

BİLGİ NOTU

Sosyal Güvenlik Sisteminde Sürdürülebilirlik Türkiye'nin Sosyal Güvenlik Karnesi



Yayın Yönetimi ve İdari Koordinasyon

İstanbul Planlama Ajansı

Hazırlayanlar

Dr. Ozan Bingöl, Dr. Buğra Gökce

Katkı Sunanlar

Prof. Dr. Aziz Çelik, Prof. Dr. Murat Şeker, Doç. Dr. Burak Cop

Tasarım Konsepti ve Yayın Kimliği

Kader Şahin

Basım Yeri ve Tarihi

İstanbul, Kasım 2024

ISBN: 978-625-6762-44-2

İstanbul Büyükşehir Belediye İştiraki Kültür A.Ş. yayınıdır.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
EVRENSEL BİR İNSAN HAKKI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK	2
MEVCUT DURUM ANALİZİ	3
Aktüeryal Dengeye İlişkin Değerlendirmeler	4
Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya Yapılan Transferler	8
Emeklilerin Milli Gelirden Aldığı Pay	13
SORUN ALANLARI	15
İktidarda Kalma Odaklı Popülist Siyaset Anlayışı	15
Sık Çıkarılan Aflar	15
Kayıt Dışı İstihdam ve Ücretler	17
İstihdam Yapısından Kaynaklı Sorunlar	18
İşgücüne Katılım	18
Yüksek İşsizlik Oranları	20
Artan Göçmenlerin Oluşturduğu Risk	21
Karmaşık Prim Destek ve Teşvik Mevzuatı	22
Kurumsal Yapıdaki Eksiklik ve Yetersizlikler	23
Demografik Fırsat Penceresinin Kapanmak Üzere Olması	26
SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER	27

GİRİŞ

Türkiye’de derinleşen yoksulluğu en çok emekliler hissetmektedir. İstanbul, yaşam koşullarının ağırlığı bakımından emeklilerin hayatlarını idame ettirmekte çok zorlandıkları bir kent olarak öne çıkmaktadır. Ortalama emekli maaşı olan 15 bin TL ile, İstanbul başta olmak üzere ülkenin herhangi bir kentinde insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürmek mümkün değildir. İstanbul’da yoksulluk sınırının üstünde bir yaşam sürebilmek için ortalama 4,5 emekli maaşına gereksinim bulunmaktadır. Ev sahibi olan emekliler için bu çıta daha düşük olmakla beraber, yine de, Türkiye’nin en büyük metropolü çalışma yaşamını noktalamış yaşça kıdemli yurttaşlar için artık yaşanmaz bir yer haline almıştır.

Derinleşen yoksulluk en ağır ve en derin biçimde İstanbul’da hissedilmektedir. İPA tarafından her ay yayınlanan “İstanbul Barometreleri” İstanbul’da yaşam maliyetinin 2020 – 2024 arasında yüzde 921 oranda arttığını ve 4 kişilik bir ailenin asgari yaşam maliyetinin Eylül 2024 itibariyle 71.431 TL’ye, yoksulluk sınırının ise 64.595 TL’ye çıktığını göstermektedir.¹ Dolayısıyla ekonomik kriz ve yoksulluk ağırlıkla çalışan, dar ve sabit gelirli kesimleri, işsiz ve emeklileri daha çok etkiler hale gelmiştir. Hane içinde yaşanan bu ekonomik kriz ve derin yoksulluğun sebeplerinin de ortaya koyulması farklı bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. İstanbul Planlama Ajansı tarafından hazırlanan Türkiye’nin Şeffaflık Karnesi, Türkiye’nin İsraf Karnesi başlıklı bilgi notları ile çalışan kesimlere, asgari ücretliye, memura veya işçiye, emekliye yapılamayan zamların toplum için kullanılmadığına yönelik tartışmalar ortaya konmuştur. Eylül 2024’te İPA tarafından yayınlanan *Türkiye’nin İsraf Karnesi*² başlıklı bilgi notunda Kur Korumalı Mevduat’ın kamuya maliyetinin devletin yatırım bütçesini aştığı, Kamu-Özel İşbirliği Projelerinin bütçe üzerinde bir yük oluşturduğu ve maliyetlere yönelik şeffaflığın yetersizliği, faiz yükünün yarattığı maliyetler ve diğer israf unsurları ortaya konulmuştur. Bu israf, çalışan kesimlerin, emeklilerin alamadıkları zamların ve ulaşamadıkları yaşam standartlarının nedenlerinin başında gelmektedir. Bu nedenle emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği çok büyük bir önem arz etmektedir.

Sosyal Güvenlik Sisteminde Sürdürülebilirlik: Türkiye’nin Sosyal Güvenlik Karnesi başlıklı bu çalışmada sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerinden emeklilerin içerisine düşürüldüğü durumun nedenleri analiz edilecektir. Yaşanmakta olan süreçle birlikte yoksulluğun ve ortaya çıkan krizin temel nedenlerinin başında gelen sosyal güvenlik sistemine yönelik araştırma yapılması oldukça önemli görülmüştür. *Sosyal Güvenlik Sisteminde Sürdürülebilirlik: Türkiye’nin Sosyal Güvenlik Karnesi* başlıklı bu rapor sosyal güvenlik kurumu ve emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğini tartışacak ve olası sorun alanları ile müdahale biçimlerini ortaya koymaya odaklanacaktır.

Türkiye’nin Sosyal Güvenlik Karnesi raporumuza kıymetli katkıları için Prof. Dr. Sayın Aziz Çelik’e teşekkürlerimizi sunuyoruz.

¹ İPA. İstanbul Barometresi. Erişim Adresi: <https://ipa.istanbul/barometre/>. Erişim Tarihi: 6.10.2024

² İPA (Eylül, 2024). Türkiye’nin İsraf Karnesi. Erişim Adresi: https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/09/BILGI-NOTU_TURKIYENIN-ISRAF-KARNESI-5.pdf. Erişim Tarihi: 6.10.2024

EVRENSEL BİR İNSAN HAKKI OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal politika uygulamalarının en önemli araçlarından birisi olan sosyal güvenlik, sanayileşme ve kentleşme ile birlikte ortaya çıkmış ve artan risklere karşı kişilerin temel bir gelir güvencesine sahip olması ve sağlıklı bir yaşam sürmesini sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Günümüzde sosyal güvenliğin özellikle yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği önleme fonksiyonunun öne çıktığı görülmektedir.³ Bu açıdan, doğru tasarlanmış, sosyal devlet ilkesini esas alan ve etkin işleyen sosyal güvenlik sistemi, yoksulluğu ve gelir dağılımı eşitsizliğini önleme fonksiyonuna sahiptir. Buna karşılık; yanlış tasarlanmış ve/veya siyasi müdahalelerle yozlaştırılmış sosyal güvenlik sistemleri, yoksulluğu artıran ve gelir dağılımı eşitsizliğini derinleştiren sonuçlara neden olmaktadır.

Bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin sağlam temele dayanması, sosyal adaleti sağlama fonksiyonu ifa etmesi, sosyal ve mali açıdan sürdürülebilir olması çalışma hayatında adaletin ve güvenin tesis edilmesi açısından da son derece önemlidir.⁴ Sosyal güvenlik temel ve evrensel bir insan hakkıdır. Bu hakkın gereklerinin devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi başta olmak üzere çok sayıda uluslararası belgede kabul edilmiştir.⁵

Anayasanın 60'ıncı maddesi "Sosyal güvenlik hakkı" başlığını taşımaktadır. Maddeye göre; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." Dolayısıyla sosyal güvenlik sadece evrensel bir insan hakkı değil aynı zamanda devletin temel ve anayasal görevlerinden biridir. Bu kapsamda devlet için etkin, adil, ulaşılabilir, mali açıdan sürdürülebilir sosyal güvenlik sistemini oluşturmak ve sürdürmek anayasal bir görev olarak tanımlanmaktadır. Anayasada yer alan eşitlik ilkesinin gereği olarak da sosyal güvenlik sisteminin; sosyal güvenlik hakkının sosyal adaletin tesisine imkân verecek şekilde toplumu oluşturan herkese, insan haysiyetine yaraşır seviyede bir hayat standardına kavuşmalarını sağlayacak şekilde uygulanması gerekmektedir.⁶

Sosyal güvenlik sistemi bugünü olduğu kadar geleceği de ilgilendiren bir alandır. Yıllarca çalışarak primlerini ödeyen kişilerin sosyal güvenlik sisteminden en önemli beklentisi emeklilik döneminde insan onuruna yaraşır bir gelire sahip olmak ve kaliteli sağlık hizmeti almaktır. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemine ilişkin mevcut durum analizi yapmak, temel sorun alanlarını tespit etmek ve bu sorunları gidermek için çözümler geliştirmek hem mevcut emekliler hem de geleceğin emeklileri için önemlidir.

³ Kalkınma Bakanlığı. (2018). Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, On Birinci Kalkınma Planı (2019-20239). s. 59

⁴ SGK. (2024). 2023 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, Ankara. s.1.

⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2018), s. 1.

⁶ Kalkınma Bakanlığı. (2018), s. 1.

Araştırmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik sisteminin öne çıkan sorun alanlarına ilişkin mevcut durum analizi yapılmıştır. Takip eden bölümde ise sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarına vurgu yapılmıştır. Son bölümde ise adil ve kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan ve mali açıdan sürdürülebilir, insan odaklı bir anlayışla adaleti ve kapsayıcılığı ön planda tutan sosyal güvenlik sistemine ilişkin çözüm önerilerine yer verilmiştir.

MEVCUT DURUM ANALİZİ

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 2023 yılı Faaliyet Raporunda Kurumun amacı; *"Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir."* şeklinde tanımlanmıştır.⁷ Ancak, Türkiye'de sosyal güvenlik sistemine ilişkin olarak aşağıda sunulan veriler bu amacın çok uzağında olduğunu göstermektedir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ve nispeten yüksek genç nüfusa sahip ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin en önemli finans kaynağı prim gelirleridir. Yeterince prim geliri üretemeyen sosyal güvenlik sistemi zora girmektedir. Gelişmiş ekonomilerde yaşanan nüfusla birlikte devlet katkılarının daha fazla önem kazandığı görülmektedir. Gelişmiş ekonomilerde bütçe imkanlarının da yeterliliği sayesinde sosyal güvenliğe devletin katkısı artmaktadır. Türkiye'de verimsiz yatırımlar, liyakat sahibi olmayan yöneticiler, usulsüzlük ve yolsuzluklar, kamu ihale sisteminde şeffaflığın kaybolması nedenleriyle bütçe imkanları faize, garanti ödemelerine, görev zararlarına, bazı kişi, kurum ve kuruluşlara aktarılmaktadır. Oysa sosyal bir devlette, gelir dağılımı adaletsizliğini gidermek, milyonlarca emeklinin insan onuruna yaraşır şartlarda yaşamasına katkıda bulunmak üzere genel bütçeden sosyal güvenlik sistemine daha fazla katkıda bulunulması gerekmektedir. Şeffaflıktan, öngöründen uzak, israf ve yolsuzluğa açık alanlara yapılan harcamalar nedeniyle daralan bütçeden sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı sınırlı kalmaktadır. Bu sınırlılık, genel anlamda yanlış ekonomi politikalarının hâkim olduğu ekonomi ve mali yapının bir sonucudur. İktidarın tercih ve önceliklerinin kimlerden yana olduğunu açık bir göstergesidir.

Sosyal devlet ilkesinin hayata geçirildiği, insan onuruna yaraşır emekli aylığı ve kaliteli sağlık hizmeti sunan bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyacımız var. Bunun önündeki en önemli engeller ise;

- Düşük istihdam oranı,
- Kayıt dışı istihdam ve ücretlerin kayıt dışı bırakılması,

⁷ SGK. (2024). 2023 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, Ankara.

- Genel olarak ücretlerin düşüklüğü,
- Sık sık çıkarılan aflar,
- Sisteme iktidarda kalma saikiyle yapılan popülist müdahaleler,
- Prim ile emekli aylığı arasındaki illiyet bağını koparan politika ve uygulamalar,
- Kurumsal yapıdaki zafiyetler, kötü idari/teknik yönetim, siyasi müdahaleler nedeniyle prim gelirini artırma kapasitesinin düşük kalması,
- Kötü ekonomik yönetim, mali disiplinden uzak bütçe sistemi, artan usulsüzlük, yolsuzluk ve israf nedeniyle sosyal güvenlik sistemine bütçeden ayrılacak kaynak kalmaması,
- Bütçe harcama tercihlerinde sosyal devlet ilkesinin ikinci plana atılmasıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Türk sosyal güvenlik sistemiyle ilgili olarak 1996 yılında hazırladığı raporunda öncelikle, herhangi bir değişiklik yapılmaksızın sistemin mevcut hali ile devam ettirilmesi durumunda Türk sosyal güvenlik sisteminin 2050 yılına kadar olacak dönem için projeksiyonu yapılmış ve çok özet olarak **sosyal güvenlik sisteminin sürdürülemez bir noktada olduğu** tespitinde bulunulmuştur.⁸ 1990'lı yılların ikinci yarısında yapılan tespitler mevcut durum göz önünde bulundurulduğunda bugün için de fazlasıyla geçerlidir. Bu kapsamda Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi insani ve sosyal nitelikleri öne çıkan bir kurum olmaktan çıkmış, emeklilerin milli gelirden aldığı pay ciddi şekilde düşmüş, emekliler yoksulluk paydasında buluşturulmuştur. Araştırmanın bu bölümünde kurumun mali yapısı farklı boyutlarıyla analiz edilmiştir.

Aktüeryal Dengeye İlişkin Değerlendirmeler

Aktif/pasif oranı emeklilik sistemlerinin önemli ölçütlerinden biridir. Bu oran sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal (gelir-gider) dengesi için de önemli bir yer tutar. Aktif-pasif oranı genel olarak çalışan sigortalılar ile aylık ve gelir alan sigortalılar arasındaki oranı ifade etmek için kullanılır.⁹ Türkiye gibi gelişmekte olan, dünya ekonomisinde üst orta gelir diliminde bulunan ve sosyal güvenlik sisteminin ana gelirlerini primlerin oluşturduğu bir yapıda aktüeryal denge önemli bir faktördür.

Aktüeryal denge kritik eşiğin de altında, cumhuriyet tarihinin en düşük seviyesinde.

⁸ ILO (1996). "Social Security and Health Insurance Reform Project: Final Report", Cenevre: ILO. Aktaran TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, Kasım 2004, İstanbul.

⁹ DİSK-AR Avrupa'da ve Türkiye'de Emeklilerin Durumu Araştırması: <https://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2024/03/Avrupada-ve-Turkiyede-Emekliler-Rapor-Mart-2024-Son-Rev.pdf> s. 12

Aktüeryal denge, sosyal güvenlik sistemleri, emeklilik planları, sigorta programları gibi uzun vadeli finansal sistemlerde önemli bir göstergesi olma niteliğini korumaktadır.

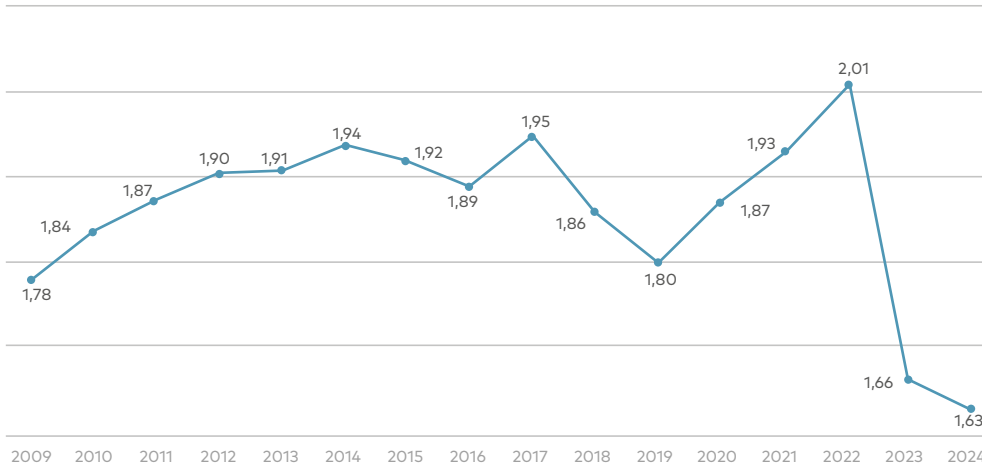
Aktüeryal denge sosyal güvenlik sistemleri için önemli olmakla birlikte, sistemin salt aktüeryal denge üzerinde şekillenmesi de beklenemez. Çünkü sosyal güvenlik salt sigortacılık değil, sosyal devlet ilkesini gözeterek "sosyal" sigortacılık olmak zorundadır. Nitekim, nüfus yapısının değişmesiyle birlikte günümüzde sadece prime dayalı sosyal güvenlik sistemleri mümkün değildir. Mutlaka anlamlı bir devlet katkısı gereklidir.¹⁰ Pek çok ülkede de sosyal güvenlik sistemi- ne ciddi boyutlarda devlet katkısı yapılmaktadır.

5489 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu" nun Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunmayarak ikinci kez görüşülmek üzere Meclise gönderilme gerekçeleri arasında yer alan aşağıdaki paragraflar sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasında uyumun gözetilmesine vurgu yapılması gereğine işaret etmesi açısından önemlidir:¹¹

"Sosyal devlette sosyal güvenlik sistemi, yalnızca aktüeryal hesaba dayanan bir düzenek olarak oluşturulamaz. Sosyal güvenliği salt aktüeryal denge olgusu düşüncesiyle oluşturmak, "sosyal devlet" ilkesini savsaklamak anlamına gelir ki, bunu, Anayasa'nın 2. maddesiyle bağdaştırmak olanaksızdır.

Devletin "sosyal" niteliği, aktüeryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasında uyum sağlanmasını; sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan açıkların, başka bir deyişle sosyal güvenlik yükünün gerektiğinde devletçe karşılanmasını zorunlu kılar."

Şekil 1: Aktüeryal Denge (Aktif/Pasif Oranı)



Kaynak: SGK Aylık İstatistikler¹²

¹⁰ DİSK-AR, Avrupa'da ve Türkiye'de Emeklilerin Durumu Araştırması, s. 12.

¹¹ Söz konusu gerekçe metnine <https://disk.org.tr/2006/06/5489-sayili-ssgs-yasasi-anayasa-mahkemesinde/> linkinden erişebilirsiniz.

¹² SGK, Aylık İstatistikler. Erişim Adresi: <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylık/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/> Erişim Tarihi: 8.09.2024. 2024 verisi Nisan 2024 dönemine aittir.

Türkiye'de aktüeryal dengenin 2009 yılından bu yana değişimine ilişkin gelişim grafiği yukarıda verilmiştir. Aktüeryal dengenin uzun yıllardır ikinin altında seyrettiği 2022 yılında iki seviyesinin biraz üzerine çıktığı 2023 ve sonrasında tekrar düştüğü grafikten görülmektedir.

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranı (Aktüeryal Denge)

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı (Dosya)	Pasif Sigortalı Sayısı (Kişi)	Aktif/Pasif Oranı
2009	15.096.728	8.488.866	9.173.780	1,78
2010	16.196.304	8.820.694	9.518.704	1,84
2011	17.374.631	9.274.705	10.015.071	1,87
2012	18.352.859	9.635.806	10.382.732	1,90
2013	18.886.989	9.893.779	10.595.966	1,91
2014	19.821.822	10.227.047	10.921.001	1,94
2015	20.773.227	10.808.165	11.384.263	1,92
2016	21.131.838	11.171.059	11.755.365	1,89
2017	22.280.463	11.418.722	12.154.140	1,95
2018	22.072.840	11.867.931	12.613.151	1,86
2019	22.000.964	12.214.543	12.977.719	1,80
2020	23.344.547	12.490.714	13.264.220	1,87
2021	24.745.149	12.847.135	13.644.030	1,93
2022	26.344.234	13.128.225	13.933.020	2,01
2023	25.358.022	15.236.122	16.030.256	1,66
2024 Nisan	25.211.953	15.492.249	16.303.087	1,63

Kaynak: SGK Aylık İstatistikler¹³

Aktüeryal denge ile ilgili değerlendirmelerin daha sağlıklı yapılabilmesi açısından diğer ülkelerdeki duruma da bakmak gerekir. Bu konuda yapılan çalışmada Avrupa ülkeleri ve Türkiye'deki aktüeryal denge verilerine aşağıdaki şekilde yer verilmiştir:

¹³ SGK, Aylık İstatistikler. Erişim Adresi: <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylık/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/>
Erişim Tarihi: 8.09.2024

Tablo 2. Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de Sigortalı İstihdam (Aktif)/ Emekli ve Hak Sahibi Sayısı ve Aktif/Pasif Oranı

Ülke	Kayıtlı İstihdam (Aktif Sigortalı) Sayısı	Pasif Sigortalı (Emekli) Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
Hırvatistan	1.598.053	1.232.601	1,3
Fransa	27.617.745	20.922.976	1,3
Letonya	779.433	572.633	1,4
Estonya	591.989	430.209	1,4
Litvanya	1.269.013	919.081	1,4
Romanya	7.106.906	5.043.972	1,4
Bulgaristan	2.962.008	20.588.098	1,4
Polonya	15.077.657	10.470.023	1,4
Slovenya	982.007	666.302	1,5
İtalya	23.122.645	15.682.545	1,5
Belçika	4.707.640	3.112.954	1,5
Finlandiya	2.558.736	1.621.433	1,6
İsviçre	5167.660	3.145.172	1,6
Portekiz	4.772.717	2.888.340	1,7
Çekya	5.107.129	2.955.977	1,7
Türkiye (*)	25.589.726	15.532.516	1,7
Avusturya	4.459.728	2.543.271	1,8
İsveç	4.944.157	2.765.487	1,8
Yunanistan	4.389.872	2.419.479	1,8
Sırbistan	2.995.480	1.626.752	1,8
Almanya	44.060.838	23.645.214	1,9
İspanya	19.373.164	10.006.553	1,9
Norveç	2.885.000	1.453.761	2
Danimarka	2.960.368	1.488.280	2
Macaristan	4.242.850	2.105.080	2
Hollanda	9.626.280	4.391.100	2,2
İrlanda	2.383.256	1.085.518	2,2
Lüksemburg	473.632	212.166	2,2
Malta	244.559	100.005	2,4
İzlanda	202.100	82.358	2,5

Kaynak: Emeğin Halleri. (2024, Kasım 10). Türkiye'de işçi sınıfının koşullarını iyileştirme çabaları üzerine tartışmalar sürüyor. Bu hafta yapılan görüşmelerde... [Tweet]. X. <https://x.com/EmeginHalleri/status/1824152175481672078>¹⁴

¹⁴ Kaynak: Eurostat, Pensionsbeneficiariesat31stDecember, http://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_pns_ben_custom_10334372/default/table [Erişim: 13 Mart 2024]. Eurostat, Employment and activity by sex and age-annual data, http://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a_custom_10361453/default/table?lang=en [Erişim: 13 Mart 2024]. TÜİK, İşgücü İstatistikleri 2021. ELA (2023), Extent of undeclared work in the European Union, <http://ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/study-on-the-extent-of-undeclared-work-in-the-EU.pdf> [Erişim: 13 Mart 2024]. DİSK-AR tarafından hesaplanmıştır. Avrupa ülkeleri verileri 2021'dir. (*) Türkiye verisi Nisan 2024'tür (SGK)Detaylar için: <https://arastirma.disk.org.tr/?p=1104>

Yukarıdaki veriler, aktüeryal dengenin ülkeler itibariyle önemli ölçüde farklılaştığını göstermektedir. Türkiye 1,7 aktüeryal denge oranıyla Avrupa ülkeleri arasında orta sıralarda yer almaktadır. Nispeten genç nüfusa sahip ve fırsat penceresinin henüz kapanmadığı bir ülke olan Türkiye’de düşük istihdama katılma oranı, kayıt dışı işsizlik ve ücretler, kurumsal yapıdan kaynaklanan diğer sorunların aşılması durumunda aktüeryal dengede daha iyi bir konuma gelmesinin mümkün olduğu değerlendirilmektedir. Ancak tekrar etmek gerekir ki; sosyal devlet ilkesi gereği, insan onuruna yaraşır bir emeklilik sistemi için aktüeryal denge tek başına dikkate alınabilecek bir unsur değildir. Aktüeryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasındaki optimal dengenin kurulması önem taşımaktadır. Aktüeryal dengenin, istihdam alanındaki sorun alanlarının giderilmesi, işgücüne katılım oranının artırılması, kayıt dışı istihdam ve ücretle etkin mücadele, Sosyal Güvenlik Kurumunda etkinliğin sağlanması ile birlikte daha uygun seviyelere geleceği ortadadır.

Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya Yapılan Transferler

SGK'ya merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferlerin değişen niteliği adaletsizliği artırıyor.

Tüm dünyada sosyal güvenlik sistemlerine bütçeden çeşitli adlarla transferler yapılır. Türkiye’de de sosyal güvenlik sistemi uzun yıllardır bütçeden yapılan transferlerle desteklenmektedir. Aşağıda niteliği itibariyle Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya yapılan transferlere yer verilmiştir.

Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya Yapılan Transferler

Yıllar	Hazine Yardımı (1.000 TL)	Görevlendirme Giderleri (1.000 TL)	Toplam Bütçe Transferi (1.000 TL)	Toplam Bütçe Transferi (1.000 USD)	GSYH'ya Oranı
2006	18.552.330	6.272.328	24.824.658	17.237.314	3,12%
2007	25.823.556	7.526.484	33.350.040	25.462.805	3,76%
2008	27.567.992	7.708.734	35.276.726	27.113.076	3,52%
2009	40.333.575	12.671.525	53.005.100	34.046.228	5,27%
2010	41.952.236	13.375.967	55.328.203	36.644.543	4,74%
2011	37.636.053	16.538.954	54.175.007	32.235.963	3,86%
2012	45.619.899	18.391.512	64.011.411	35.486.200	4,05%
2013	47.682.779	24.589.589	72.272.368	37.872.827	3,96%
2014	51.578.234	26.116.994	77.695.228	35.395.052	3,78%
2015	50.207.236	30.392.613	80.599.849	29.534.551	3,43%
2016	65.944.807	41.453.594	107.398.401	35.430.673	4,09%
2017	76.037.648	57.155.702	133.193.350	36.394.255	4,25%
2018	74.902.774	74.877.697	149.780.471	31.014.607	3,98%
2019	113.645.348	84.195.768	197.841.116	34.772.601	4,58%
2020	153.726.722	92.880.702	246.607.424	35.068.355	4,88%
2021	128.505.992	133.670.130	262.176.122	29.409.327	3,61%
2022	221.779.111	171.752.830	393.531.941	23.680.353	2,62%
2023	380.722.378	502.765.060	883.487.439	37.086.656	3,36%

Kaynak: HMB, Dolar kuru hesabında TCMB Yıllık Ortalama Dolar Alış Kuru esas alınmıştır. GSYH için TÜİK verilerinden yararlanılmıştır.¹⁵

Tablo 4'te görüldüğü üzere merkezi yönetim bütçesinden yapılan transfer tutarlarının son dönemlerde GSYH'ya oran olarak da küçülme eğilimine girdiği görülmektedir. 2002 yılında bütçeden SGK'ya yapılan transferler toplamının 2006 yılından bu yana en düşük seviyede olduğu görülmektedir. 2023 yılında bir önceki yıla göre nispi bir artış göstermesine rağmen 2006-2023 dönemi ortalamasının çok altında kalmıştır.

2025 Yılı Bütçe Gerekçesinde yer alan aşağıdaki veriler de hem GSYH'ya oran hem de merkezi yönetim bütçesine oran olarak SGK'ya yapılan bütçe transferinin son dönemde en düşük seviyelerde olduğunu göstermektedir.

¹⁵ Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya yapılan cari transfer tutarları SGK veri sistemi ile Muhasebat Genel Müdürlüğü veri sistemlerinde farklılık arz etmektedir. Sayıştay Raporlarında da yer aldığı üzere# SGK muhasebe sistemindeki eksiklikler olduğu göz önünde bulundurularak yukarıdaki tabloda Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri esas alınmıştır. 2024'tür (SGK)Detaylar için: <https://arastirma.disk.org.tr/?p=1104>

Tablo 4. Sosyal Güvenlik Kurumuna Bütçe Transferleri

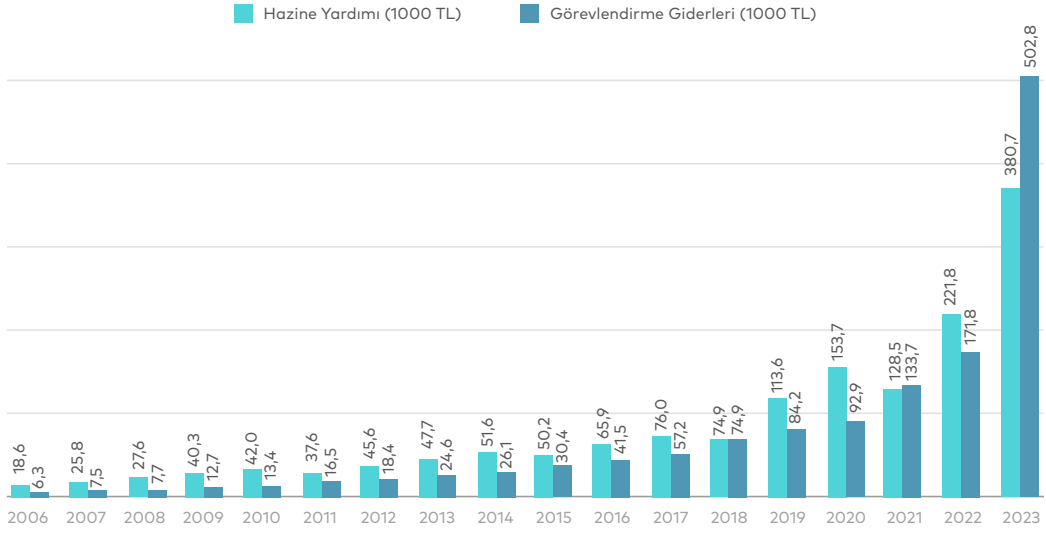
Yıllar	Transferler/ GSYH (%)	Transferler/Merkezi Yönetim Bütçesi(%)
2007	3,7	16,2
2008	3,5	15,5
2009	5,2	19,6
2010	4,7	18,7
2011	3,8	16,8
2012	4,0	17,6
2013	3,9	17,6
2014	3,8	17,2
2015	3,4	15,8
2016	4,1	18,3
2017	4,2	19,5
2018	3,9	17,9
2019	4,6	19,7
2020	4,9	20,4
2021	3,5	15,8
2022	2,6	13,3
2023	3,3	13,3

Kaynak: 2025 Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 431¹⁶

Yukarıdaki verilerin analizinde sadece yapılan transfer tutarına bakılması veya bunun toplam bütçe büyüklüğüne veya GSYH'ya oranının dikkate alınması yeterli ve doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü, sosyal güvenlik sistemine bütçeden yapılan transferlerin tutarı ve büyüklüğü kadar bunların yapılış gerekçesi, yapılış şekli ve niteliği de önem taşımaktadır. Merkezi yönetim bütçesinden SGK'ya yapılan cari transferler "Hazine Yardımı" ve "Görevlendirme Gideri" olarak yapılmaktadır.

¹⁶ GSYH değerleri TÜİK'ten alınmıştır. Bütçe transferleri içerisinde; devlet katkısı, ek ödeme, ek karşılık, faturalı ödemeler, teşvikler, ödeme gücü olmayanların GSS primi ve açık finansmanı yer almaktadır.

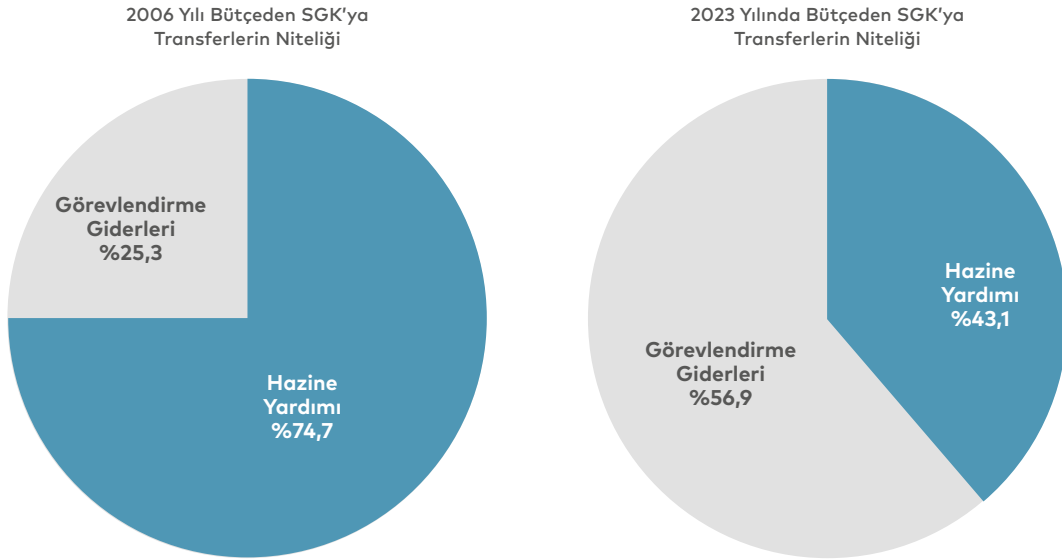
Şekil 2. Merkezi Yönetimden SGK'ya Yapılan Transferlerin Niteliğindeki Değişim (Milyar TL)



Kaynak: HMB

Yukarıdaki grafikten de açıkça görüldüğü üzere yıllar içinde SGK'ya bütçeden yapılan cari transferler içinde devlet katkısı mahiyetinde olan Hazine yardımlarının payı azalırken, gerçekte bir transfer niteliği olmayan görevlendirme giderlerinin payı artmıştır.

Şekil 3. 2006 ve 2023 Yılında Bütçeden SGK'ya Yapılan Transferlerin Niteliği



Kaynak: HMB

Merkezi yönetim bütçesinden SGK'ya yapılan transfer ödemelerinin niteliğinin 2023 yılına gelindiğinde 2006 yılı ile kıyasla önemli değişim gösterdiği ortaya çıkmıştır. Daha önce bütçeden SGK'ya yapılan toplam transferlerin sadece %25,3'ü görevlendirme gideri iken bu oran 2023 yılında %56,9'a yükselmiştir.

Bu farklılaşmanın ne anlam ifade ettiği ve emekliler açısından yarattığı adaletsizlik çok önemli görülmektedir. Bunun için söz konusu transfer kalemlerinin ne anlama geldiği aşağıda açıklanmıştır.

Hazine Yardımları SGK'ya yapılan katkı ödemelerini içermektedir. Bu ödemeler 5510 sayılı Kanunla oran ve ödeme yöntemi belirlenmiş ve belirli düzende devam eden devlet desteğidir. SGK'nın prim üretme, takip ve tahsilat kapasitesine bağlı olarak artmaktadır.

Eski adı görev zararı olan görevlendirme giderleri ise siyasi otoritenin, SGK prim sisteminden kopuk şekilde yıllar itibariyle yapılan siyasi ve politik müdahalelerle, SGK'ya çoğunluğu fatura karşılığı olmak üzere yaptığı ödemeleri içermektedir. Bu ödemelerin bir kısmı işverene sağlanan SGK teşviklerini de içermektedir. Bunların SGK'ya gerçek anlamda bir kaynak transferi niteliği içerdiğini söylemek mümkün değildir.

Yıllar içinde görevlendirme giderleri nedeniyle yapılan bütçe transferlerindeki artış aynı zamanda sosyal güvenlik sistemine yapılan müdahalelerin artışına da işaret etmektedir. Bütçe kaynaklarıyla SGK'ya yapılan ve ardından emeklilere yapılan görevlendirme gideri şeklinde tanımlanan ödemeler zaman içinde ödenen primle alınan emekli aylığı arasındaki bağı kopardığı için emekliler arasındaki maaş adaletsizliğini de artırıcı bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Tüm dünyada devletler sosyal güvenlik sistemine oranı ve büyüklüğü farklı olsa da çeşitli katkılarda bulunmaktadır. Bu durum sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Türkiye'de de bu durum geçerlidir. Bütçeden yapılan transferlerin tutar olarak büyüklüğü tek başına anlamlı bir veri olmamakta; bunun GSYH ve bütçe içindeki oranına en önemlisi de niteliğine ve transfer gerekçesine bakmak gerekmektedir.

Türkiye'de merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin GSYH'ya oranının yıllar itibariyle değişmekle birlikte son yıllarda düşüş gösterdiği görülmektedir. Bütçeden SGK'ya yapılan transferler toplamı 2022 yılında tarihi düşük seviyeye inmiş 2023 yılında nispi bir artış göstermiş olmasına rağmen 2002-2023 dönemselsel ortalamasının altında bir oran olmuştur. Türkiye'de asıl sorun, bütçeden yapılan transferlerin büyüklüğünden çok niteliğindeki değişimdir. Bütçe transferleri içinde devlet katkısı olarak yapılan transfer tutarları azalırken görevlendirme gideri olarak yapılan ve sisteme siyasi müdahalelerin sonucu olan transferlerin büyümesi sosyal güvenlik sisteminde emekliler arasındaki adaletsizliği artırmıştır ve artırmaya devam etmektedir. Sosyal adaleti sağlama aracı olarak kullanılması gereken sosyal güvenlik sistemi amacına hizmet edemez duruma gelmiştir. Bu bozulma son 22 yıl içinde en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki işlevsizliğin sebebi olarak gösterilen büyükşehir belediyelerinin borçları ise bakanlık tarafından açıklanan rakamlara göre 96 Milyar TL'dir.¹⁷ Sosyal Güvenlik Kurumu 2024 Ağustos ayı Mali İstatistik Bülteni verilerine göre, Kurumun ilk sekiz aydaki gelirleri toplamı ise 2,5 trilyon liradır.¹⁸ Yıl sonunda bu tutar 3,5 trilyon lirayı geçeceği öngörülmektedir. Belediyelerin toplam borcu olarak kamuoyuyla paylaşılan 96 milyar TL'lik tutar, 2024 yılı gelirleri içinde sadece %2,7'lik paya tekabül etmektedir.

Sayıştay tarafından hazırlanan, Sosyal Güvenli Kurumu nezdinde düzenlediği denetim sonuçlarını içeren raporlarda SGK'nın alacaklarını takip ve tahsilde yeterli performansı göstermediği, alacaklarını takibe ilişkin programlarda entegrasyon sağlayamadığı, muhasebe sisteminde ciddi sıkıntılar olduğu, alacakları karşılığı edindiği taşınmazları nakde çeviremediği gibi hususlar yer almaktadır. İşbu çalışmanın ilgili bölümünde yer verilen bu tespitlerde; bu eksiklikler nedeniyle bütçeden yapılacak devlet katkısının da düşük kalmasına neden olunmaktadır.

SGK'nın toplam gelirleri ve takipteki alacakları içinde küçük bir oran teşkil eden belediyelerin SGK prim alacaklarına gösterilen hassasiyetin %90'lar civarındaki diğer alacaklarına gösterilmediği anlaşılmaktadır. Çok uzun yıllardan birikimli olarak gelen belediyelerin SGK prim borçlarının bu dönemin sorunu gibi yansıtılması ve bu borçlar ödenmezse SGK kötü duruma düşecek gibi gösterilmesi SGK'nın içinde bulunduğu kötü yönetimden kaynaklı sorunları perdelemeye yönelik bir çaba olarak değerlendirilmiştir.

Emeklilerin Milli Gelirden Aldığı Pay

Emekli sayısı artarken emeklilerin milli gelirden aldığı pay düşmüştür.

Bir ülkede sosyal adaletin tesisi, yaratılan ekonomik değerlerin adil bir şekilde dağıtılmasıyla mümkün olur. Bu kapsamda vergi ve harcama politikaları gelir dağılımı eşitsizliğini gidermek ve sosyal adaleti tesis etmek için önemli araçlar sunmaktadır. Türkiye ekonomisi 2003-2022 döneminde ortalama %5,4 büyümüştür.¹⁹ Türkiye aynı zamanda son on altı çeyrektir ise aralıksız olarak sürekli büyüyen bir ekonomidir. Bu dönemde emekli sayımız artmış, toplam nüfusa oranı da yükselmiştir. Bu artışa rağmen emeklilerin milli gelirden aldığı pay küçülmüştür. Yani büyüyen ekonomi ve refah artışından emekliler hak ettikleri payı alamamış, aksine payları küçülmüştür. Esas üzerinde durulması gereken tespit budur.

¹⁸ Anadolu Ajansı. (2024, Kasım 10). Bakan İşikhan, SGK'ye en fazla borcu olan 5 belediyeyi açıkladı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/bakan-isikhan-sgkye-en-fazla-borcu-olan-5-belediyeyi-acikladi/3285358> Erişim Tarihi: 11.11.2024

¹⁸ Merkezi Yönetim Bütçesinden SGK'ya yapılan cari transfer tutarları SGK veri sistemi ile Muhasebat Genel Müdürlüğü veri sistemlerinde farklılık arz etmektedir. Sayıştay Raporlarında da yer aldığı üzere# SGK muhasebe sisteminde eksiklikler olduğu göz önünde bulundurularak yukarıdaki tabloda Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri esas alınmıştır.

¹⁹ Cumhurbaşkanlığı SBB, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/10/Turkiye-Ekonomisinde-Haftalik-Gelistmeler-ve-Genel-Gorunum-Raporu_11-Ekim-2024.pdf

Tablo 5: Emekli Aylığı Ödemelerinin GSYH'ye Oranı

Yıllar	Emekli Aylığı Ödemeleri	GSYH	Emekli Aylığı Ödemelerinin GSYH'ye Oranı
2010	78.957.499	1.167.664.479	6,8%
2011	91.615.378	1.404.927.615	6,5%
2012	105.293.799	1.581.479.251	6,7%
2013	119.161.662	1.823.427.315	6,5%
2014	134.391.514	2.054.897.828	6,5%
2015	151.990.402	2.350.941.343	6,5%
2016	185.157.568	2.626.559.710	7,0%
2017	209.545.653	3.133.704.267	6,7%
2018	245.105.705	3.761.165.557	6,5%
2019	298.614.722	4.317.809.824	6,9%
2020	343.045.567	5.048.567.945	6,8%
2021	406.024.423	7.256.141.737	5,6%
2022	668.794.524	15.011.775.979	4,5%
2023	1.408.623.532	26.276.307.373	5,4%

Kaynak: TÜİK ve SGK İstatistikleri²⁰

2010 yılında emekli aylığı ödemelerinin GSYH'ye oranı %6,8 iken 2022 yılında bu oran %4,5'e kadar düşmüştür. Bu veri, 2010 yılından 2022 yılına kadar geçen dönemde emeklilerin milli gelirden aldığı payın reel olarak %34,6 oranında azaldığı anlamına gelmektedir.

DİSK-AR tarafından yapılan "Avrupa'da ve Türkiye'de Emeklilerin Durumu" başlıklı Rapora göre: Türkiye Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında 2012 yılında en düşük ortalama emekli ve hak sahipliği aylığına sahip onuncu ülke iken 2021 yılında ikinci ülke olmuştur.²¹ Bu veriler de emeklilerin durumunun zaman içindeki görece kötüleşmesini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

2023 yılında yapılan EYT düzenlemesi sonrasında emekli aylığı ödemelerinde GSYH'ya oran olarak bir önceki yıla göre nispi bir artış olmasına rağmen bu artmış oranın bile 2021 ve öncesi dönemlerin tamamının altında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iktidarın kendi yanlış politikalarının sonucunda SGK'nın içinde bulunduğu durumun nedeni olarak EYT uygulamasını göstermesi de gerçeklikten uzaktır. Yukarıdaki tablo ve veriler, sosyal güvenlik sisteminin sosyal ve insani sürdürülebilirliğini kaybettiğini, gelir dağılımı adaletsizliğini derinleştiren bir fonksiyon icra ettiğini göstermektedir.

²⁰ SGK, Aylık İstatistikler. Erişim Adresi: <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylık/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/>
Erişim Tarihi: 8.09.2024

²¹ DİSK-AR, Avrupa'da ve Türkiye'de Emeklilerin Durumu Araştırması, s. 18-19.

SORUN ALANLARI

Mevcut durumda Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi sosyal ve insani sürdürülebilirlik niteliklerini kaybetmiştir. Emekli sayısı artarken emeklilerin milli gelirden aldığı pay azalmış, emekli aylıkları görel olarak düşüş göstermiştir. Sosyal güvenlik sistemi gelir dağılımını azaltma fonksiyonunu kaybetmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu durumun başlıca nedenleri aşağıda başlıklar halinde incelenmiştir.

İktidarda Kalma Odaklı Popülist Siyaset Anlayışı

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin mevcut duruma gelmesinin en büyük nedeni, adil bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmadan ziyade iktidarı sürdürme odaklı olarak hayata geçirilen popülist siyaset anlayışıdır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk kalkınma planı olan On Birinci Kalkınma Planının (2019-2023) hazırlık çalışmalarının bir parçası olan Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda yer alan aşağıdaki paragraf sosyal güvenlik sisteminin bozulmasındaki sürece doğrudan işaret etmektedir.

“2.2.6.3. Aktüeryal Dengeyi Olumsuz Etkileyen Düzenlemeler

Geçmiş uygulamalardan görüleceği üzere kamu sosyal güvenlik sistemleri üzerinde aktüeryal dengeleri bozacak siyasi müdahaleler, prime dayalı olmayan ödemeler, sosyal güvenlik sistemini finansal çıkmaza sürüklemektedir. Popülist endişelerle sosyal sigorta sistemine yapılan müdahaleler genç bir nüfusa sahip olmamıza rağmen aktif pasif oranının bozulmasına, gelir gider açığına, norm ve standart farklılıklarına yol açmış, temel amacı sosyal adaleti sağlamak olan bir sistemden uzaklaşılmasına yol açmıştır.”²²

Sık Çıkarılan Aflar

Sık çıkarılan sosyal güvenlik afları, bir taraftan popülist siyasi yaklaşımın uzantısıyken diğer yandan Sosyal Güvenlik Kurumunun alacaklarını takip ve tahsil yetenek ve kapasitesindeki yetersizliklere işaret etmektedir.

Sosyal güvenlik alanında sık sık yapılan af ve borç yapılandırma uygulamaları sistemi dejenere etmiş, prim ödeme oranını düşürmüştür. Kurumun tahsilat kapasitesindeki eksikliklerle birleşen af uygulamaları sonucu kurumun gelirleri önemli ölçüde azalmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılandırma uygulamaları genel itibarıyla prim alacağını ve bu alacakların verileri olan gecikme zammı ve faizini ortadan kaldırdığından gerçek anlamda bir prim kaybına ve sosyal güvenlik açıklarına neden olmaktadır.

²² Kalkınma Bakanlığı, (2018). Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. s. 36

Sosyal güvenlik ahlakını ve dolayısıyla sosyal güvenlik açıklarını olumsuz etkileyen unsurlardan biri de sistemdeki yeniden yapılandırma ve benzeri uygulamaların çokluğu ve tahsilattaki başarısızlıklardır. Yeniden yapılandırma ile devlet cezalandırma yetkisinden vazgeçmekte, yükümlülüğünü zamanında ve eksiksiz yerine getiren mükellef ile yükümlülüğünü zamanında yerine getirmeyen mükellefin aynı koşullara sahip olması sağlanmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik ahlakına sahip gönüllü mükellefin kayıt dışına çıkma ve sosyal güvenlik ahlakından uzaklaşma eğilimini güçlendirebilmektedir.²³

Benzer tespitler Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da aşağıdaki şekilde dile getirilmiş ve verilerle desteklenmiştir.

"Prim yapılandırmaları ya da borcun zammı veya faizini tamamen silen ödeme kolaylıkları, sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz yönde etkilemektedir. Prim yapılandırılması uygulamasından olağanüstü koşullar dışında vazgeçilmesi, yapılandırma düzenlemeleri ile birlikte eş zamanlı olarak primini zamanında ödemiş işverenler için ilave teşvik, yükseltilmiş teşvik oranı, çeşitli kamusal uygulamalarda öncelik uygulanması gibi, düzenli ödeyen ödüllendiren bir sistem anlayışına geçilmelidir."²⁴

Yukarıda anılan İhtisas Komisyonu Raporunda af ve yapılandırmaların mükellefin ödeme ahlakını nasıl etkilediği verilerle aşağıdaki şekilde ortaya konulmuştur:

Tablo 6. SGK Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemelerin Etkileri

Kanun No / Yayımlı Tarihi	Başvuru Sayısı	Yapılandırma Öncesi Toplam Borç Tutarı (Milyon TL)	Tahsil Edilecek Toplam Borç Tutarı (Milyon TL)	Tahsil Edilen Toplam Tutar (Milyon TL)	Tahsil Oranı (%)
6111 Sayılı Kanun/2011	2.261.018	28.776	24.167	13.333	55,17
6552 Sayılı Kanun/2014	2.419.508	45.675	38.302	11.501	30,0
6736 Sayılı Kanun/2016	1.637.468	43.769	42.325	6.082	14,37
7020 Sayılı Kanun/2017	468.051	7.649	7.781	810	10,41

Kaynak: SGK²⁵

Sıklıkla çıkarılan yapılandırma ve aflarla birlikte tahsilat oranı %55'lerden %10'lara kadar düşmüştür. Bu da sosyal güvenlik sistemine siyaseten verilen zararın boyutlarına işaret etmektedir. İhtisas Komisyonu Raporu tespitlerinin, 11. Kalkınma Planını hazırlayan, imzalayan ve onaylayanlar tarafından dikkate alınmamış olması çeşitli eleştirileri beraberinde getirmektedir.

²³ Bulut, M. (2019), Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması ve İstatistiksel Görünüm, Sayıştay Dergisi, Aralık, Sayı 115, s. 91

²⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2018). Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. s.38.

²⁵ SGK, Aylık İstatistikler. Erişim Adresi: <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Aylik/42919466-593f-4600-937d-1f95c9e252e6/> Erişim Tarihi: 8.09.2024

Kayıt Dışı İstihdam ve Ücretler

Sosyal güvenlik açıklarını etkileyen bir diğer husus ise kayıt dışı istihdam oranının yüksekliğidir. Kayıt dışı istihdam; sosyal güvenlik açısından niteliği itibarıyla yasal işlerde çalışarak istihdama katılan kişilerin, çalışmalarının gün veya ücret olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına hiç bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanıma göre üç türlü kayıt dışı çalışma söz konusudur:²⁶

- Çalışanların Sosyal Güvenlik Kurumuna hiç bildirilmemesi,
- Çalışma gün sayılarının eksik bildirilmesi,
- Sigorta primine esas kazanç tutarlarının eksik bildirilmesidir.

İster tamamen ister kısmen gerçekleştirilen kayıt dışı istihdam, devletin prim kaybına uğramasına ve sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider yapısının bozulmasıyla sosyal güvenlik açıklarının artmasına yol açmaktadır.²⁷ Kayıt dışılık aynı zamanda, çalışanların hak kaybına yol açmakta, aynı zamanda prim gelirlerini azaltmaktadır.

TÜİK tarafından yayımlanan işgücü istatistik bültenlerinde 2021 yılına kadar kayıt dışı çalışan oranlarına yer verilirken artık bu oranlara yer verilmemektedir. En son verilen kayıt dışı çalışan oranının %30'lar seviyesinde olduğu bilinmektedir. Bu oran yüksek ve önemli bir oran olarak değerlendirilmektedir. 2022 sonrası kayıt dışı istihdam oranının TÜİK tarafından yayınlanması bu konudaki belirsizlikleri ortadan kaldıracaktır.

Aktüeryal denge üzerinde ciddi olumsuz etkiye bulunan kayıt dışı istihdam ve ücretlerle mücadelede denetim yetersizlikleri önemli bir faktördür. Bu durum, bir taraftan prim tabanını aşındırırken diğer taraftan kayıtlı istihdam yapan işletmeler açısından rekabet eşitsizliğine yol açmaktadır. Aynı zamanda kayıt dışı istihdam nedeniyle tahakkuk ve tahsil ettirilemeyen prim alacakları, prim performansına dayalı olarak ödenen devlet katkısı tutarını da azaltmaktadır.

²⁶ <https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/e3f8021f-6c7e-49a7-a51a-51d79a187ada/Genel-Bilgi-2024-01-15-11-17-08>

²⁷ Bulut (2019) Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanında Devlet Katkısı Uygulaması ve İstatistiksel Görünüm, Sayıştay Dergisi, Aralık, Sayı 115, s. 90

İstihdam Yapısından Kaynaklı Sorunlar

Sosyal sigorta sisteminin sürdürülebilirliği için aktüeryal dengenin hayati öneme sahip olduğu hususu önceki bölümlerde belirtilmiştir. Aktüeryal denge açısından aktif sigortalı sayısının fazla olması önem taşımaktadır. Ancak, istihdam alanındaki;

- İşgücüne katılma oranının düşüklüğü,
- İşsizlik oranının yüksekliği,
- Kayıt dışı istihdamın boyutu

gibi faktörler aktüeryal dengeyi kalıcı ve sürekli şekilde olumsuz yönde etkileyen unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

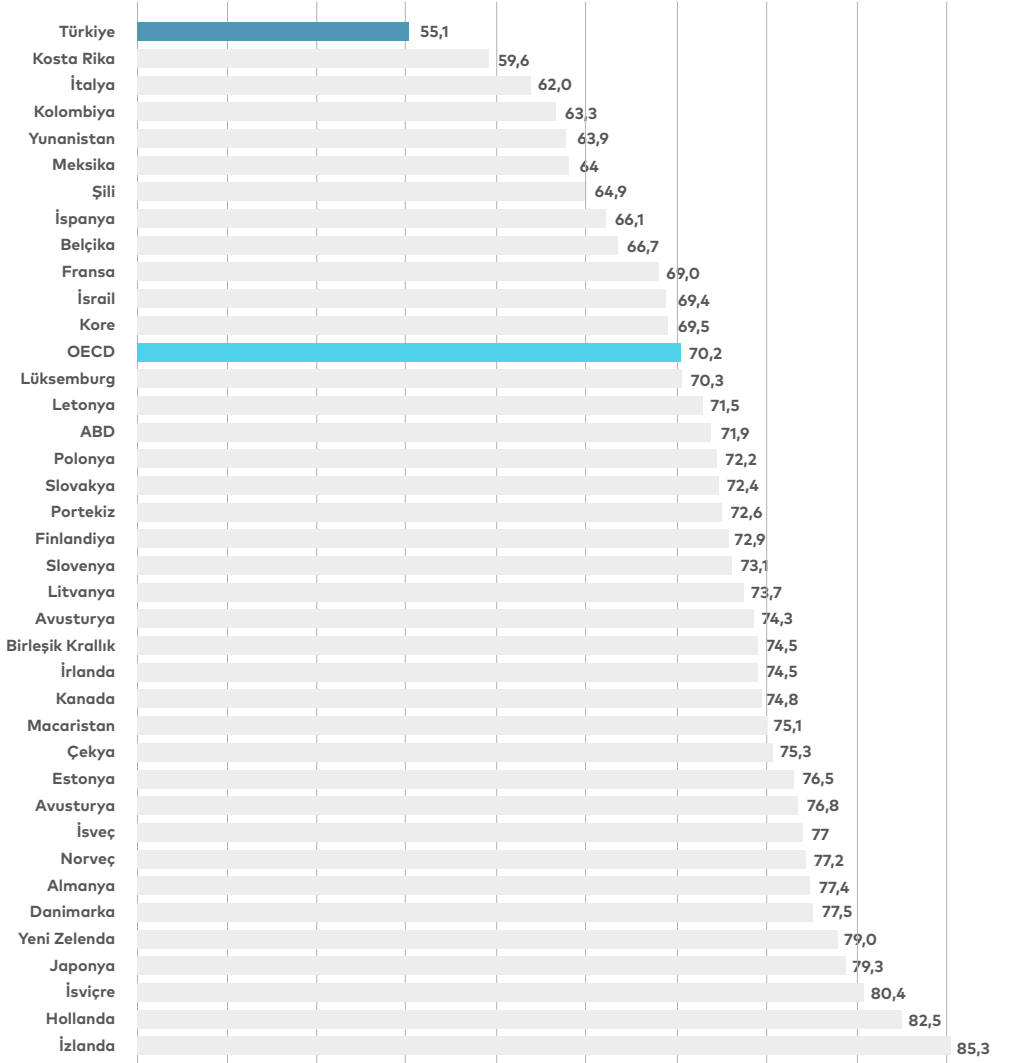
İşgücüne Katılım

Türkiye, işgücüne katılma oranında oecd ülkeleri içerisinde son sırada

İşgücüne katılma oranının düşüklüğü toplam çalışan ve prim ödeyen sayısını doğrudan etkilemekte; bu durum ise aktüeryal denge üzerinde olumsuz etki-de bulunmaktadır.

Türkiye işgücüne katılma oranı açısından OECD ülkeleri arasında sonuncu sırada yer almaktadır. OECD verilerine göre OECD ülkelerinin 15+ yaş grubu için işgücüne katılım oranı ortalaması %70,2 iken Türkiye'de bu oran %55,1'dir.

Şekil 4. OECD Ülkelerinde İşgücüne Katılma Oranı (%) (2023)

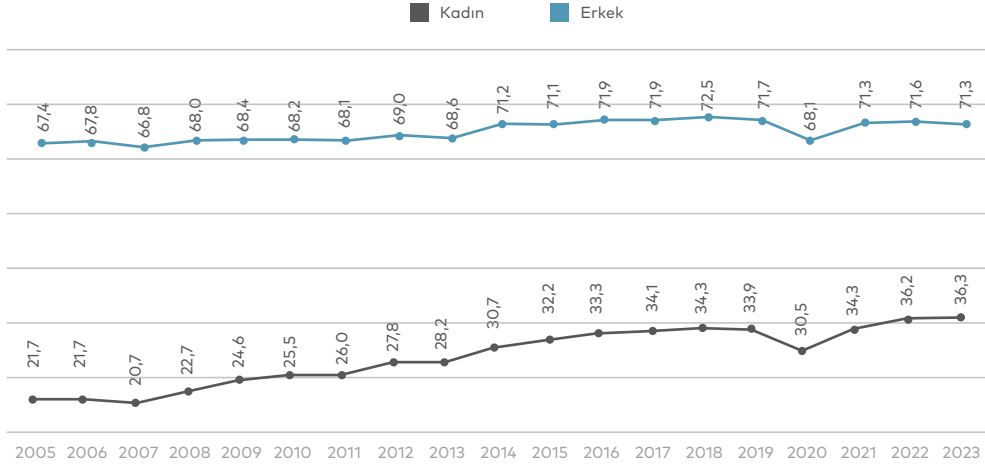
Kaynak: OECD²⁸

İşgücüne katılma oranının düşüklüğü, aktüeryal dengenin aktif sigortalı kısmını küçültücü etkide bulunduğu için sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'nin işgücüne katılma oranının yükseltecek politikalar izleme ihtiyacı bulunmaktadır. Türkiye'de işgücüne katılma oranının düşüklüğündeki en önemli faktörlerin başında kadınların işgücüne katılma oranının düşüklüğü gelmektedir.

²⁸ OECD (2023). İstatistik Yayınları. Erişim Adresi: <https://www.oecd.org/en/data/insights/statistical-releases/2024/10/labour-market-situation-updated-october-2024.html> Erişim Tarihi: 08.10.2024

Şekil 5. 15+ Nüfus İçinde Erkek ve Kadınların İşgücüne Katılma Oranları (%)



Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri

Yukarıdaki verilerden de görüldüğü üzere kadınların işgücüne katılma oranı erkeklere kıyasla oldukça düşüktür. Kadınların işgücüne katılma oranının OECD ortalaması %67,1 erkeklerin işgücüne katılma oranının OECD ortalaması %81,0 iken²⁹ Türkiye’de bu oran kadınlarda %36,1 erkeklerde %71,3 seviyesindedir. Hem erkeklerde hem de kadınlarda işgücüne katılma oranlarımız OECD ortalamasının altında olmakla birlikte kadınlarda işgücüne katılma oranının düşüklüğü çok daha belirgindir. Dolayısıyla Türkiye’de toplam işgücüne katılma oranını aşağıya çeken en önemli faktörlerin başında kadınların işgücüne katılma oranının düşüklüğü gelmektedir. 2005 yılından itibaren bu konuda ilerleme sağlanmış olmasına rağmen gelinen nokta hala yetersizdir.

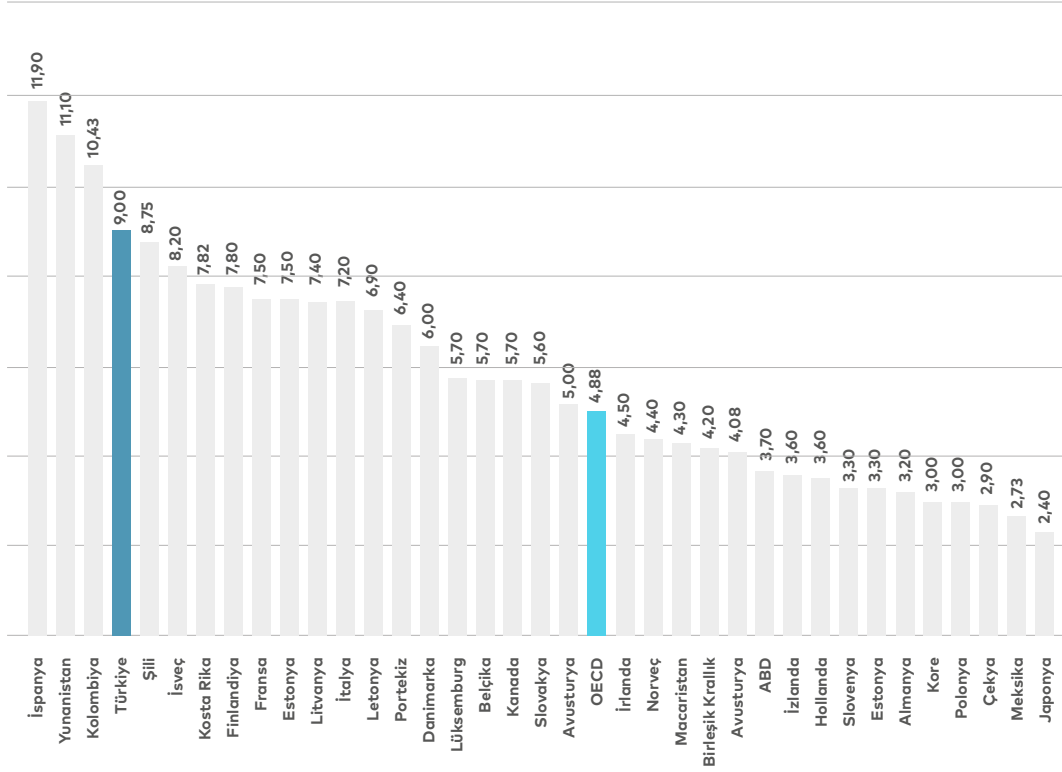
Kadınların işgücüne katılma oranlarının yükseltilmesi, bir yandan sosyal güvenlik sisteminin prim tabanını genişletirken, diğer yandan kadınların ekonomik açıdan özgürlüğünün önündeki engelleri de kaldıracak olması sebebiyle oldukça önemlidir.

Yüksek İşsizlik Oranları

Yüksek işsizlik oranları da aktüeryal dengeyi olumsuz etkileyen unsurlardan biridir. Aşağıdaki paylaşılan Şekil 6’da da görüldüğü üzere Türkiye OECD ülkeleri arasında işsizlik oranı en yüksek ülkeler arasında yer almaktadır. Yüksek işsizlik oranları, kayıt dışı istihdam ve ücretlerin boyutuyla birleştiğinde sosyal güvenlik sisteminin prim kapasitesini önemli ölçüde aşağıya çekmektedir. Ülkede istihdamın artması ile, üretim ve refah artışına katkı yapılmasıyla birlikte sosyal güvenlik sistemi açıklarını da azaltacağı öngörülmektedir.

²⁹ OECD (2023). İstatistik Yayınları. Erişim Adresi: <https://www.oecd.org/en/data/insights/statistical-releases/2024/10/labour-market-situation-updated-october-2024.html> Erişim Tarihi: 08.10.2024

Şekil 6. OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranı (%) (2024/Ocak)

Kaynak: OECD³⁰

Artan Göçmenlerin Oluşturduğu Risk

Nüfusu yaşlanan pek çok ülkede, özellikle genç ve istihdam edilebilir göçmenler gerek işgücü gerekse sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkı sağlar. Genç göçmenlerin aktif olarak iş yaşamına kayıtlı olarak katılması ve prim ödemesi, sosyal güvenlik sisteminin gelirleri üzerinde olumlu etkiye sahip olacaktır. Ancak ülkemizde bu kapsamdaki grubun kayıtlı istihdama geçememesi potansiyeli çok yüksek olduğundan ülkeye gelen göçmenler, mevcut iş imkanlarını kayıt dışı olarak kullanmak suretiyle sosyal güvenlik sisteminin prim tabanını erozyona uğratici, azaltıcı yönde etkide bulunmaktadır. Bu nedenle, kayıt dışı istihdamla mücadelede, kayıt dışı göçmen istihdamı konusuna ayrıca önem verilmesi gerekmektedir.

³⁰ OECD (2023). İşsizlik Oranları. Erişim Adresi: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/unemployment-rate.html>
Erişim Tarihi: 08.10.2024

Kayıt dışı olarak çalıştırılan mülteciler daha ucuz işgücü olduğu için kayıtlı vatandaşların işsiz kalması sonucunu doğurmaktadır. Bu ise sosyal güvenlik prim gelirleri üzerinde yıkıcı tahribata yol açmaktadır.

ILO Türkiye Ofisi tarafından giyim sektöründe yapılan bir araştırma, Suriyeli mültecilerle birlikte kayıt dışı istihdam oranı %38,5 olan giyim sektörünün mülteciler olmadan hesaplandığında %30,4 oranına düştüğünü göstermektedir.³¹ Bu çalışma, mülteci istihdamının artmasıyla birlikte kayıt dışı istihdam oranının da yükseldiğini açıkça ortaya koymaktadır.

2024-2028 dönemini kapsayan On İkinci Kalkınma Planında da göçmen yoğunlaşmasının kayıt dışı istihdam üzerindeki etkilerine ilişkin aşağıdaki tespit çarpıcıdır:

"71. Emek arzının önemli bir unsuru haline gelen düşük nitelikli işlerde kontrolsüz göçmen yoğunlaşması, kayıt dışı istihdam başta olmak üzere iş koşullarının kötüleşmesine ve ücretler üzerinde aşağı yönlü baskı oluşmasına neden olmaktadır."³²

Karmaşık Prim Destek ve Teşvik Mevzuatı

İstihdamı artırmak için getirilen prim destek ve teşvikleri mevzuatının dağınıklığı ve karmaşıklığı teşvik ve desteklerin etkinliğini azaltmaktadır. Bu da istihdam artışı ve dolayısıyla SGK prim gelir tabanını olumsuz etkilemektedir.

İstihdamı artırmaya yönelik olarak değişik kanunlarla düzenlenmiş ve asgari ücretle ilişkilendirilmiş pek çok teşvik uygulaması bulunmaktadır. Ancak teşvik sisteminin karmaşık ve dağınık olması nedeniyle işletmeler, hangi teşvikten yararlanabileceklerini, hangisinden yararlanamayacaklarını ayırt etmekte zorlandığından, pek çok işletme konuyla ilgili uzman kuruluşlardan danışmanlık almak zorunda kalmakta, alacağı teşvik tutarının önemli bir kısmını bu danışmanlık hizmetine vermektedir. Ayrıca, ikincil mevzuatla getirilen düzenlemelerin kanunu sınırlayıcı, uygulamayı zorlaştıran hükümler içermesi teşviklerin etkisini sınırlamaktadır. Hatta bazı işyerlerini teşvikten yararlanmaktan caydırmaktadır. Bu da teşvikle sağlanan kazanımların etkisini azaltmaktadır.³³ Teşvikler yoluyla istihdamın artırılması için mevzuatın basit, anlaşılabilir, kolay uygulanabilir olması oldukça önemlidir.

³¹ Caro, L. (2020), Türk İşgücü Piyasasında Suriyeli Mülteciler, ILO Türkiye Ofisi, Ankara

³² Cumhurbaşkanlığı SBB. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028).

³³ Kalkınma Bakanlığı. (2018). Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

Kurumsal Yapıdaki Eksiklik ve Yetersizlikler

Sosyal güvenlik sisteminin etkin işletilmesinde kurumsal yapının yönetimi ve işleyişi önemli paya sahiptir. Kurumsal kapasitedeki zafiyetler, gelirlerin düzenliliğini, alacakların takip ve tahsilini olumsuz etkilemektedir. Yetersiz denetimler nedeniyle artan kayıt dışı istihdam ve ücretler sosyal güvenlik sisteminin prim gelirlerini azaltmaktadır. Aynı zamanda, harcama boyutundaki etkinsizlik, yolsuzluk, usulsüzlük ve pahalı mal ve/veya hizmet alımlarına yol açarak kurumun giderlerini yükseltmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından kurumsal yapı kapasitesi öne çıkan bir konu haline gelmektedir.

SGK'nın kurumsal kapasite eksiklikleri, denetim yetersizlikleri, harcamalarda ciddi yolsuzluklara kapı aralamaktadır. Sadece basına intikal etmiş SGK yolsuzluk olayları araştırıldığında Yenidoğan Çetesinden³⁴ ilaç yolsuzluklarına,³⁵ tıbbi cihaz yolsuzluklarından³⁶ sahte ilaç ve şişirilmiş özel hastane faturalarına kadar çok sayıda olayla karşı karşıya kalınmaktadır. Tespit edilemediği için basına yansımayan yolsuzluğun boyutu ise kamuoyunu son dönemde daha fazla meşgul eder hale gelmiştir.

Son dönemde özel hastanelerin Sosyal Güvenlik Kurumu'na yükündeki artış da üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. DİSK-AR tarafından hazırlanan ve 5 Kasım 2024'te kamuoyuyla paylaşılan araştırmaya göre,³⁷

- SGK'nin sağlık ödemeleri, özel ve kamu hastanelerine göre büyük farklılık göstermektedir.
- SGK, 2024'ün ilk altı ayında özel hastanelere hasta başına yaklaşık 3 kat daha fazla ödeme yapmıştır.
- Özel hastanelere başvuran hasta sayısında ve oranında azalma olmasına rağmen SGK'nin özel hastanelere yaptığı birim ödeme artmaktadır.
- SGK'nin özel hastanelere hasta başına yaptığı ödemenin ortalama ödemeye oranı 2012'de yüzde 105 iken 2024'ün ilk altı ayında yüzde 153 olmuştur.
- SGK hasta başına özel hastanelere her geçen yıl daha fazla para ödemektedir.

³⁴ Anadolu Ajansı. (2024, Ekim 31). "Yenidoğan çetesi" soruşturmasının 18 aylık kronolojisi. Anadolu Ajansı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/yenidogan-cetesi-sorusturmasinin-18-aylik-kronolojisi/3370486>

³⁵ Anadolu Ajansı. (2024, Ekim 31). Kafes 50 operasyonunun Hatay ayağında 18 şüpheli tutuklandı. Anadolu Ajansı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/kafes-50-operasyonunun-hatay-ayaginda-18-supheli-tutuklandi/3153148>

³⁶ Independent Türkçe. (2021, Eylül 13). SGK'da milyarlık ilaç ve tıbbi cihaz operasyonu: Çok sayıda üst düzey personel gözaltında. Independent Türkçe. Erişim adresi: <https://www.indyurk.com/node/409331/haber/sgkda-milyarlik-ila%C4%B1k-ila%C3%A7-ve-t%C4%B1bbi-cihaz-operasyonu-%C3%A7ok-say%C4%B1da-%C3%BCst-d%C3%BCzey-personel>

³⁷ DİSK-AR, Özel Hastanelerin SGK'ye Yükü Tırmanıyor, Araştırma Bülteni, Kasım 2024. <https://arastirma.disk.org.tr/?p=12084>

- 2012-2024 döneminde hasta başına birim ödeme devlet ikinci basamak hastanelerinde yüzde 469, devlet üçüncü basamak hastanelerinde yüzde 518, üniversite hastanelerinde yüzde 648 artmıştır. Aynı dönemde SGK'nin özel hastanelere hasta başına birim ödeme artışı yüzde 940 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yönetilmektedir. Sayıştay raporları ve Sosyal Güvenlik Kurumu faaliyet raporları incelendiğinde ciddi kurumsal eksiklik ve yetersizliklerin bulunduğu görülmektedir. Kurumsal eksiklik ve yetersizlikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kurum alacaklarının takibiyle ilgili yazılımlarda entegrasyon sorunu bulunmaktadır.
- Muhasebe sisteminde tahakkuk esaslı sistemin tam olarak uygulanamamasından dolayı yoğun olarak çalıştırılan emanet hesapları nedeniyle finansal tabloların güvenilirliğinde sorunlar mevcuttur.
- Prim alacağı karşılığı kurum mülkiyetine geçen taşınmazların nakde çevrilmesinde etkinlik bulunmamaktadır.
- Kiraya verilen taşınmazlarda rayiç değer uygulamalarında sorunlar bulunmaktadır. Kurumun gelirini olumsuz etkileyecek şekilde rayicin altında kiralama uygulamaları söz konusudur.
- Alacakların takip ve tahsilatında ciddi zafiyetler bulunmaktadır.
- İcra ve haciz süreçleri sağlıklı işlememektedir.

Tablo 7. 2023 Yılı Sayıştay Raporunda SGK için Yapılan Bazı Eleştiriler

Bulgular	Bulguların Özeti
BULGU 2: Kurum Alacaklarının Takibinin Yapıldığı Yazılımlarda Entegrasyonun Sağlanmamış Olması	Kurumun alacaklarına ilişkin işlemlerin tahakkuk esasına göre gerçekleştirilmemesi nedeniyle mali tabloların cari ve geçmiş dönemde kurum alacağına dönüşmüş tutarları tam olarak yansıtmadığı görülmüştür.
Diğer BULGU 4: Prim Borcuna Karşılık Satış Amacıyla Alınan Taşınmazların Nakde Dönüştürülememesi	5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 41'inci maddesi kapsamında takipli borçlara karşılık satmak amacıyla alınan taşınmazların nakde dönüştürülemediği görülmüştür.
Diğer BULGU 5: Kira Sözleşmeleri Uzun Süre Devam Ettirilen Taşınmazlara İlişkin Kira Bedelleri Güncellenirken Rayiç Değerlerin Dikkate Alınmaması ve Kira Bedellerinin Artmasına Rağmen Teminat Tutarlarının Güncellenmemesi	Kira sözleşmesi bittikten sonra sözleşmeye istinaden kiralınmasına devam edilen taşınmazların kira bedeli güncellemelerinin rayiç değerler dikkate alınmadan yapıldığı ve yapılan bu artışlara rağmen teminat tutarlarının güncellenmediği görülmüştür.
Diğer BULGU 6: Prim Alacaklarının Belediye ve Belediye Şirketlerinden Tahsil Edilmesinde Sorunlar Yaşanması	Kurumun bazı belediyelerden, belediyelere bağlı kuruluşlardan ve belediye şirketlerinden süresi içinde tahsil edilemeyen prim alacaklarının her yıl artmakta olduğu görülmüştür.
Diğer BULGU 7: İcra ve Haciz Süreçlerinin Sağlıklı İşlememesi	<p>Sigorta Primleri Genel Müdürlüğünden alınan veriler uyarınca yapılan inceleme sonucunda icraya intikal eden bazı kurum alacaklarının tahsil edilemediği; kurum alacaklarının düzenli olarak icraya aktarılmadığı ve tebligat işlemlerinin geciktiği; hacizli araçlara yakalama şerhi konulmasına ilişkin uygulama birliğinin bulunmadığı görülmüştür.</p> <p>Nedenler:</p> <ul style="list-style-type: none"> İcra memuru sayısının yetersizliği. Haczedilen menkul ve gayrimenkullerin satış oranının düşük olması. İcra satış birimlerinin dağınık bir şekilde yapılanması. Kurum alacaklarının düzenli olarak icraya aktarılmaması ve tebligat işlemlerinin gecikmesi. Hacizle araçlara yakalama şerhi konulmasında uygulama birliğinin olmaması.

Kaynak: Sayıştay, Sosyal Güvenlik Kurumu 2023 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, Eylül 2024, Ankara.

Yukarıda yer verilen örnekler, SGK'nın kurumsal yapı ve işleyişindeki eksikliklerin kurum gelirlerinin tam ve zamanında, doğru bir şekilde tahsilini engelleyecek mahiyettedir. 2023 Yılı Faaliyet Raporuna³⁸ göre bir yılda 2 trilyon 232 milyar liralık bütçe harcaması yapan kurumun muhasebe sisteminin, alacak takip ve tahsil sistemlerinin, finansal raporlamalarının daha sağlıklı ve güçlü

³⁸ SGK (2024). 2023 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Faaliyet Raporu, Ankara.

bir yapıda olması beklenmektedir. Basına yansıyan SGK dolandırıcılık ve yolsuzluk olayları ve bunların maddi boyutu da bu konuda kurumsal zafiyetler ve denetim alanındaki yetersizliklere işaret etmektedir. Bu yetersizlikler ve eksiklikler SGK kaynaklarının yerinde kullanılmamasına yol açmakta, emekli aylığı artışını sınırlamakta, kaliteli sağlık hizmeti sunumuna engel teşkil etmektedir.

Son dönemde ülke gündemine gelen Yenidoğan Çetesi sağlık sistemi kadar sosyal güvenlik sistemi açısından da özellikle ele alınması gereken bir sorundur. Bebeklerin sağlığı hatta canı üzerinden sosyal güvenlik sisteminden daha fazla para alabilecek sistemsel açık ile birlikte sistem üzerinden bu derece organize bir suç örgütü kurulabilmesi bu tür yasa dışı faaliyetleri cesaretlendiren bir sosyal güvenlik sistemi olduğunu düşündürmektedir. Özel hastanelerin SGK yükündeki hızlı artış ise üzerinde önemle durulması gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demografik Fırsat Penceresinin Kapanmak Üzere Olması

Bağımlı nüfus toplamının, çalışma çağı nüfusunun yarısından az olduğu dönem, demografik fırsat penceresi olarak nitelendirilmektedir. Çocuk nüfus olarak tanımlanan 15 yaş altı nüfusun toplam nüfusun yüzde 30'undan az, yaşlı nüfus olarak tanımlanan 65 yaş üzeri nüfusun ise toplam nüfusun yüzde 15'inden az olduğu dönemde demografik fırsat penceresinin açık olduğu şeklinde değerlendirilmektedir. Projeksiyon sonuçları 2030'un ilk yarısında yaşlı nüfus oranının yüzde 15'i aşacağına ve demografik fırsat penceresinin kapanacağına işaret etmektedir.³⁹

Tablo 8. Ana Senaryoya Göre Geniş Yaş Gruplarının Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Yıllar	Toplam	0-14	15-64	65+
2024	100,0	20,9	68,5	10,6
2030	100,0	17,6	68,9	13,5
2050	100,0	15,1	61,9	23,1
2075	100,0	12,4	55,9	31,7
2100	100,0	11,8	54,6	33,6

Kaynak: TÜİK

³⁹ TÜİK, Nüfus Projeksiyonları 2023-2100, Haber Bülteni 30 Temmuz 2024. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Nufus-Projeksiyonlari-2023-2100-53699>

Ülkelerin demografik yapılarında genç nüfusun azalması, yaşlı nüfusun artması şeklindeki değişimlerin; işgücü piyasaları, sosyal güvenlik sistemleri, kamu maliyesi, kamu hizmetleri ve finansmanı üzerinde daha fazla yük oluşturmaya devam etmesi beklenmektedir.⁴⁰ Türkiye'nin henüz fırsat penceresinin kapanmamış olduğu bir dönemde 2'nin altında aktüeryal dengeye sahip olması sosyal güvenlik sisteminin iyi yönetilemediğine işaret etmektedir.

Mevcut durumda, genç nüfus yapısına sahip olması nedeniyle Türkiye'nin sağlık harcamalarının millî gelir içindeki oranı gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaktadır. İlerleyen dönemde tüm dünyadaki artış beklentisine paralel olarak, Türkiye'de de sağlık harcamalarının artacağı öngörülmektedir.⁴¹ Demografik fırsat penceresi yeterince iyi değerlendirilmediği, emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminde şimdiden gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, insani ve sosyal açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmak güçleşecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Günümüzde sosyal güvenlik sisteminin gelişmişliği ülkelerin gelişmişlik seviyesinin ve sosyal devlet olma niteliğinin göstergesidir. Doğru tasarlanmış, odağına insanı alan, adil ve sürdürülebilir bir emeklilik sistemi ülkenin genelini, bugününü ve yarınlarını etkileyen özelliğe sahiptir. Özetle, sosyal güvenlik evrensel bir insan hakkıdır.

Türkiye'de derinleşen yoksulluğu en çok emekliler hissetmektedir. İstanbul, yaşam koşullarının ağırlığı bakımından emeklilerin hayatlarını idame ettirmekte çok zorlandıkları bir kenttir. Ortalama emekli maaşı olan 15 bin TL ile, İstanbul başta olmak üzere ülkenin hiçbir kentinde insan onuruna yaraşır bir hayat sürdürmek mümkün değildir. İstanbul'da yoksulluk sınırının üstünde bir yaşam sürebilmek için en az 4,5 ortalama emekli maaşına gereksinim bulunmaktadır.

Eylül 2024'te İPA tarafından yayınlanan "Türkiye'nin İsrاف Karnesi" başlıklı raporda Kur Korumalı Mevduat'ın kamuya maliyetinin devletin yatırım bütçesini aştığı, Kamu-Özel İşbirliği Projelerinin bütçe üzerinde muazzam bir yük oluşturduğu ve maliyetlerinin diğer kalemler kullanılmak suretiyle gizlendiği, faiz yükünün yarattığı maliyetler ve diğer israf unsurları ortaya koyulmuştu. Bu israf kalemleri; çalışan kesimlerin, emeklilerin refah artışından ve büyümeden pay alamamalarının en önemli nedenleri arasında gelmektedir. İçinde bulunduğumuz şartlarda insani ve sosyal boyutu öncelenmiş emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği çok büyük bir önem arz etmektedir. Bunun için de emeklilerin yaşam şartlarını sosyal adalete uygun şekilde iyileştirecek şekilde kamu kaynağı katkılarının artması gerektiği ortadadır.

⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı SBB. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). s. 11

⁴¹ Cumhurbaşkanlığı SBB. (2018). On İkinci Kalkınma Planı (2019-2023). s. 7

Mevcut durumda sosyal güvenlik sistemimiz sosyal ve insani sürdürülebilirlik niteliklerini kaybetmiştir. Emekli sayısı artarken emeklilerin milli gelirden aldığı pay azalmış, emekli aylıkları görece olarak düşüş göstermiştir. Sosyal güvenlik sistemi gelir dağılımını azaltma fonksiyonunu kaybetmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal denge ile sosyal devlet ilkesi arasında optimal denge kurularak insani, sosyal ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bunun için sistemin yapısal sorunlarına ve bu sorunlara neden olan unsurlara bütüncül bir yaklaşımla neşter vurulması gerekmektedir.

Oranı ve büyüklüğü farklılaşmakla birlikte tüm dünyada devletler sosyal güvenlik sistemine katkıda bulunmaktadır. Bu durum, sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Sosyal güvenlik, genel sigortacılığın ötesinde "sosyal" niteliği öne çıkan bir müessesedir. Türkiye'de de bu durum geçerlidir ve sosyal güvenlik sistemine bütçeden katkı yapılmaktadır. Bütçeden yapılan transferlerin tutar olarak büyüklüğü tek başına anlamlı bir veri değildir. Bunun GSYH ve Bütçe içindeki oranına ve en önemlisi de niteliğine ve transfer gerekçesine bakmak gerekir.

Türkiye'de merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin GSYH'ya oranının yıllar itibarıyla değişmekle birlikte son yıllarda düşüş gösterdiği görülmektedir. Bütçeden SGK'ya yapılan transferler toplamı 2022 yılında tarihi düşük seviyeye inmiş, 2023 yılında nispi bir artış göstermiş olmasına rağmen 2002-2023 dönemsel ortalamasının altında bir oran olmuştur. Yani, son yıllarda bütçe kaynaklarından SGK'ya yapılan transferler reel anlamda azalmıştır.

Türkiye'de asıl sorun, bütçeden yapılan transferlerin büyüklüğünden çok niteliğindeki değişimdir. Bütçe transferleri içinde devlet katkısı olarak yapılan transfer tutarları azalırken görevlendirme gideri olarak yapılan ve sisteme siyasi müdahalelerin sonucu olan transferlerin büyümesi sosyal güvenlik sisteminde emekliler arasındaki adaletsizliği artırmıştır ve artırmaya devam etmektedir. Sisteme siyasi istikbali garanti altına alma amaçlı olarak, popülist nedenlerle sık sık yapılan müdahaleler sonucunda ödenen primle alınan emekli maaşı arasındaki illiyet bağı koparılmıştır. Sosyal adaleti sağlama aracı olarak kullanılması gereken sosyal güvenlik sistemi tamamen alt üst edilmiş, bozulmuş, yozlaştırılmıştır. Bu bozulma ve yozlaştırma son 22 yıl içinde en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Mevcut haliyle sosyal güvenlik sistemi, dürüst ve kayıtlı çalışan işletmelerin rekabet gücünü azaltmaktadır. Yeni istihdam yaratmayı güçleştiren bir yapıya sahiptir. 2010 yılında emekli aylığı ödemelerinin GSYH'ye oranı %6,8 iken 2022 yılında bu oran %4,5'e kadar düşmüştür. Bunun anlamı, 2010 yılından 2022 yılına kadar geçen dönemde emeklilerin milli gelirden aldığı payın reel olarak %34,6 oranında azaldığıdır. Ekonomi büyürken ve emekli sayısı artarken emeklilerin milli gelirden aldığı payın azalması izah ve kabul edilebilir bir durum değildir.

DİSK-AR tarafından hazırlanan "Avrupa'da ve Türkiye'de Emeklilerin Durumu" başlıklı rapora göre: Türkiye Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında 2012 yılında en düşük ortalama emekli ve hak sahipliği aylığına sahip onuncu ülke iken 2021 yılında ikinci ülke olmuştur. Bu veriler de emeklilerin durumunun zaman içindeki görece kötüleşmesini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

2023 yılında yapılan EYT düzenlemesi sonrasında emekli aylığı ödemelerinde GSYH'ya oran olarak bir önceki yıla göre nispi bir artış olmasına rağmen bu artmış oranın bile 2021 ve öncesi dönemlerin tamamının altında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iktidarın kendi yanlış politikalarının sonucunda mali sürdürülebilirlik sorunu yaşayan SGK'nın içinde bulunduğu durumun nedeni olarak EYT uygulamasını göstermesi de gerçeklikten uzaktır.

Mevcut veriler sosyal güvenlik sisteminin sosyal ve insani sürdürülebilirliğini kaybettiğini göstermektedir. Bunun pek çok yapısal, politik ve uygulamadan kaynaklı nedenleri bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlara neden olan unsurların başında; sosyal güvenlik sistemine iktidarda kalma amaçlı popülist yaklaşımla, siyasi ikbal uğruna yapılan müdahaleler gelmektedir. Bu durum devletin resmi raporları: Sayıştay Raporu ve kalkınma planlarına yansımıştır. Sistemi bozacak nitelikteki popülist müdahaleler sadece aktüeryal dengeyi bozmamış, prim ödemesi ile emekli aylığı arasındaki bağı da koparak adaletsiz bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Popülist yaklaşımların yanında;

- İşgücüne katılma oranının rekor seviyede düşük olması, bu açıdan OECD ülkeleri arasında son sırada yer alınması,
- Kadınların işgücüne katılma oranının bazı olumlu gelişmelere rağmen halen rekor seviyede düşük olması,
- Sosyal güvenlik teşviklerinin karmaşıklığı nedeniyle beklenen istihdam artırıcı etkisinin ortaya çıkamaması,
- Yüksek işsizlik seviyesinin devam etmesi
- Sık sık çıkarılan af ve yapılandırma yasaları,
- Etkin denetim mekanizmalarının işletilmemesinden kaynaklı kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı bırakılan ücretler,
- Kayıt dışı göçmen istihdamının yeterince denetlenmemesi,
- Sosyal Güvenlik Kurumunun muhasebe sistemindeki eksiklikler, alacakların takibine ilişkin sistemlerdeki entegrasyon sorunları, alacaklarının takibe intikalindeki gecikmeler, haciz ve icra süreçlerindeki etkinsizlikler, taşınmazların nakde çevrilme kapasitesinin düşük olması,

- Özel hastanelerin SGK'ye yükündeki hızlı artış,
- SGK üzerinden yaşanan dolandırıcılık ve yolsuzluklardaki yükseliş gibi sorunlar sosyal güvenlik sistemini ciddi şekilde tehdit etmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin tıkanmasının sorumlusu birilerinin iddia ettiği gibi EYT'liler midir? Kimi çevreler 2023 yılında EYT'lilere emeklilik hakkı tanınmasının sosyal güvenlik sistemi üzerinde taşınması imkânsız bir yük oluşturduğunu iddia etmektedir. Bu iddianın yakından incelenmesi gerekmektedir. EYT düzenlemesi sonucu emekli ve hak sahiplerinin sayısında bir artış olduğu bilinmektedir. Emekli ve hak sahiplerinin nüfusa oranı 2022'de yüzde 15,4 iken 2023'te yüzde 17,8'e yükselmiştir.⁴² Şubat 2023'te 13,2 milyon olan pasif sigortalı sayısı EYT düzenlemesiyle o yılın sonunda 15,2 milyona ulaşmıştır. Elbette sosyal güvenlik sistemine popülist müdahalelerle sistem sürdürülebilirliğini aksatacak, aktüeryal dengeyi bozacak müdahalelerin yapılması yerinde görülmemektedir. Bu tip müdahalelerle, olması gerekenden önce aktif işgücü havuzunun küçültülmesi de çeşitli sakıncalar doğurabilmektedir. Ancak SGK'nın içinde bulunduğu durum son dönem yapılan EYT müdahalesi ile açıklanabilecek gibi görülmemektedir. Aksine raporda açıklandığı üzere kötü yönetim ve sistematik yapısal sorunların giderilmemesi bugünkü durumu daha iyi açıklayan sebepler arasında yer almaktadır.

Bununla beraber, emeklilerin milli gelirden aldığı payın 2016'dan beri düşme eğiliminde olduğu ise sistematik olarak gözden kaçırılmaktadır. Emeklilerin milli gelirden aldığı payda EYT'lilerden ötürü yalnızca 2023'te hafif bir yükseliş olmuş, ancak bu bile 2021 ve öncesindeki oranlardan geride kalmıştır. Ayrıca bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan transferlerin hem GSYH'ye hem de merkezi yönetim bütçesine oran olarak 2023 yılında önceki yıllara göre oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmesi de sosyal güvenlik sisteminin bütçeye yük olduğu tezini çürütmektedir. Bu nedenle Türkiye'de sosyal güvenlik sistemindeki yapısal sorunların faturasının EYT'lilere kesilmeye çalışılması sosyal güvenlik sistemindeki kötü yönetimin sonuçlarını bir günah keçisine yıkma çabası olarak değerlendirilebilir. İçinde bulunduğu mevcut kötü durum ve yaşamakta olduğu sorunlar birlikte dikkate alındığında sosyal güvenlik sistemimizin problemleri, günü kurtarmaya yönelik kısa vadeli, palyatif çözüm arayışları ile çözülebilecek sorunlar olmaktan çıkmıştır. İnsanı odağına alan, sosyal devlet ilkesini önceleyen bütüncül ve uzun vadeli yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

EYT ile ilgili düzenlemeyi, EYT mağdurlarının haklı mücadelesi için değil siyasi rant ve iktidar amacıyla yaparak bu operasyondan siyasal ikbal devşirenlerin şu an oluşan sorunların sebebinin sorumlusu olarak EYT'lileri göstermesi de siyasal algı mühendisliği gibi görülmektedir. Bu çalışma göstermiştir ki; sos-

⁴² "Hak sahipleri" kategorisi büyük oranda ölen sigortalıların eş ve çocuklarından, ayrıca malullük, iş kazası ve meslek hastalığı sonucu aylık ya da ölüm geliri alanlardan oluşmaktadır.

yal güvenlik sisteminin emeklileri mağdur eden, gelir dağılımını bozan, adaletsiz bir yapıya dönüşmesinin nedeni iktidarın yıllardır süren yanlış politika ve uygulamalarıdır. Sosyal güvenlik sisteminde geline nokta 2023 yılının değil, 2002 yılından beri uygulanan yanlış politikaların bir birikimidir. Bu uygulamalar EYT'den on yıllar önce başlamıştır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemindeki yanlışlıkları, sisteme siyasi ikbal uğruna yapılan yanlış müdahaleleri, harcamalardaki yolsuzlukları ve vurgunları görmezden gelerek sosyal güvenlik sisteminin mali sorunları için EYT'lileri ve EYT düzenlemesini günah keçisi ilan etmek siyasi, ekonomik, mali, etik veri ve değerlerle uyuşmamaktadır. Müktesep haklarını alan vatandaşlarımızı da rencide etmektedir. Yaşananlar, sınırsız yetki ve sıfır sorumluluk yaklaşımı terk edilmeden hiçbir soruna doğru teşhis koyamayacağımızın da göstergesidir. SGK'nın belediyelerin borçları sebebiyle krize girdiği iddiası da gerçeği yansıtmamaktadır. Elde edilen rakamlardan görüldüğü üzere SGK'nın belediyelerden olan alacağı, toplam borcu içerisinde küçük bir orana karşılık gelmektedir.

İnsani, sosyal ve mali açıdan sürdürülebilir, aktüeryal denge ile sosyal devlet ilişkisi arasında optimal dengeyi kuran, emekliler için insan onuruna yaraşır gelir ve sağlık imkanları sağlayan bir sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesi için öncelikle mevcut durum tespitinin doğru yapılması, sorunların şeffaf bir şekilde masaya yatırılması gerekmektedir. Sonrasında ise kısa, orta ve uzun vadeli çözüm öneri alternatifleri tüm paydaşlarla birlikte tartışılarak oluşturulmalıdır. Çözüm önerilerinin takvime bağlandığı bir master plan hazırlanmalı ve bu plan politik kaygılardan ve popülist yaklaşımlardan uzak bir şekilde insanı, emeklilik sistemlerinin sosyal boyutunu önceleyen, gelir dağılımı adaletsizliğini gidermeyi hedefleyen, mutlu ve sağlıklı emekli hedefi ekseninde uygulanmalıdır.

Bunun için bütçe yönetiminden mali disipline, şeffaf kamu ve maliye yönetiminden israfa son veren ve kaynakları yerinde kullanan bir kamu maliyesi sistemine kadar çok sayıda yapısal reform ihtiyacı vardır. Yapısal reformlar yerine ekonominin bütünselliğini ihmal eden günöbirlik palyatif uygulamalar, faturayı dar gelirli kesimlere, ücretlilere, emeklilere çıkaran yaklaşımlar tercih edilirse gerçek ve sürdürülebilir çözümlere erişmek mümkün değildir.

