigortacılık anlayışı içinde gelir gider dengesini sağlayacak bir aktüeryal hesaplama işlemi sonunda emeklilik yaşı belirlenebilir. Bu, aktüeryal emeklilik yaşı olacaktır.

Yaşlılık sigortası, sürekli gelir kayıplarına neden olan yaşlılık riskine karşı güvence sağlamak üzere oluşturulmuş bir sigorta koludur. Yaşlılık sigortasında esas olan, yaşlılık aylığı bağlanmasıdır. Yaşlılık aylığına hak kazanmak için, belli bir yaşa ulaşmak, belli bir sigortalılık

süresine sahip olmak, belirli sayıda gün sigorta primi ödemiş olmak gereklidir (Oral vd., 2013: 104).

Sosyal güvenlik reformunun ana parametrelerini; emeklilik sisteminin temel yapısı değiştirilmeksizin, aylık bağlama oranları, emekliliğe hak kazanma yaşı, emeklilik için gerekli prim ödeme gün sayısı ve güncelleme katsayısı gibi kurallarda değişikliğe gidilmesi oluşturmaktadır (ÇSGB, Reform, 2008: 9).

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda 28. maddesinde yaşlılık sigortasından sağlanan haklar ve yararlanma şartları belirtilmiştir.

İlk defa 5510 Sayılı Kanuna göre sigortalı sayılanlara;

a) Kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanır. Ancak, 4-1/a kapsamında sigortalı sayılanlar için prim gün sayısı şartı 7200 gün olarak uygulanır.

b) (a) bendinde belirtilen yaş şartı;

1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,
5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,
6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,
7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65 olarak uygulanır.

2005 yılındaki reform çalışmasında, ayrıca, (ÇSGB, Beyaz Kitap, 2005: 43);

2048 -2054 döneminde kadın ve erkek için 66,

2055 -2064 döneminde kadın ve erkek için 67,

2065 -2074 döneminde kadın ve erkek için 68 olarak belirtilmiştir. Ancak Kanunlaşma sürecinde 2048 yılından sonra emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik Reformuyla; demografik yapı değişmeleri dikkate alınarak yeniden kurgulanacağı, sonuçta kadınların 19, erkeklerin 16 yıl ortalama emekli aylığı almalarının planlandığı, bu nedenle emeklilik yaşının 2036 yılından itibaren tekrar kademeli olarak yükseltileceği belirtilmiştir. Prime esas kazançlar, emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, nüfusun demografik yapısı, makro-ekonomik değişkenler gibi temel göstergelerden hareketle 2075 yılı esas alınarak yapılan projeksiyonlar; 2005 yılı itibarıyla GSYH'nın % 3.6'sı düzeyinde olan emeklilik sistemi finansman açığı, 2015 yılında % 2.3'e, 2030 yılında % 1.3'e düşeceği öngörülmektedir. 2055 yılında finansman açığının sıfırlanacağı hesaplanmıştır (Başbakanlık, 2005: 90; ÇSGB, Beyaz Kitap, 2005: 51; Alper, 2011: 19).

Tablo 3: Emeklilik Sisteminin Karşılaştırmalı Açık Projeksiyonu (GSYH %)

GSYH, (%)	**005**	**010**	**015**	**020**	**030**	**040**	**050**	**055**	**060**	**065**	**070**	**075**
Mevcut Durum	.6	.3	.2	.1	.2	.8	.7	.0	.2	.4	.5	.7
Reform Sonrası Durum	.3	.7	.3	.0	.3	.7	.2	.0	.0	.0	.0	.2

Kaynak: Başbakanlık, 2005: 90; Alper, 2011: 19.

Sosyal Güvenlik Sistemin Mevcut Durumu/Genel Görünümü

Sosyal Güvenlik Sisteminin Kapsamı

Sosyal güvenliğin tüm ülkenin fertlerini ulaştırılması gereklidir. Ancak, iktisadın temel "**kıt kaynak, sonsuz ihtiyaç**" kaidesi burada devreye girmekte ve "**herkesi, her tehlikeye karşı sosyal güvenlik kapsamına alma**" gayesi işlerlik kazanamamaktadır. Aslında sosyal

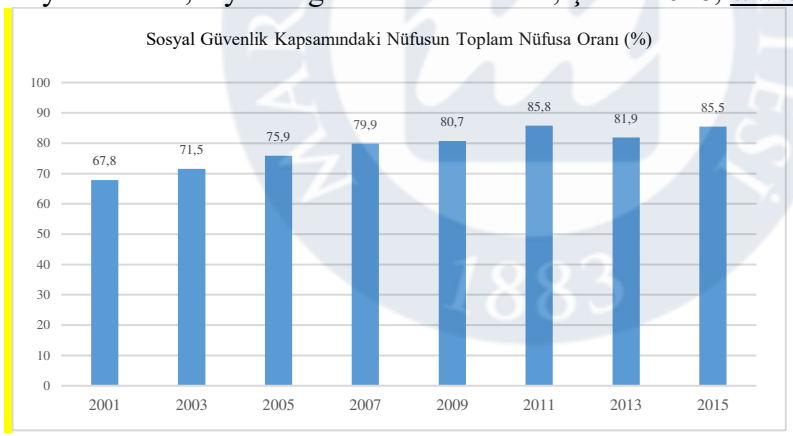
güvenliğin kapsamı belirlenirken, sosyal güvenliğin hem bir "**gelir transferi**" hem de bir "**siyasi tercih**" olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

2000-2015 döneminde sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişlemiştir. 2000 yılında **sosyal güvenlik** kapsamının toplam nüfusa oranı % 68,6 civarında iken, 2015 yılında bu oran % 85,5'e ulaşmıştır. 2000 yılında nüfusun yaklaşık %31,4'ü sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalırken bu oran 2015 yılında %14,5'e azalmıştır (Tablo 4).

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Sistemin Genel Görünümü

Yıllar	Aktif Sigortalı	Pasif Sigortalı	Bağımlılar	Aktif-Pasif Oranı	Sosyal Güvenlik Kapsamı	Türkiye Nüfusu (TUİK ADNKS)	Sigortalı Nüfus Oran (%)	Kapsam Dışı Nüfus Oranı (%)
2000	11.814.556	5.913.706	26.326.559	2,09	44.361.587	64.695.517	68,6	31,4
2001	11.474.219	6.260.036	26.376.724	2,09	44.434.548	65.570.544	67,8	32,2
2002	12.008.358	6.550.184	27.435.783	2,04	46.318.627	66.439.596	69,7	30,3
2003	12.289.808	6.848.022	28.661.079	1,99	48.094.450	67.302.123	71,5	28,5
2004	12.553.265	7.174.632	30.109.280	1,93	50.138.617	68.156.681	73,6	26,4
2005	13.156.439	7.504.453	31.423.261	1,92	52.391.314	69.000.225	75,9	24,1
2006	14.124.935	7.913.724	32.330.398	1,95	54.667.326	69.837.252	78,3	21,7
2007	14.763.075	8.279.444	33.070.537	1,95	56.423.907	70.586.256	79,9	20,1
2008	15.041.268	8.746.704	33.227.264	1,87	57.338.454	71.517.100	80,2	19,8
2009	15.096.728	9.173.780	33.989.891	1,78	58.591.604	72.561.312	80,7	19,3
2010	16.196.304	9.518.704	35.470.436	1,84	61.526.547	73.722.988	83,5	16,5
2011	17.374.631	10.015.071	36.348.317	1,87	64.088.909	74.724.269	85,8	14,2
2012	18.352.859	10.382.732	33.807.725	1,90	62.899.356	75.627.384	83,2	16,8
2013	18.886.989	10.595.966	32.939.205	1,91	62.789.365	76.667.864	81,9	18,1
2014	19.821.822	10.921.001	33.940.086	1,94	65.060.709	77.695.904	83,7	16,3
2015	20.773.227	11.385.745	34.786.165	1,94	67.331.709	78.741.053	85,5	14,5
2016/ Şubat	20.236.621	11.444.821	34.822.005	1,88	66.895.278	78.741.053	85,0	15,0

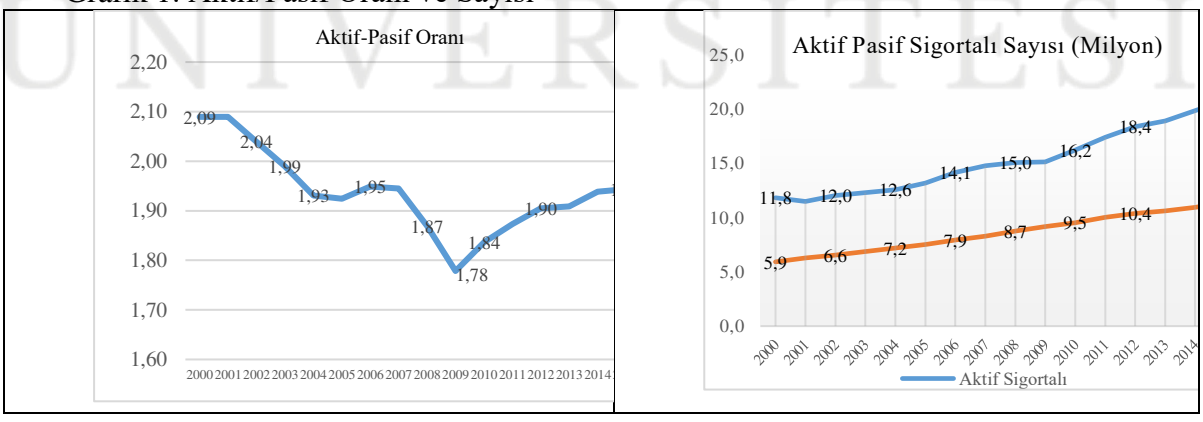
Kaynak: SGK, Aylık Sigortalı İstatistikleri, Şubat 2016, www.sgk.gov.tr



Aktif/Pasif Dengesi

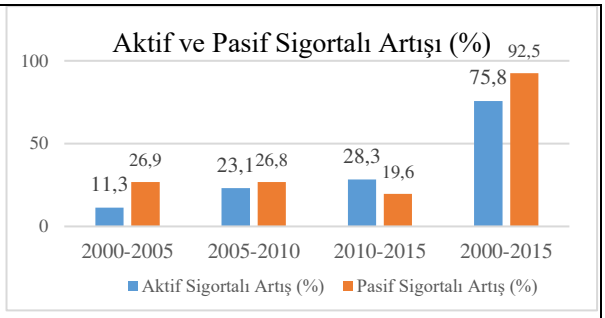
Sosyal güvenlik sistemi, aktüeryal denge üzerinde işleyen bir sistemdir. Sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliği için aktif/pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerektiği bilinmektedir. Türkiye'de ise söz konusu oran 2'den düşüktür. 2000 yılında 2,09 olan oran, 2015 yılında 1,94 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2008 krizinden sonra 2009 yılında en düşük seviyeye düşen aktif/pasif oranı bu yıldan sonra artış eğilimine girmiştir.

Grafik 1: Aktif/Pasif Oranı ve Sayısı



Tablo 5: Aktif/Pasif Sayısı

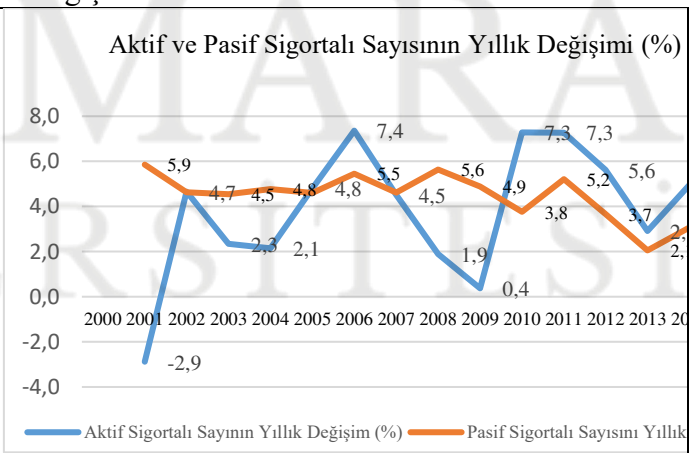
Dönem	Aktif Sigortalı Artış (%)	Pasif Sigortalı Artış (%)
2000-2005	11,3	26,9
2005-2010	23,1	26,8
2010-2015	28,3	19,6
2000-2015	75,8	92,5



2000-2015 döneminde beşer yıllık dönemde aktif ve pasif sigortalı sayısına bakıldığında aktif sigortalı sayındaki artış; 2000-2005 döneminde %11,3; 2005-2010 döneminde %23,1 ve 2010-2015 döneminde % 28 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2015 döneminde aktif sigortalı artışı ise %75,8 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2015 döneminde beşer yıllık dönemde pasif sigortalı sayısındaki artış; 2000-2005 döneminde %26,9; 2005-2010 döneminde %26,8 ve 2010-2015 döneminde % 19,6 olarak gerçekleşmiştir. 2000-2015 döneminde aktif sigortalı artışı ise % 92,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5). Başka bir ifadeyle, 2000-2015 döneminde aktif ve pasif sigortalı bakımından olumsuz bir tablo oluşmuştur. Ancak, 2010-2015 döneminde aktif sigortalı sayısında yüksek artış olumlu bir tablo oluşmasına sebep olmuştur. Zira, söz konusu dönemde aktif sigortalı artışı %28,3 olarak gerçekleşirken pasif sigortalı sayısındaki artış ise %19,6 olarak gerçekleşmiştir. Olumlu tablonun devamı önemlidir. Ancak, işgücüne katılma oranının (Ağustos/2016) % 52,6, kayıt dışı çalışan oranın ise (Ağustos/2016) % 34,6 olarak gerçekleştiği bir ortamda aktif/pasif oranına yönelik beklenen başarının sağlanması zor görünmektedir. Bu yüzden sosyal güvenlik sistemindeki aktif sigortalı sayısının artışına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle işgücüne katılma oranını artıracak ve kayıt dışılığı azaltacak mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Finansman probleminin çözümü için, işgücüne katılma oranlarının % 60'lara artırılması, kayıt dışı istihdamın ise %10'lar gibi daha makul seviyelere indirilmesi ile gereklidir (Alper, 2011: 44-45).

Tablo 5: Aktif/Pasif Sayısının Yıllık Değişimi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayının Yıllık Değişim (%)	Pasif Sigortalı Sayısını Yıllık Değişim (%)
2000	-	-
2001	-2,9	5,9
2002	4,7	4,6
2003	2,3	4,5
2004	2,1	4,8



2005	4,8	4,6
2006	7,4	5,5
2007	4,5	4,6
2008	1,9	5,6
2009	0,4	4,9
2010	7,3	3,8
2011	7,3	5,2
2012	5,6	3,7
2013	2,9	2,1
2014	4,9	3,1
2015	4,8	4,3

2000-2015 döneminde aktif sigortalı sayısının yıllara göre değişimine bakıldığında 2001 yılında bir önceki yıla göre aktif sigortalı sayısında %2,9 oranında bir azalma görülmektedir. Özellikle 2010 ve 2011 yıllarında bir önceki yıla göre artış oranı %7,3'ler ulaşmıştır. 2000-2015 döneminde pasif sigortalı sayısının yıllara göre değişimine bakıldığında 2001, 2006, 2008, 2011 yıllarında yıllık değişim yaklaşık %5 civarında gerçekleşmiştir. 2013 yılında düşük seyir izleyen pasif sigortalı sayısındaki değişim 2014 ve 2015 yıllarından itibaren artış eğilimindedir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gideri

Bir toplumu oluşturan herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma ve insanlara yaşadıkları toplum içinde insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardı sağlama amacını taşıyan sosyal güvenlik, esasta bir gelir transferi meselesidir. Sosyal güvenlikle ilgili problemlerin temelini, bu transfere konu olacak kaynağın bulunabilmesi oluşturur. Sosyal güvenlik sistemini kurma ve herkesi kapsama alma konusunda tam bir fikir birliği ve siyasi irade oluşsa bile, bu konuda karşılaşılan en büyük engel transfere konu olacak kaynağın varlığıdır. Bu anlamda, bir ülkede, sosyal güvenlik sisteminin kapsamını, bu amaca tahsis edilen iktisadi kaynakların varlığı belirler.

Sosyal güvenlik, belli prensiplere göre işlemek zorunda olan ve gelir gider dengesiyle işletilmesi gereken bir sistemdir. 2000-2015 döneminde sosyal güvenlik kurumunun gelirlerinin giderleri karşılama oranı 2000 yılında %78,1 iken 2015 yılında %95,1 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumunun toplam geliri 2000 yılında 8.575.831.000 TL iken 2015 yılında 220.102.348.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde toplam giderler 10.987.036.000 TL'den 231.546.066.000 TL'ye yükselmiştir. 2001-2015 yıllarına ait yıllık gelir-gider artış oranlarına bakıldığında 2001 yılında gelir artışı bir önceki yıla göre % 55,8 oranında artarken 2015 yılında bu oran % 19,4 olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde bir önceki yıla göre gider artışı ise sırasıyla % 62,3 ve % 13,3 olarak gerçekleşmiştir.

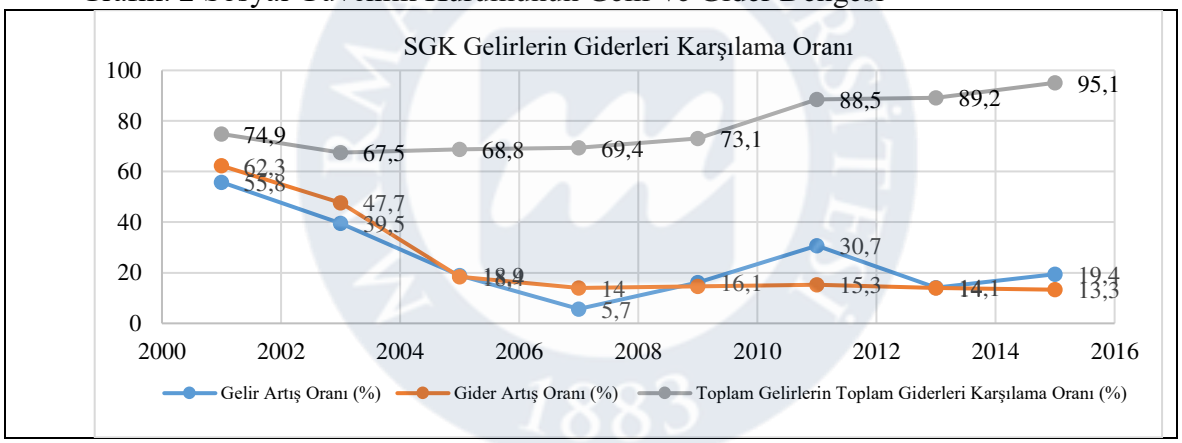
Tablo: 6 Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi (2000-2015)

Yıllar	Gelirler (Bin TL)				Artış Oranı (%)	Giderler (Bin TL)	Artış Oranı (%)	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı (%)
	Prim Gelirleri	Devlet Katkısı	Diğer Gelirler	Toplam					
2000	6.575.348		2.000.483	8.575.831		10.987.036		-2.411.206	**78,1**
2001	9.739.521		3.621.058	13.360.579	**55,8**	17.830.745	**62,3**	-4.470.166	**74,9**
2002	14.821.913		5.196.276	20.018.189	**49,8**	27.982.464	**56,9**	-7.964.275	**71,5**
2003	21.178.426		6.738.113	27.916.539	**39,5**	41.336.077	**47,7**	-13.419.538	**67,5**
2004	27.423.790		7.265.458	34.689.248	**24,3**	50.621.622	**22,5**	-15.932.374	**68,5**
2005	30.882.405		10.367.033	41.249.438	**18,9**	59.941.373	**18,4**	-18.691.935	**68,8**
2006	41.619.875		12.211.011	53.830.886	**30,5**	71.867.475	**19,9**	-18.036.589	**74,9**
2007	44.051.735		12.823.095	56.874.830	**5,7**	81.915.401	**14,0**	-25.040.571	**69,4**
2008	54.546.453	1.718.521	10.992.510	67.257.484	**18,3**	93.159.462	**13,7**	-25.901.978	**72,2**
2009	54.579.182	10.879.293	12.614.312	78.072.788	**16,1**	106.775.443	**14,6**	-28.702.655	**73,1**
2010	66.912.858	15.170.035	13.190.291	95.273.183	**22,0**	121.997.301	**14,3**	-26.724.118	**78,1**
2011	89.560.568	21.176.053	13.743.319	124.479.940	**30,7**	140.715.252	**15,3**	-16.235.312	**88,5**

2012	99.359.243	23.537.149	20.032.113	142.928.505	**14,8**	160.223.453	**13,9**	-17.294.948	**89,2**
2013	118.728.578	27.471.369	16.813.608	163.013.555	**14,1**	182.688.916	**14,0**	-19.675.361	**89,2**
2014	135.238.559	30.512.184	18.578.189	184.328.932	**13,1**	204.400.437	**11,9**	-20.071.505	**90,2**
2015	159.480.052	37.526.042	23.096.254	220.102.348	**19,4**	231.545.969	**13,3**	-11.443.718	**95,1**

Kaynak: SGK, Aylık Sigortalı İstatistikleri, Ağustos 2016, www.sgk.gov.tr

Grafik: 2 Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi



Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri

Gerçek anlam ve boyutlarıyla yeterli bir sosyal güvenliğin sağlanması, ağır bir mali faturayı gerektirmektedir. Bundan dolayı hemen hemen bütün ülkelerde işçi ve işverenin yanında devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katılması söz konusudur. Sosyal devlet ilkesi ile anayasal sosyal güvenlik hakkı bunu zorunlu kılmaktadır. Başka bir ifadeyle devletin, sosyal güvenliğin finansmanına katılması, sosyal devlet olmanın bir gereğidir.

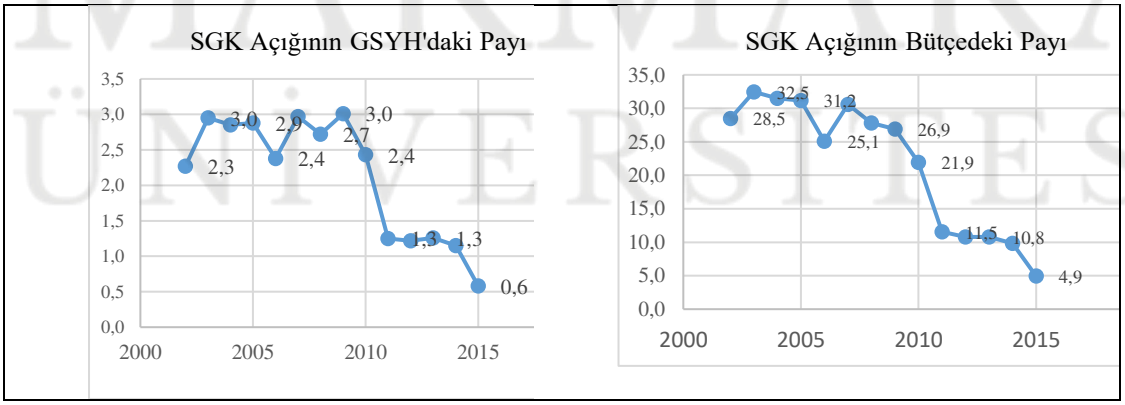
Sosyal Güvenlik Kurumu açığının GSYH'ye oranı 2002 yılında %2,27 olarak gerçekleşmiş iken, bu oran 2015 yılında azalarak %0,58 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında ise aynı oranın % 0,51 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir. Aynı şekilde SGK açığının Kurum bütçesine oranı 2002 yılında %28,46 iken; bu oran 2015 yılında azalarak %4,94 olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılında ise bu oranın %4,09 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir (Soylu, 2015: 45).

Tablo 7: Sosyal Güvenlik Kurumunun Açık Durumu (Milyon TL)

Yıllar	GSYH	SGK Giderleri	SGK Gelirleri	SGK Açığı	SGK Açığının GSYH'daki Payı	SGK Açığının Bütçedeki Payı

2002	350.476	27.982	20.018	-7.964	2,27%	28,46%
2003	454.781	41.336	27.917	-13.420	2,95%	32,46%
2004	559.033	50.622	34.689	-15.932	2,85%	31,47%
2005	648.932	59.941	41.249	-18.692	2,88%	31,18%
2006	758.391	71.867	53.831	-18.037	2,38%	25,10%
2007	843.178	81.915	56.875	-25.041	2,97%	30,57%
2008	950.534	93.159	67.257	-25.902	2,72%	27,80%
2009	952.559	106.775	78.073	-28.703	3,01%	26,88%
2010	1.098.799	121.997	95.273	-26.724	2,43%	21,91%
2011	1.297.713	140.715	124.480	-16.235	1,25%	11,54%
2012	1.416.798	160.223	142.929	-17.295	1,22%	10,79%
2013	1.567.289	182.689	163.014	-19.675	1,26%	10,77%
2014	1.747.362	204.400	184.329	-20.072	1,15%	9,82%
2015*	1.962.637	231.546	220.102	-11.444	0,58%	4,94%
2016 Bütçe	2.206.828	276.422	265.113	-11.309	0,51%	4,09%
(*) 2015 GSYH yılsonu tahminidir.						

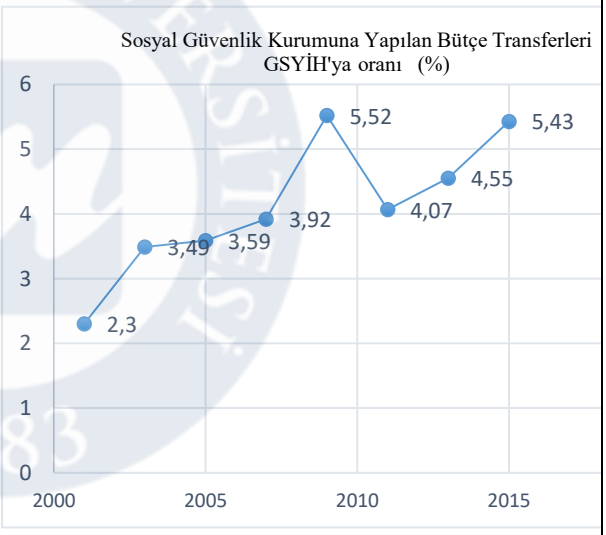
Grafik: Sosyal Güvenlik Kurumunun Açık Durumu



Sosyal güvenlik kurumuna yapılan bütçe transferlerine bakıldığından bütçe yapılan transfer GSYİH'ya oranı, 2008 yılında %3,68 iken, 2015 yılında bu oran % 5,43 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri (2008-2015)

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri	Yıllık Değişim Oranı	GSYİH ya oranı (%)
2000	3.226.460	9,9	1,94
2001	5.523.000	71,2	2,30
2002	9.684.000	75,3	2,76
2003	15.883.617	64,0	3,49
2004	18.830.000	18,5	3,37
2005	23.322.000	23,9	3,59
2006	22.892.000	-1,8	3,02
2007	33.060.241	44,4	3,92
2008	35.016.403	5,9	3,68
2009	52.599.691	50,2	5,52
2010	55.244.258	5,0	5,03
2011	52.772.218	-4,5	4,07
2012	58.728.293	11,3	4,15
2013	71.263.763	21,3	4,55
2014	77.335.890	8,5	4,43
2015	79.024.345	2,2	5,43



GSYİH değerleri,1998 yılı bazlı olup, TÜİK'ten alınmıştır.2008- 2016 yıllarında ise bütçe transferlerine ek ödeme, açık ve faturalı ödemelerle devlet katkısı dahildir. 2009- 2016 yıllarına teşvik de dahildir.

Kaynak: SGK, Aylık Mali İstatistikler, Şubat 2016, www.sgk.gov.tr

Sosyal Güvenlik Kurumunun Prim Gelirleri ve Emekli Aylığı Ödemeleri

Sosyal güvenlik sistemin temel geliri şüphesiz prim gelirleridir. Sosyal güvenlik kurumunun prim gelirlerine bakıldığında 2000 yılında toplam devlet katkısı hariç yaklaşık 6.575.348.000 prim gelirleri elde edilirken, 2015 yılında bu miktar yaklaşık 159.480.274.000

TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde emekli aylığı ödemeleri sırasıyla yaklaşık 6.756.700.000 TL ve yaklaşık 152.062.731.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9: Sosyal Güvenlik Kurumunun Prim Gelirleri, Emekli Aylığı ve Sağlık Ödemeleri

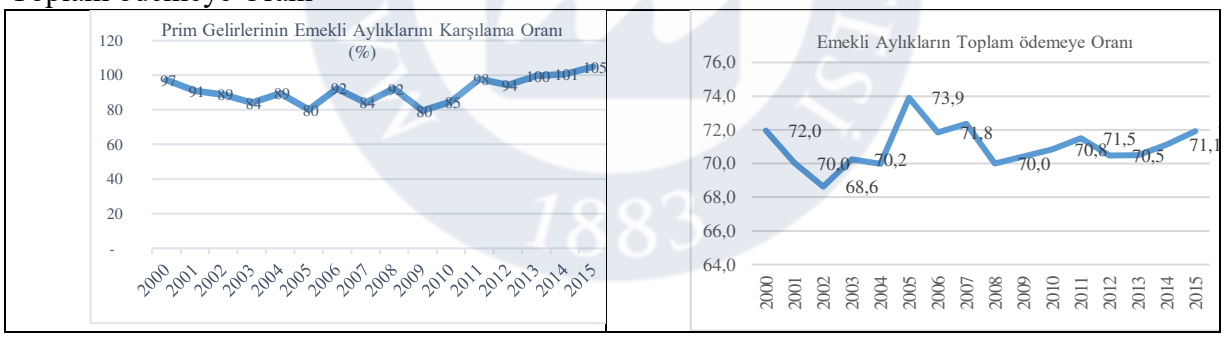
ıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri (Bin)	İ eğişim Oranı (%)	Emekli Aylığı Ödemeleri (Bin)	Sağlık Ödemeleri (Bin)	Toplam Ödeme (Bin)	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını Karşılama Oranı (%)	Emekli Aylıkların Toplam ödemeye Oranı
000	6. 575.348		6 .756.7 00	2 .633.5 52	9 .390.2 52	70,0	97,3	72,0
001	9. 739.521	4 8,1	1 0.696. 600	4 .575.9 95	1 5.272. 595	63,8	91,1	70,0
002	14 .821.913	5 2,2	1 6.687. 400	7 .629.0 27	2 4.316. 427	61,0	88,8	68,6
003	21 .178.426	4 2,9	2 5.174. 200	1 0.661. 718	3 5.835. 918	59,1	84,1	70,2
004	27 .423.790	2 9,5	3 0.660. 700	1 3.150. 129	4 3.810. 829	62,6	89,4	70,0
005	30 .882.405	1 2,6	3 8.537. 100	1 3.607. 884	5 2.144. 984	59,2	80,1	73,9
006	41 .619.875	3 4,8	4 5.075. 855	1 7.666. 674	6 2.742. 529	66,3	92,3	71,8
007	44 .051.735	5 ,8	5 2.311. 728	1 9.983. 613	7 2.295. 341	60,9	84,2	72,4
008	54 .546.453	2 3,8	5 9.136. 539	2 5.345. 913	8 4.482. 452	64,6	92,2	70,0
009	54 .579.182	(,1	6 8.603. 972	2 8.810. 684	9 7.414. 656	56,0	79,6	70,4
010	66 .912.858	2 2,6	7 8.957. 499	3 2.508. 883	1 11.466 .382	60,0	84,7	70,8
011	89 .560.568	3 3,8	9 1.615. 378	3 6.500. 378	1 28.115 .756	69,9	97,8	71,5

012	99.359.243	0,9	105.293.799	4 4.110.561	1 49.404.360	66,5	94,4	70,5
013	118.728.578	9,5	119.161.662	4 9.888.693	1 69.050.355	70,2	99,6	70,5
014	135.238.559	3,9	134.391.514	5 4.551.175	1 88.942.688	71,6	100,6	71,1
015	159.480.274	7,9	152.062.731	5 9.355.576	2 11.418.307	75,4	104,9	71,9

Kaynak: SGK, Aylık Mali İstatistikler, Şubat 2016, www.sgk.gov.tr

Prim gelirlerinin emekli aylıklarını karşılama oranlarına bakıldığında 2000 yılında söz konusu oran %97,3 iken 2015 yılında %104,9 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında emekli aylıklarının toplam ödeme içindeki payı %72 iken 2015 yılında bu oran yine benzeri şekilde %72 (71,9) olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı % 70 iken 2015 yılında % 75,4 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 2: Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını Karşılama Oranı ve Emekli Aylıkların Toplam ödemeye Oranı



SONUÇ

İnsanlar, gelirlerini azaltan, giderlerini artıran çeşitli olaylarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu olaylar zaman zaman kişilerin sağlıklarına zarar vermekte, bazen de çalışma gücünü kaybetmelerine sebep olabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi insanların karşılaşabildikleri söz konusu olayların/tehlikelerin sonuçlarına karşı tedbir almayı konu almaktadır.

Sosyal güvenlik, belli prensiplere göre işlemek zorunda olan bir sistemdir. Sosyal güvenlik, sosyal amaçlara yönelik faaliyet gösteren bir kurum olmakla birlikte, işleyişinde teknik kurallar ve hesaplara ihtiyaç bulunmaktadır. Esasen sistem, "külfet-nimet dengesi" üzerine kurulmuştur. Emeklilik sistemi de aktüeryal dengeye bağlı olarak kurulmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi üzerine yapılan tartışmaların başında emeklilik yaşı gelmektedir. 1992 yılında yapılan müdahale ile emeklilik için yaş sınırı kaldırılmış ve erkeklerin 43, kadınların 38 yaşında emekli olmalarına imkân tanınmıştır. 1999 yılındaki emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemeler neticesinde, emeklilikte geçen sürenin 2020 yılına kadar aşamalı olarak azalacağı öngörülmektedir. Emeklilik yaşının yükseltilmesine rağmen aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşme sağlanamamıştır.

Nüfusun yaşlanması ve hayat beklentisinin artışı, emeklilik sistemlerinin mali dengelerini tehdit etmektedir. Sosyal Güvenlik Reformuyla emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının

artırılması, emeklilik parametrelerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla 2008 yılında nihai halini alan emeklik yaşı politikası, kadın ve erkeklerde farklı olmak üzere 2048 yılına kadar kademeli bir yaş sistemi benimsenmiştir. 5510 sayılı Kanununa göre 2048 yılından sonra kadın ve erkek emeklilik yaşı 65 olarak sabitlenmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin 2000-2015 dönemindeki verileri incelendiğinde bazı önemli sonuçlara ulaşılmaktadır:

- Sosyal güvenlik sistemlerinin temel gayesi, bütün nüfusa yeterli bir koruma sağlamaktır. Sosyal güvenlik kapsamının toplam nüfusa oranı 2000 yılında %68,6 civarında iken, artış göstererek 2015 yılında % 85,5'e ulaşmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletilmesi için çeşitli mekanizmalar devreye sokulmalıdır. Sadece cezai müeyyidelere dayanan bir yaklaşımla kapsamın genişletilmesi mümkün değildir. Denetimler ile cezaları artırmak kapsamın artışına katkı sağlar; ancak yeterli değildir. Önemli olan, sigorta kapsamı dışında kalma maliyetinin çok yüksek olduğu bilincinin sigortalılara kazandırılmasıdır. Bu yüzden hem işverenlerin hem de sigortalıların sosyal güvenlikle ilgili bilinçlendirilmesi gereklidir. Bu bilinçlendirme, kapsamın genişletilmesinde önemli rol oynayabilir.
- Sosyal güvenlik kurumun gelirlerinin giderleri karşılama oranı 2000 yılında %78,1 iken, artış göstererek 2015 yılında %95,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı 2000 yılında %97 iken artış göstererek 2015 yılında %105 olarak gerçekleşmiştir. Bu artışın gerçekleşmesinde devletin 2008 yılından itibaren sosyal güvenlik sistemine prim katkısı önemli yer tutmuştur. Aynı şekilde bu dönemde devletin sosyal güvenlik sistemine bütçe transferiyle katkısında da artış göstermiştir. Nitekim, sosyal güvenlik kurumuna yapılan bütçe transferlerinin GSYİH'ya oranı, 2008 yılında %3,68 iken, artış göstererek 2015 yılında % 5,43 olarak gerçekleşmiştir.
- 2000 yılında emekli aylıklarının toplam ödeme içindeki payı % 72 iken 2015 yılında bu oran yine yaklaşık % 72 (71,9) olarak gerçekleşmiştir.
- Sosyal güvenlik sistemi, aktüeryal denge üzerinde işleyen bir sistemdir. Sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilirliği için aktif/pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerektiği bilinmektedir. Türkiye'de ise söz konusu oran 2 civarındadır. 2000 yılında 2,09 olan aktif pasif oranı, 2015 yılında 1,94 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2008 krizinden sonra 2009 yılında en düşük seviyeye düşen aktif pasif oranı bu yıldan sonra artış eğilimine girmiştir. Emeklilik yaşının kademeli artışına rağmen 2000-2015 döneminde aktif sigortalı sayısı %76 artarken, pasif sigortalı sayısı %92,5 artmış ve olumsuz bir tablo oluşmasına sebep olmuştur. Ancak, özellikle 2010-2015 döneminde aktif sigortalı sayısındaki artış, olumlu bir tablonun oluşmasına sebep olmuştur. Zira söz konusu dönemde aktif sigortalı artışı %28,3 olarak gerçekleşirken pasif sigortalı sayısındaki artış %19,6 olarak gerçekleşmiştir. Olumlu tablonun devamı önemlidir. Ancak, işgücüne katılma oranının (2016) %52,6, kayıt dışı çalışan oranın ise (2016) %34,6 olarak gerçekleştiği bir ortamda aktif/pasif oranına yönelik beklenen başarının sağlanması zor görünmektedir. Sosyal güvenlik sistemindeki aktif sigortalı sayısının artışına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu nedenle işgücüne katılma oranını artıracak ve kayıt dışılığı azaltacak mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

Acar,	İbrahim Attila, İsmail Kitapçı (2008), Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim, Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, S.77-98, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/154/6.ibrahimAttilaACAR.ismailkiTAPCI.pdf
Acarturk,	Ertuğrul. Osman Bayri (2006), Türkiye'de Sosyal Güvenlik Adaleti: Finansal Bir Analiz, Süleyman Demirel Üniversitesi 22. Maliye Sempozyumu, Isparta. http://sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/acarturk_bayri.pdf
Alper,	Yusuf (1997), "Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Yaşının Tesbiti", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:11, Sayı:1, Ocak-1997, s.3-14 http://www.ceis.org.tr/dergi/ocak1997/makale_1.pdf
Alper	Yusuf, 2011, Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler, Sosyal Güvenlik Dergisi, Haziran 2011, Cilt 1, Sayı 1, Sayfa 7-47, http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/9f6d1875-b3fa-4958-8f3d-b8ac61e9bc5c/YUSUFALPER.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9f6d1875-b3fa-4958-8f3d-b8ac61e9bc5c&CSRT=3499795586698200661
Alper,	Yusuf (2013). Sosyal Güvenlik Reformunun Etkileri 2020 Yılında Bitiyor (Yeni Bir Reform Mu? Yeni Tedbirler Mi?) Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası, Cilt: 27, Sayı: 3, Mayıs. S.16-31 http://www.ceis.org.tr/dergi/2013mayis/makale2.pdf
Arıcı	Kadir. Yusuf Alper (2013), Sosyal Güvenlik, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2659, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1625, Eskişehir.
Banger,	Gürol (2003), Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları Ve Uygulama Reformları, İşveren Dergisi Mayıs, 2003, http://gurolbanger.com.tr/images/isveren%20dergisi.pdf
Başbakanlık, "Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9, Ankara, Nisan-2005 http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/2005%20KYYY%20IX%20Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Reformu%20Sorunlar%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf	
Camkurt,	Mehmet Zülfi (2014), Yaşlılık Ve Yaşlıların Sosyal Güvenliği Kapsamında 65 Yaş Aylığı Bağlanması İşlemleri, Kamu-İş İş Hukuku Ve İktisat Dergisi, C:13, S:3/2014 http://www.kamu-is.org.tr/pdf/1334.pdf
Canbay	Tülin, Müslim Demir (2013), Türkiye' de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim Ve Ekonomi Dergisi, Cilt:20, Sayı:2 http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C20S22013/303-315.pdf
Cural	Mehmet (2016), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Yapısı Ve Sisteme Yapılan Bütçe Transferlerinin Ekonomik Yansımaları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.21, S.2, s.693-706 http://dergipark.ulakbim.gov.tr/sduiibfd/article/view/5000188085/5000165520
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Reform Önerisi, http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf (15.10.2004)	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu 2008, Mart.	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Beyaz Kitap: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reformu, Nisan 2005.	

Erol	Selahattin 2011, Yaşlılık Sigortası Ve Emeklilik Yaşı Tartışması, Kilis 7 Aralık Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, Haziran. http://dergipark.ulakbim.gov.tr/kilissbd/article/download/1057000011/5000111932
Gökbunar	Ali Rıza. Özgür Emre Koç (2009), Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi, Celal Bavar Üniversitesi S.B.E. Sosyal Bilimler, Cilt:7 Sayı:1 s.15-34 http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423874645.pdf
İleri	Hüseyin (1998), Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Değerlendirilmesi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi, Sayı 1, s. 163-197, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/selcuksbmyd/article/viewFile/5000084367/5000078462
İlgün,	Miraç Fatih, 2015, Kamu Sosyal Harcamalarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 4, Yıl: 2015, Sayfa: 493-516, http://dergipark.ulakbim.gov.tr/deusosbil/article/download/5000125230/5000163428
Kalkınma Bakanlığı, 2014, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/220/sosyal%20g%C3%BCvenlik%20sis.OIK.pdf	
Kalkınma Bakanlığı, 2010, Yaşlanma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 10. Kalkınma Planı, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/248/Ya%C5%9Flanma%20%C3%96zel%20%C4%B0htisas%20Komisyonu%20Raporu.pdf	
Oral	Abdurrahman İlhan, Nurşen Caniklioğlu, Dilek Baybora, Nüvit Gerek, Kadir Arıcı, Sosyal Güvenlik Hukuku (Editörler: Nüvit Gerek, Abdurrahman İlhan Oral,) Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2872, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1829, Eskişehir, Ocak 2013
Sayım	Ferhat. Turkay Odabaş (2015), 5510 Sayılı Yasa İle Değiştirilen Emekli Aylığı Bağlama Oranlarının Olası Finansal Etkisinin Sosyal Politika Hedefleri Açısından Değerlendirmesi, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, Cilt: 4, Yıl: 4, Sayı: 9 (2015/2), s.93-119. http://dergipark.ulakbim.gov.tr/hakisderg/article/download/5000151115/5000137133
SGK	2016, Aylık Mali İstatistikler, Şubat 2016, www.sgk.gov.tr 2016, Aylık Sigortalı İstatistikleri, Şubat 2016, www.sgk.gov.tr
SGK,	50 Soruda Sosyal Güvenlik Reformu 2006, www.ssk.gov.tr
Soylu,	Süleyman (2015), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2016 Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, 2015, Ankara. http://www3.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/sgb/dosyalar/sgb2016Sunum
TUİK,	2016, İşgücü İstatistikleri, Ağustos 2016 Sayı: 21579, 15 Kasım 2016, http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21579
TÜİK,	2013, Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075 Sayı: 15844 14 Şubat 2013, http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1638