



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI (2019-2023)



SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018



**T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI**

**ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI
(2019-2023)**

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 3027- ÖİK: 809

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

İÇİNDEKİLER

TABLolar	iii
ŞEKİLLER	iv
KOMİSYON ÜYELERİ	v
KISALTMALAR	vii
YÖNETİCİ ÖZETİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ	4
2.1. Dünyada Genel Durum	4
2.1.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri	5
2.1.2. Uluslararası Standartlar ve Yükümlülükler	9
2.2. Türkiye’de Genel Durum	12
2.2.1. Kapsam ve Mevzuat	14
2.2.1.1. Emeklilik Parametreleri ve Aylık Bağlama Oranı	16
2.2.1.2. Bireysel Emeklilik Fonlarındaki Tasarrufların Artırılmasına Yönelik Düzenlemeler	17
2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Durumu	20
2.2.3. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar	21
2.2.4. Ulusal Politikalar	24
2.2.4.1. Onuncu Kalkınma Planı	24
2.2.4.2. 65. Hükümet Programı (2016-Devam)	25
2.2.5. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi	26
2.2.6. Hedefe Ulaşılmasının Önündeki Başlıca Sorunlar	30
2.2.6.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar	30
2.2.6.2. Kurumsal Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar	35
2.2.6.3. Aktüeryal Dengeyi Olumsuz Etkileyen Düzenlemeler	36

2.2.6.4. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasına Yönelik Prim Destek ve Teşviklerinin Dağınlıklığı ve Karmaşıklığı	39
2.3. İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması	39
2.3.1. Kayıt Dışı İstihdam	39
2.3.2. Gençlerin İstihdamı ve Kadınların İşgücüne Katılımı	41
2.3.3. Asgari Ücret Düzenlemeleri	43
2.4. Türkiye’de Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları	43
2.4.1. Yaşlanma ve Emeklilik Yaşının Yükseltildiği Yaşlarda Düşük İstihdam Sorunu	43
2.4.2. Sosyal Güvenlik Uygulamalarını Etkileyecek İşgücü-İstihdam Piyasası Yapısal Değişiklikleri	46
2.4.2.1. Standart Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik	46
2.4.3. Yeni Sosyal Riskler	48
2.4.4. Sosyal Güvenlik Boyutuyla Yabancılar/Göçmenler	49
2.4.5. Sosyal Yardım ve Hizmetler Sisteminin Etkinliğinin ve Kurumsal Kapasitesinin Artırılması	51
3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ	53
3.1. Uzun Vadeli Hedefler	53
3.2. On Birinci Kalkınma Planı (2023 Yılı) Hedefleri	53
3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar	53
3.4. Temel Amaç ve Politikalara Yönelik Eylemler ve Uygulama Stratejileri	54
3.5. Plan Hedef, Amaç ve Politikaların Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ve Uyumu	58
3.6. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar	58
4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	59
KAYNAKÇA	62

TABLÖLAR

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kapsamı ve Aktif/Pasif Dengesi	14
Tablo 2. Bireysel Emeklilik Sistemi Göstergeleri.....	19
Tablo 3. SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin ve Kurumun Gelir-Gider Açığının Gelişimi (2008-2017).....	20
Tablo 4. Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Giderlerini Karşılama Oranı	21
Tablo 5. 10. Kalkınma Planı'nda Hedeflenen SGK Gelir-Gider Dengesi (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	28
Tablo 6. SGK Gelir-Gider Dengesi (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	28
Tablo 7. Sigortalıların Çeşitli Sigorta Kolları Açısından Sistemden Elde Edecekleri Edimler ve Edime Hak Kazanma Koşulları	33
Tablo 8. OECD ve Türkiye'de Kamu Emeklilik Harcamaları-2014	37
Tablo 9. SGK Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemelerin Etkileri	38
Tablo 10. İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2007-2017 (%).....	40
Tablo 11. Geniş Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (2017 Aralık)	41
Tablo 12. Türkiye'de İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranları (2008-2017)	42
Tablo 13. Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik Oranları	42
Tablo 14. Türkiye'de Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%).....	44

ŞEKİLLER

Şekil 1. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının (Sağlık Hariç) GSYH'ya Oranı (Yüzde), 1990 ve 2013 (veya en yakın yıl)	4
Şekil 2. ILO 202 Sayılı Ulusal Sosyal Koruma Tabanları	11
Şekil 3. Aktif -Pasif Oranının Gelişimi (2008-2017)	16

KOMİSYON ÜYELERİ

(Başkan, Raportör ve Koordinatör hariç soyadına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.)

BAŞKAN

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Uludağ Üniversitesi

RAPORTÖR

Dr. Eren ÖĞÜTOĞULLARI

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

KOORDİNATÖRLER

Ahmet Oğuz SARICA

Kalkınma Bakanlığı

Seda TÜRKSEVER

Kalkınma Bakanlığı

ÜYELER

Prof. Dr. Tekin AKGEYİK

İstanbul Üniversitesi

Mustafa AKMAZ

Emeklilik Gözetim Merkezi

Şeyda AKTEKİN

TİSK

İlyas AKTİKEN

Kalkınma Bakanlığı

Şenay AKYILDIZ

TEPAV

Hüseyin Rahmi AKYÜZ

Memur-Sen

Prof. Dr. Kadir ARICI

Gazi Üniversitesi

Murat AYDIN

TOBB

Enis BAĞDADIÖĞLU

TÜRK-İŞ

Adil Bahadır BERDİCİÖĞLU

KESK

Figen ÇARDAKKAYA

TESK

Derya ÇELİK

Kalkınma Bakanlığı

Ezgi ÇELİK

TÜSİAD

Emel DANIŞOĞLU

TÜRYAK

Yrd. Doç. Dr. Çağaçan DEĞER

Ege Üniversitesi

Osman Nuri ERDEM

Kalkınma Bakanlığı

Orkun ERKUŞ

Hazine Müsteşarlığı

Prof. Dr. Şenay GÖKBAYRAK

Ercan HAN

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ

Prof. Dr. Şerife TÜRCAN ÖZŞUCA

Muhammed Serdar SANCAR

Celalettin SIVACI

İlker ŞİRİN

Namık TAN

Prof. Dr. Kamil TÜĞEN

Prof. Dr. Suat UĞUR

Sevgi UNAN

Merve YILMAZ

Müge İŞCAN YILMAZ

Nadide YİĞİTELİ

Ankara Üniversitesi

Türkiye Kamu-Sen

Pamukkale Üniversitesi

Ankara Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

Maliye Bakanlığı

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Türkiye Emekliler Derneği

Dokuz Eylül Üniversitesi

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri

Birliği

HAK-İŞ

Emeklilik Gözetim Merkezi

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

KISALTMALAR

ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
BES	Bireysel Emeklilik Sistemi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EGM	Emeklilik Gözetim Merkezi
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSS	Genel Sağlık Sigortası
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
ÖİK	Özel İhtisas Komisyonu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
SGDP	Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

YÖNETİCİ ÖZETİ

Sanayileşme ve kentleşme ile birlikte ortaya çıkan risklere karşı kişilere temel bir gelir güvencesi sağlamayı ve kişilerin sağlıklı bir yaşam sürmelerini hedefleyen bir politika olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik; çalışan ve gelir sahibi olan bireyleri sosyal sigorta programlarıyla, bunun dışında kalan bireyleri ise talepte bulunmaları koşuluyla sosyal yardım ve sosyal hizmet programları ile kapsamı altına almaktadır.

Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi başta olmak üzere çok sayıdaki uluslararası belgede sosyal güvenliğin temel ve evrensel insan haklarından biri olduğu ve bu hakkın devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği kabul edilmiştir. Anayasamızın 2'nci maddesinde de sosyal devlet olma ilkesi Türkiye Cumhuriyeti'ni oluşturan temel nitelikler arasında sayılmaktadır.

Toplumsal düzeyde adaletin tesisine imkân verecek şekilde, toplumdaki her bireyin insan onuruna yakışır bir hayat standardına kavuşmasının teminini sağlayacak bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması sosyal devletin görevi ve yükümlülüğüdür.

Sosyal güvenlik sistemleri, toplumdaki gelir dağılımı eşitsizliklerinin azaltılması ve yoksulluğun giderilmesi, toplumsal barış ve huzurun sağlanmasında oldukça önemli bir role sahiptir. Bu açıdan bakıldığında toplumsal dayanışmayı güçlendirici ve sağladığı haklar bakımından adil, etkili ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurulması bir toplum için önem arz etmektedir.

Ancak; Anayasanın 65'inci maddesi gereğince sosyal devletin yükümlülükleri ile devletin ekonomik ve mali imkânları arasındaki dengenin gözetilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması gerekliliği temel öncelikler arasında yer alırken; 1990'lı yılların başından itibaren sosyal sigortalarda finansman açıklarının başlaması, bu açıkların kamunun borçlanma gerekliliğini zorunlu kılarak enflasyon başta olmak üzere temel ekonomik göstergelerin olumsuz etkilenmesine ve sürdürülebilir büyüme oranlarında düşüşlere yol açmıştır. Bu durum, özellikle 2000'li yılların başından itibaren sık olarak yaşanan ekonomik krizlerin de etkisi ile sosyal güvenlik reformu yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Sosyal güvenlik reformlarının ilk adımı 1999 yılında 4447 sayılı kanunla atılmış, bu kanunla emeklilik sisteminde yaş, aylık bağlama oranı ve aylık hesaplama yöntemlerinde bazı parametrik değişiklikler gerçekleştirilerek kamu sosyal sigorta rejimleri birbirine yakınlaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak bu değişiklikler beklenen etkiyi yaratmamıştır.

2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu ile ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması; 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile de tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede hizmet verecek Genel Sağlık Sigortası (GSS) sisteminin kurulması ve farklı standartlardaki çeşitli emeklilik rejimlerinin hak ve yükümlülüklerinin tek bir rejim altında birleştirilmesi öngörülmüştür.

Günümüzde sosyal güvenliğin özellikle yoksulluğu ve gelir dağılımı eşitsizliğini önleme fonksiyonu daha fazla öne çıkmıştır. 5502 ve 5510 sayılı Kanunlarla eşit, adil, kolay ulaşılabilir, mali açıdan sürdürülebilir ve yoksulluğa karşı etkin koruma sağlayan bir sosyal koruma sistemi de hedeflenmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin toplumdaki yoksulluk ve gelir dağılımı eşitsizliğini önleme ve toplumsal huzur ve barışı sağlamada oynadığı önemli rol sosyal güvenlik reformunun en önemli gerekçelerinden biri olarak vurgulanmıştır.

Yoksullukla mücadeleye BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde kabul edilen 2030 Kalkınma Hedeflerinde de yer verilmiş; yoksulluğun her boyutuyla ortadan kaldırılmasının sürdürülebilir bir kalkınma için vazgeçilmez bir gereklilik olduğu ifade edilmiştir.

30 Mayıs 2012 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen 202 sayılı Ulusal Koruma Tabanları hakkında tavsiye kararında sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi için özellikle dezavantajlı gruplar öncelikli olmak üzere temel gelir güvencesinin sağlanmasına yönelik stratejiler uygulanması öngörülmektedir.

Sosyal güvenlik reformları sonrasında, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki nüfus %80'den %85'e yükselmiştir. 5510 sayılı Kanunla bazı sektörlerdeki çalışanların zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutulması, işsizlik, işgücüne katılım oranlarındaki düşüklük ve yüksek kayıt dışı istihdam gibi nedenler tüm nüfusun sosyal güvenlik kapsamında yer almasının önündeki en büyük engelleri oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi ve kayıt dışı istihdamla mücadele için önümüzdeki

dönemde yoğun çalışmalar yapılmalı ve bu çalışmalar kapsamında ülkemizde bulunan yabancı işgücünün sorunlarını da içerecek bir yol haritası oluşturulmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlara rağmen finansman açıklarının GSYH'ya oranında ciddi bir gerileme gözlemlenememiştir. Bunun nedenleri 1999 öncesinde sigortalı olan bireylere karşı süregelen yükümlülükler, uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı nedeniyle görece olarak erken yaşta emekliliğin devam ediyor olması, emeklilere yapılan seyyanen zamlar ve enflasyonun üzerindeki artışlar, yüksek sağlık harcamaları ve işgücü piyasasından kaynaklanan ve gelirleri olumsuz etkileyen parametrelerdir. Diğer yandan da 4447 ve 5510 sayılı Kanunlar ile yapılan parametrik düzenlemeler; emekli aylığı hesaplama formüllerinin daha adil, istihdamda kalmayı teşvik edici ve çalışma süresi arttıkça emekli aylığını artıracak bir biçimde düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Sosyal güvenlik primlerinin esnekliğinin sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre, kayıtlı istihdamı teşvik edecek biçimde yeniden düzenlenmesi ve prim teşviklerinin sadeleştirilerek daha anlaşılır ve uygulanabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Sosyal sigortalar ve özellikle emekli aylıklarının genel seviyesi üzerindeki baskıyı azaltacak ve ülkemizin kalkınması ve finans piyasalarının güçlenmesine olumlu katkılar yapacak olan bireysel emeklilik sisteminin geliştirilmesi için önemli adımlar atılmıştır. Mevcut verilere göre Türkiye'de kişilerin geleceğe yönelik geniş ilave tasarruf yapma ve sermaye birikimini artırma potansiyeli vardır ancak bu alan tam olarak kullanılamamaktadır.

Sosyal güvenlik reformu ile ortalama yaşam süreleri de dikkate alınarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Ancak bu durum ileri yaşlarda işgücü piyasasında olan kişiler için politikalar geliştirilmesi gerekliliğini de ortaya çıkarmıştır. Bu politikalar mevcut gençleri ve orta yaşlıları da içerecek biçimde zamana yayılmalı ve ileride nüfus yaşlanması sorununun ağırlaşması halinde uygulamaya geçecek bir politika olarak tasarlanmalıdır.

Standart dışı çalışanların sayısının artması ve istihdam türlerinin giderek genişlemesi nedeniyle, sosyal güvenlik sisteminin esnekliğe kavuşturulması ve sistemin bu esnekliği yaratacak bir anlayışla revize edilmesi gerekmektedir.

Toplumların yaşlanması karşısında uzun dönemli bakıma olan ihtiyaç artmıştır. Bunun sonucunda bakım ihtiyacının bir sosyal risk olarak sosyal güvenlik sistemleri kapsamında yer alması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Günümüz koşullarında aile ödenekleri ve bakım sigortası konusunun, devletin de katkı sağlayacağı şekilde; kapsam, sağlanacak faydalar ve finansman açısından sosyal tarafların da katılımıyla değerlendirilmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi ağırlıklı olarak sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiş olsa da önümüzdeki dönemde sosyal yardım ve hizmetlerin ağırlıklı olarak politika alanları arasında yer alacağı öngörülmektedir. Bu noktada yapılacak çalışmalarda, sosyal yardım ve hizmetlerin, kayıt dışı istihdamı teşvik edici ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini riske atan bir sistem haline getirilmesine izin verilmemelidir.

11. Kalkınma Planı hazırlıklarının önemini artıran bir konu da Cumhuriyetin 100. yılı olan 2023 yılının bu plan dönemi içinde kalması ve 100. yıl hedeflerinin gerçekleştirilmesi amaçlarının karşılık bulacağı bir plan dönemi olmasıdır. Bunlar, yoksulluğun yok edilmesi, gelir dağılımındaki dengesizliğin asgariye indirilmesi, işsizlik oranının %5'e indirilmesi, kadınların işgücüne katılım oranının %38'e çıkarılması, kayıt dışı istihdam oranının %15'e düşürülmesi ve sosyal güvenlik finansman açığının GSYH'nın %1'ine düşürülmesi gibi bu plan döneminde gerçekleştirilecek çalışmalarla ulaşılabilecek hedeflerdir.

1. GİRİŞ

Sosyal güvenliğin, temel ve evrensel bir insan hakkı olduğu ve bu hakkın gereklerinin devlet tarafından yerine getirilmesi gerektiği, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi başta olmak üzere çok sayıda uluslararası belgede kabul edilmiştir. Sosyal devlet olma ilkesi Anayasamızın 2'nci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri arasında yer almış, sosyal güvenlik de sosyal devletin temel ve anayasal görevlerinden biri olarak sayılmıştır. Anayasamızda yer alan eşitlik ilkesi gereği; sosyal güvenlik hakkının toplumsal düzeyde sosyal adaletin tesisine imkân verecek şekilde toplumu oluşturan herkese, insan haysiyetine yaraşır seviyede bir hayat standardına kavuşmalarını sağlayacak şekilde teminini sağlayacak bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması sosyal devletin bir görevi ve yükümlülüğüdür.

Ancak, Anayasanın 65'inci maddesi sosyal devletin yükümlülükleri ile devletin ekonomik ve mali imkânları arasındaki dengesinin de gözetilmesini gerektirir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği bakımından sosyal sigortaların aktüeryal dengesi ile sosyal devlet ilkesi gereği sosyal devletin yükümlülükleri arasında uyum sağlanmasını zorunlu kılar. Sosyal güvenlik sistemleri toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzur ve sosyal barışı sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır.¹ Bu açıları değerlendirildiğinde sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışmayı güçlendirici, sağladığı haklar bakımından adil, etkili ve sürdürülebilir olması gereklidir.

Türkiye'de Anayasanın eşitlik ilkesi gereği sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması Türk sosyal güvenlik sisteminin temel sorun alanlarından biri olarak tartışılmaktadır. Diğer taraftan, sosyal sigortaların finansman açıklarının başladığı 1990'lı yılların başından itibaren bu açıkların kamunun borçlanma gereğini artırarak kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskının başta enflasyon olmak üzere diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemesi ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellemesi de tartışılmaktadır.² Bu iki temel tartışma, 2000'li yılların başından itibaren sıklaşan küresel ve

¹ T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005, s.29.

² T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005, s.44.

ulusal ekonomik krizlerin de etkisi ile sosyal güvenlik sisteminde reform (kapsamlı değişiklikler, yeniden yapılanma) arayışlarını da hızlandırmıştır.

1990'lı yıllarda başlayan Türk sosyal güvenlik sisteminde reform arayışlarının etkisiyle 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı Kanunla kısmi değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu Kanunla emeklilik sisteminde yaş, aylık bağlama oranı ve aylık hesaplama yöntemi gibi parametrik değişikliklerle kamu sosyal sigorta rejimleri birbirine yakınlaştırılmaya çalışılmıştır. Ancak, bu dönemde kamu görevlilerinin sosyal güvenliğini sağlayan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununda emeklilik yaşı dışında bir değişiklik yapılmamıştır.

Reformda ikinci adım, 2006 ve 2008 yıllarında gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasını öngören 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 16 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede hizmet verecek Genel Sağlık Sigortası sisteminin kurulması ile farklı standartlarda olan çeşitli emeklilik rejimlerinin hak ve yükümlülüklerinin tek bir rejim altında birleştirilmesini öngören 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” ise 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

5502 ve 5510 sayılı Kanunlarla “adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmek” amaçlanmıştır.³ Ancak, sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının GSYH'ya oranının gerilemesi, aktif/pasif dengesinin iyileşmesi, kayıt dışı istihdam oranının düşürülmesi, sosyal güvenlik kapsamının genişlemesi, sosyal güvenlik haklarının yeterliliğinin sağlanması, nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sosyal yardım sisteminin oluşturulması gibi yapısal konularda sağlanan olumlu gelişmeler hedeflenen noktanın gerisinde kalmıştır.

11. Kalkınma Planı hazırlıklarının önemini artıran diğeri bir konu da Cumhuriyetin 100. yılı, 2023 yılının bu plan dönemi içinde kalması ve “Cumhuriyetin 100'üncü yılı hedeflerinin” gerçekleştirilmesi amaçlarının karşılık bulacağı bir plan dönemi olmasıdır. Nitekim bu hedefler arasında yer alan “yoksulluğun yok edilmesi ve gelir dağılımındaki dengesizliğin asgariye indirilmesi başta olmak üzere işsizliğin %5'e indirilmesi, kadınların

³ T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005, s.55.

işgücüne katılımının %38'e çıkarılması, kayıt dışı istihdamın %15'e dışurılması, sosyal güvenlik finansman ağının GSYH'nın %1'ine dışurılması" bu plan döneminde gerçekleştirilecek çalışmalarla ulaşılabilecek hedefler olacaktır.

11. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği zel İhtisas Komisyonu (İK) alışmaları kapsamında hazırlanan bu rapor, komisyon üyelerinin katılımı ile 27 Aralık 2017 ve 13 Ocak 2018 tarihlerinde gerçekleştirilen toplantılardaki tartışmaların ve sonrasında sunulan yazılı görüşlerin standart rapor formatının elverdiği lde rapora yansıtılması sonucu hazırlanmıştır. 11. Kalkınma Planı alışmaları kapsamında oluşturulan diğer zel İhtisas Komisyonlarının alışma alanına giren konular, başta sosyal yardımlar ve Genel Sağlık Sigortası olmak üzere bu rapor kapsamı dışında tutulmuştur.

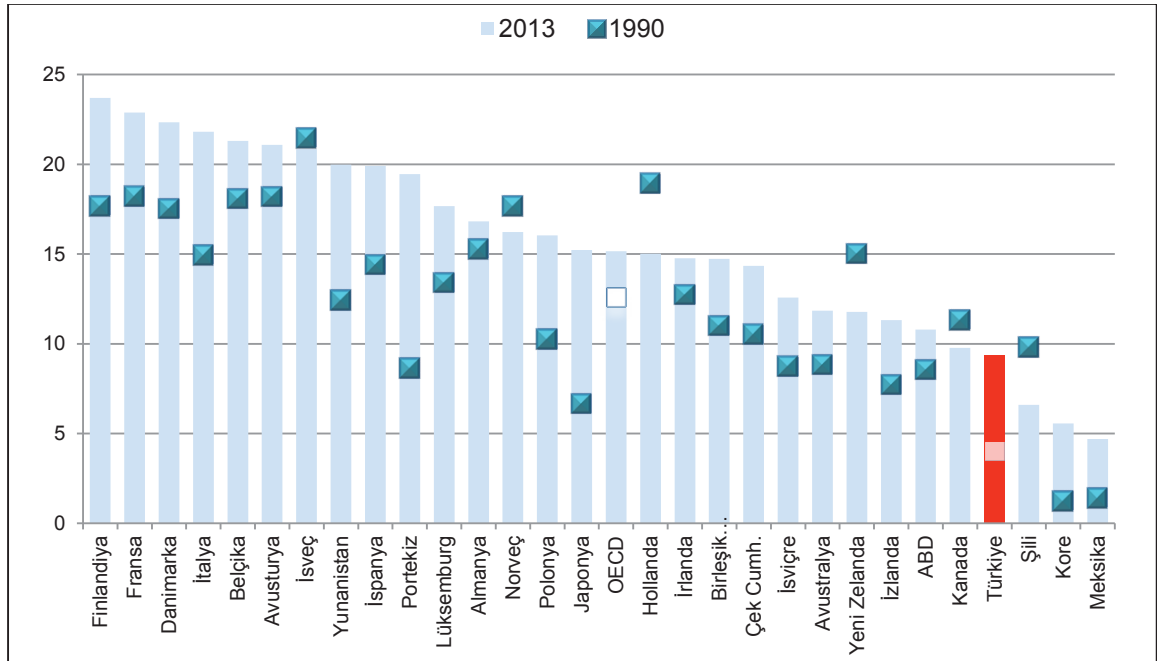
Temelde mevcut durum analizinden oluşan raporun ikinci bölümünde dünyada sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu gelişme eğilimleri kapsamında değerlendirilmiş, Türkiye'deki genel durum 10. Kalkınma Planı döneminde yapılan çalışmalarla birlikte ele alınmış ve Türkiye'deki dinamikler ve dünyadaki eğilimlerin muhtemel yansımaları ortaya konulmaya çalışılmıştır. nc bölümde Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik 11. Plan dönemi perspektifine yer verilmiş, son bölümde ise sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik sonuç ve genel değerlendirmeler sunulmuştur.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Dünyada Genel Durum

Küresel gelişmeler sosyal güvenlik harcamalarının bütün zamanların en yüksek düzeylerine ulaştığını ve sosyal güvenlik kapsamının artmaya devam ettiğini göstermektedir.⁴ Kamu emeklilik sistemlerinden daha geniş bir içeriğe sahip olan kamu sosyal koruma harcamalarının (işsizlik yardımları, aile yardımları, vergilerle finanse edilen aylık ve gelirler dâhil-sağlık harcamaları hariç) GSYH'ya oranının Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ülkelerindeki gelişimine Şekil 1'de yer verilmiştir.

Şekil 1. OECD Ülkelerinde Kamu Sosyal Harcamalarının (Sağlık Hariç) GSYH'ya Oranı (Yüzde), 1990 ve 2013 (veya en yakın yıl)



Kaynak: OECD

Şekil 1'deki veriler kamu sosyal koruma harcamalarının yüksekliği ile ülkelerin gelişmişlik düzeyi arasında yakın ilişki olduğunu göstermektedir. OECD ülkelerinde 1990 yılı ile kıyaslandığında ortalama kamu emeklilik harcamalarının, GSYH'nin yaklaşık %2,5'i oranında artış gösterdiği görülmektedir.⁵ Türkiye'de ise 2015 yılında sağlık hariç kamu sosyal

⁴ ISSA, "Ten Global Challenges for Social Security, 2016, www.issa.int/10

⁵ OECD, Pension at a Glance 2017, s.16

koruma harcaması/GSYH oranı % 8,2 oranında gerçekleşmiştir.⁶ Küresel krizler; beklenenin aksine sosyal harcamalarda geriye gidiş/azalma değil; adil ve sürdürülebilir politikaların gereği olarak aksine geniş anlamda yoksullukla mücadele politikalarının sonucunda sosyal koruma harcamalarını artırmıştır. OECD üyesi ülkelerde özellikle kamu emeklilik harcamalarının, nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak yakın gelecekte daha da yükselmesi beklenmektedir.

2.1.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri

Günümüz sosyal güvenlik sistemleri, sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde oluşturulmuştur. Bu sistemde ailenin erkek üyesi olan bireylerin okulu bitirdikten sonra iş piyasasına gireceği, ağırlıklı olarak sanayi sektöründeki bir iş yerinde tam zamanlı bir iş bulacağı, çoğunlukla aynı işyerinde çalışacağı, yasal emeklilik yaşlarına ulaşınca da emekli olacağı öngörülmüştür. Bugün sanayi sektörünün yerine hizmet sektörünün hâkim olduğu bir ekonomik yapıya ve bilgi toplumuna geçilmiştir. İşgücü içinde kadınların oranı hızla yükselmiş, sosyal güvenceli, belirli ve tam süreli çalışma hayatından esnek ve değişken süreli çalışma hayatına geçilmiştir. Sanayi toplumunun zorunluluk esasına göre oluşturulan sosyal sigorta temelli tek ayaklı sosyal güvenlik sistemleri yerine, yeni sosyal güvenlik sistemlerinin, bireyselliğe daha fazla ağırlık vermesi, ekonomik değişkenler üzerinde olumsuz etki yaratmayacak bir işleyişe sahip olması, ayrıca sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı, tasarruf ve sigorta fonksiyonlarını da birlikte gerçekleştirmesi beklentisi öne çıkmıştır.⁷

Bu dönemde dünyada sosyal güvenliği etkileyen en önemli sosyoekonomik ve demografik gelişmeler ana başlıklar altında şu şekilde özetlenebilir:

- İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle başlayan demografik değişim dalgası; yıllık doğum sayısında artış ile bu kuşağın yaşlanmaya başlamasının ardından çeşitli sebeplerle yön değiştirmiştir. Gelir düzeyi yükselirken finansal istikrar azalmış ve bu durum da bireylerin çalışma yaşamlarını ve aile yapılarını etkilemiştir.

⁶ ILO, World Social Protection Report 2017-2019, 2017

⁷ TÜSİAD, Alper, Y. Çağacan, D. Serdar. S..2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, TÜSİAD Yayın No:2012-11/535, Kasım 2012, s.40,41

- 1974 ve 1990’ların başından itibaren arka arkaya gelen finansal ve ekonomik krizler çalışma hayatındaki istikrarı da etkilemiş, artan geçim endişesi bireylere çocuk sahibi olmanın gerektirdiği maliyeti karşılayamayacaklarını düşündürdüğü için bütün Dünyada doğurganlık hızı düşmüştür. Çalışma hayatına yeni başlayan nesil, geleneksel aile yapısını oluşturup koruyacak edimlerde (bir iş yerinde uzun süreli çalışma gibi) bulunmak yerine farklı seçimler yapmaya başlamıştır.^{8 9} Bunun yanında uluslararası işgücü hareketliliğindeki artış da sosyal güvenlik sistemi bütçelerinin tahmin edilebilirliğini kısıtlamıştır.^{10 11}
- Tıp alanında, teknolojiye ve eğitimde meydana gelen hızlı iyileşmeler, doğumda yaşam beklentisini yükseltmiştir. Emekli olan bireylere ödenmesi gereken emekli maaşları ve bu bireyler için yapılması gereken sağlık harcamaları için devletlerin genel bütçelerinden daha yüksek paylar ayrılmaya başlanmıştır.
- Nüfusun hızla yaşlanma süreci devam etmektedir. UNFPA’nın projeksiyonlarına göre¹², 2050 yılında dünya nüfusunun yaklaşık %22’sinin 60 yaş ve üzerindeki bireylerden oluşacağı tahmin edilmektedir. Genç nüfus çoğunlukla gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerde yoğunlaşırken, gelişmiş ülkelerdeki yaşlı birey yoğunluğu dikkat çekici durumdadır.
- Anılan bu etkenler, çalışan bireylerin emekli olan bireylerin emekli maaşlarını ve sağlık harcamalarını üstlendikleri klasik emeklilik sistemlerindeki dağıtım metodunun (pay-as-you-go) reform gereksinimlerini de beraberinde getirmiştir. OECD ülkelerinin ortalama sosyal güvenlik harcamaları, Büyük Depresyon’dan beri ilk kez 2009 yılında GSYH’nin

⁸ “Gen-Xers don’t want to be homeowners”, Kathryn Vasel, CNN Money

(http://money.cnn.com/2015/06/25/real_estate/generation-x-homeownership/index.html).

⁹ “Millanials want a work-life balance. Their bosses just don’t get why”, Brigid Schulte, Washington Post

(https://www.washingtonpost.com/local/millennials-want-a-work-life-balance-their-bosses-just-dont-get-why/2015/05/05/1859369e-f376-11e4-84a6-6d7c67c50db0_story.html?utm_term=.6219339e8682).

¹⁰ The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth, ILO, OECD, WB

(<http://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Contribution-of-Labour-Mobility-to-Growth.pdf>)

¹¹Dünya Bankası, The World Bank Pension Conceptual Framework,

(<http://documents.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>)

¹² UNFPA, <http://www.unfpa.org/ageing>

%21'i seviyesine yükselmiştir. GSYH'nin ortalama olarak %8'i emeklilik maaşlarına, %6'sı ise sağlık harcamalarına yapılmaktadır.¹³

2012-2014 döneminde çok sayıda ülke, yukarıda belirtilen sebeplerle birlikte artan bütçe baskısı dolayısıyla kamu emeklilik sistemlerinin mali sürdürülebilirliğini geliştirmeye yönelik reformlara yönelmişlerdir. Ana esasları ile bu düzenlemeler¹⁴;

- Bazı ülkeler emeklilik sistemlerinin mali sürdürülebilirliğini geliştirmeye yönelik reformları dezavantajlı gruplar için emekli aylıklarının/gelirlerinin yeterliliğini koruyarak ya da geliştirerek yaparken, sadece birkaç ülke -ekonomik krizden daha şiddetli etkilenenler- sosyal haklarda nominal kesintilere başvurmuştur.
- Çok sayıda ülke, bir yandan emeklilik geliri ya da kamu tanımlı sosyal hak programlarına katkılar üzerindeki vergileri arttırırken, bir yandan da harcamaları azaltmak için emeklilik haklarının endekslenmesinde azaltma ya da ertelemeye geniş ölçekte başvurmuştur.
- Yine çok sayıda ülke, yasal emeklilik yaşını yükselterek, bir yandan katkı süresini genişletirken, bir yandan da erken emeklilikten yararlanmayı zorlaştırmış ve/ veya uzun çalışmaya yönelik teşvikleri arttırmıştır.
- Emeklilik sisteminin gelirlerini arttırmak için bazı ülkeler, zorunlu emeklilik haklarının kapsamına daha önce hariç tutulan (serbest çalışanlar gibi) grupları dâhil etmiş, diğer bazı ülkeler ise yeni haklar uygulamaya koymuşlardır.
- Bazı ülkeler, finanse edilen tanımlı katkı programlarında zorunlu katkı paylarını arttırmıştır. Çeşitliliği artırma ve özel emeklilik birikimleri sağlamaya yönelik politikalar da mali krizden sonra yaygınlaşmıştır.¹⁵

Gelişmiş ülkelerde 2010'lu yılların ikinci yarısından itibaren emeklilik reformlarının hızı yavaşlamış ve daha dar kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır.¹⁶ Bu aşamaya kadar birçok

¹³ OECD, Social Expenditure Update 2016, (<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>)

¹⁴ OECD, Pensions Outlook 2014 Summary in English, (Erişim) http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2014/summary/english_cd158d19-en#.Wnl5ya5l_IU#page1

¹⁵ OECD, Pensions Outlook 2014 Summary in English, (Erişim) http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2014/summary/english_cd158d19-en#.Wnl5ya5l_IU#page1

¹⁶ OECD, Pension at a Glance 2017, s. 11

gelişmiş ülkede ortaya çıkan sosyal güvenlik krizinin temel sebebini ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğilimi ve yaşlı bağımlılık oranlarının artış eğilimi oluşturmıştır. Hızlı yaşlanma ve yaşlı bağımlılık oranlarının artışından dolayı aktif nüfustan elde edilen prim gelirlerinin yaşlılık sigortasını karşılama bakımından yetersiz kalmasının yanı sıra yaşlılık döneminin uzaması, refah artışına bağlı olarak sosyal talep ve ihtiyaçların çeşitliliği gibi nedenler kamu kaynaklarının önemli bir kısmının yaşlılığı finanse etmek için kullanılmasına neden olacaktır.¹⁷

Uzayan ortalama insan ömrüne paralel olarak emeklilik yaşının sürekli arttırılması, prim oranlarının arttırılması ve yaşlılık ödemelerinin azaltılmasının bir sınırı bulunması nedeniyle yeni çözüm arayışları ortaya çıkmaktadır. Bir yandan yaşlı çalışanların işgücü piyasasından emeklilik nedeniyle ayrılmalarının önlenmesine yönelik arayışlar sürdürülürken, diğer yandan işgücü eksikliğinin giderilmesi için “esnek emeklilik planları” alternatif olarak sunulmaktadır. Bu planda kişilere çalışmaya devam etmeleri veya daha az çalışma saatlerinde çalışmaları koşuluyla yasal emeklilik yaşından önce veya sonra ne zaman nasıl emekli olacakları konusunda esneklik tanınmaktadır.¹⁸

Uluslararası Sosyal Güvenlik Derneği (ISSA) tarafından açıklanan 2016 yılına ait raporda bugün geline nokta gelişmişlik düzeylerine ve bölgesel konumlara göre değişmekle birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin karşı karşıya kalacağı temel zorluklar olarak¹⁹;

- Nüfusun yaşlanması,
- Sağlık ve uzun süreli bakım harcamalarının artışı,
- Sosyal güvenliğin tüm nüfusa yaygınlaştırılması gereği,
- Genç işsizliğin yaygınlaşması ve kronik hale gelmesi,
- Hayat boyu eşitsizliklerin artması,
- Sosyal güvenlik hizmetlerine yönelik kamu beklentilerinin artması,
- İşgücü piyasası ve bazı işkollarının geçerliliğini yitirdiği, işgücünün niteliğinin değiştiği dijital ekonomi,

¹⁷ DPT, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara 2007, s.4

¹⁸ OECD, Pension at a Glance 2017, s. 42-43

¹⁹ ISSA, “Ten Global Challenges for Social Security, 2016, www.issa.int/10

- Göçmen işçilerin korunması,
- Sosyal güvenlik hizmetlerinin performans ve kalitesinin artırılmasında yeni teknolojilerin kullanılması gerekliliği,

sayılmaktadır.

2.1.2. Uluslararası Standartlar ve Yükümlülükler

Sanayi toplumunun ihtiyaçlarına göre tasarlanan sosyal güvenlik sistemi, hizmet ve bilgi teknolojileri, toplumun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılama bakımından gösterdiği yetersizliğin yanı sıra mali sürdürülebilirliği gündeme getiren olumsuz gelişmelerin etkisi altında kalmıştır. Bu durum karşısında ILO, bir yandan sanayi toplumunda sosyal güvenlik sistemlerine yönelik eleştirilere cevap vermek, diğer yandan yeni toplumsal yapının ihtiyaçlarına cevap verecek bir sosyal güvenlik sisteminin işleyiş esaslarını belirlemek üzere 1984 yılında çok sayıda uzmana “21.Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik” başlıklı bir rapor hazırlatmıştır.²⁰ Bu raporda mevcut sistemlerin sil baştan değiştirilmesine karşı çıkılmakla birlikte değişen ekonomik ve sosyal şartların gereklerine uygun değişiklikler yapılması ve primli rejimlerin sağladığı sosyal güvenlik korumasının yoksullukla mücadele amacına hizmet edecek şekilde belirlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır.²¹

2000’li yılların başında ILO, küreselleşmenin yarattığı yoksulluk ve gelir eşitsizlikleri sorununun çözümünde sosyal güvenliği başat araç olarak belirledikten sonra “herkese sosyal güvenlik” kampanyasını başlatmıştır. ILO’nun bu çabaları daha adil bir küreselleşme arayışı ile birleşince Dünya Bankası ve OECD ve IMF gibi uluslararası para/finans/ekonomi alanında üst kuruluşların işbirliğini gündeme getirmiş, bu süreç BM milenyum hedefleri ile ILO hedeflerinin birleşmesi ve 202 sayılı Sosyal Koruma Tabanları Tavsiye Kararına yol açmıştır.

Sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesine yönelik uluslararası bir çabanın ürünü olan, ILO’nun 30 Mayıs 2012 tarihinde kabul etmiş olduğu 202 Sayılı “Ulusal Sosyal Koruma Tabanları” hakkında tavsiye kararının bir bölümü sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi

²⁰ TÜSİAD, (2012) Alper, Y.; Değer, Ç.; Sayan, S. , 2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, TÜSİAD Yayın No:2012-11/535, Kasım 2012, s.40

²¹ TÜSİAD, (2012) Alper, Y.; Değer, Ç.; Sayan, S. , 2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, TÜSİAD Yayın No:2012-11/535, Kasım 2012, s.40,41

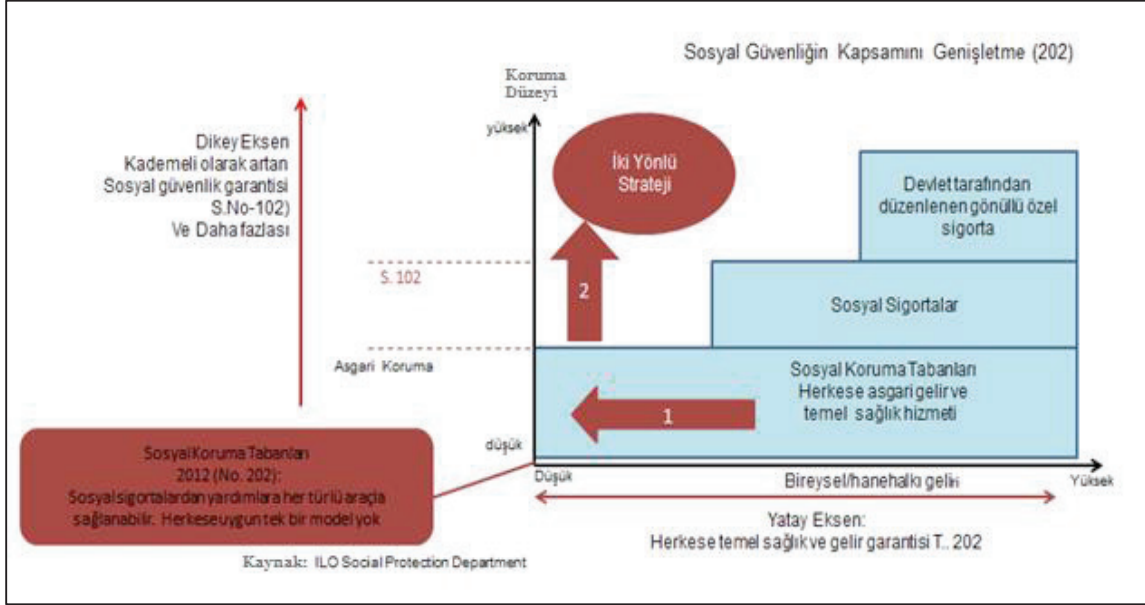
için ulusal stratejilere yer vermekte, sosyal güvenlik tabanlarının en azından 4 temel güvenceyi içermesini öngörmektedir²². Bu güvenceler:

- Herkes için uygun, erişilebilir ve kaliteli sağlık güvencesi,
- Çocuklar için gelir güvencesi de dâhil gerekli tüm hizmetler,
- Aktif çalışma yaşındakiler (özellikle de hastalar, işsizler, gebeler ve engelliler) için temel gelir güvencesi,
- Yaşlılar için temel gelir güvencesidir.

Ulusal Sosyal Koruma Tabanları tavsiye kararı, ILO'nun 2011 yılından beri değındığı ve sosyal güvenliğin kapsamının, idari imkân ve kaynaklar dâhilinde, ulusal öncelikler çerçevesinde, etkin ulusal stratejiler yoluyla genişletilmesi prensibine dayanmaktadır. Bu bağlamda, ulusal stratejilerin nüfusun genelini kapsam altına almayı başarabilmesi için, yatay ve dikey olmak üzere iki boyutta kapsam genişlemesinin birbirini tamamlayıcı aşamalar olarak gerçekleşmesi gerektiğı belirtilmektedir. Yatay boyutta, herkese asgari koruma seviyesi sağlayan, sağlık ve gelir güvencesinden oluşan temel sosyal güvenlik garantilerinin, ulusal boyutta hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Dikey boyutta ise, yatay boyutu aşan ve bugüne kadar ILO'nun onayladığı sosyal güvenlik standartları rehberliğinde, aşamalı olarak, daha üst seviyede korumayı hayata geçirmek hedeflenmektedir (Şekil 2).

²² ILO, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

Şekil 2. ILO 202 Sayılı Ulusal Sosyal Koruma Tabanları



Kaynak: Yusuf Alper (2017), “Sosyal Güvenlikte Dönüşüm ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: 18. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, Antalya, 2017.

New York’taki BM Genel Merkezinde 25-27 Eylül 2015 tarihlerinde gerçekleştirilen **BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde** 193 ülkenin imzası ile kabul edilen **2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinde** de her boyutuyla yoksulluğun ortadan kaldırılmasının sürdürülebilir bir kalkınma için vazgeçilmez bir gereklilik olduğu vurgulandıktan sonra bu amacı gerçekleştirmek için belirlenen hedeflerden bazıları aşağıda yer almaktadır²³:

Hedef 1. Her tür yoksulluğu, nerede olursa olsun sona erdirmek:

Temel mal ve hizmetleri dâhil ederek herkes için sosyal koruma sistemlerinin hayata geçirilmesi ve 2030’a kadar yoksul durumdaki kişiler için koruma sağlanması,

Hedef 3. İnsanların sağlıklı bir yaşam sürmelerini ve herkesin her yaşta refahını sağlamak:

Kaliteli temel sağlık hizmetlerine, kaliteli ve uygun fiyatlı temel ilaçlara ve aşılarla erişimi kapsayan evrensel bir sağlık güvencesi sisteminin oluşturulması,

²³ UNDP, <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html>, Aralık 2017

Hedef 8. Sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik kalkınmayı sağlamak, tam ve üretici istihdamı ve insan onuruna yakışır işleri sağlamak,

2.2. Türkiye’de Genel Durum

Sosyal güvenlik sistemi sadece finansman sorunlarıyla değil kapsadıkları nüfusun yetersizliğinden, norm ve standart farklılıklarına kadar birçok konuda ciddi şekilde eleştiri konusu olmuştur.²⁴ Sisteme yönelik yeniden yapılanma süreciyle ilgili olarak ilk kapsamlı düzenleme 8.9.1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir. 1959 yılından itibaren Türkiye’nin gündemine giren işsizlik sigortasının kurulmasını da sağlayan 4447 sayılı Kanun ile aylık hesaplanmasına esas ortalama kazanç hesabı ve aylık bağlama oranları, emekliliğe hak kazanma yaşı, prim ödeme gün sayısı gibi parametrelerde değişiklik yapılmasını öngören düzenlemelerle esas olarak sistemin gelirlerinin artırılması ve giderlerinin azaltılması yoluyla finansman açıklarının giderilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, emeklilik yaşı her SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığına tabi sigortalılar için kademeli olarak 58 (kadın) - 60 (erkek) yaşına yükselterek aynı yaşa getirilmiş, prime esas kazançların belirlenmesi, aylıkların hesaplanması ve artırılması konularında SSK ve Bağ-Kur uygulamaları birbirine yaklaştırılmaya çalışılmış, T.C. Emekli Sandığı emeklilik yaşı, ilgili düzenlemeler dışında bütün değişikliklerin dışında tutulmuştur.

Bugün uygulamada olan ve kurumsal yapılanmayı da içeren son reform çalışmalarına 16.11.2002 tarihinde Acil Eylem Planının açıklanması ile başlanılmış, beş farklı sigorta rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi planlanmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminde, 4447 sayılı Kanundan sonra en kapsamlı reform çalışmaları 2006 ve 2008 yılında gerçekleşmiştir. Bu reform kapsamında 3 sosyal sigorta kurumunun (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) tek çatı altında toplanmasını öngören 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 16 Mayıs 2006 tarihinde; tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede hizmet verecek Genel Sağlık Sigortası sisteminin kurulması ile farklı standartlarda olan çeşitli emeklilik rejimlerinin hak ve yükümlülüklerinin

²⁴Yusuf Alper (2011), “ Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.7-47.

tek bir rejim altında birleştirilmesini öngören 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu” (SSGSSK) ise 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile SSK’lı çalışanlar için ilk kez sigortalı olanlarda asgari prim ödeme süresi 7000 günden 7200 güne çıkarılmıştır. Emeklilik yaşı da 2036 yılından itibaren kademeli olarak arttırılarak 2048 yılında 65’e çıkarılmıştır.

5510 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra da yapılan yasal düzenlemeler ile reform amaçlarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Sosyal güvenlik kapsamının artırılmasına yönelik olarak 5734 ve 6111 sayılı Kanunlar ile prim ödeme gücü olmayan çalışan grupları (tarım ve orman işlerinde hizmet akdi ile süresiz olarak çalışanlar, ticari taksi, dolmuş vb. nitelikteki ulaşım sektöründe çalışanlar ile kısmi süreli çalışanlar için düşük prim ödeyerek sigortalı olmayı sağlayan düzenlemeler yapılmıştır.²⁵ Ev hizmetlerinde 10 günden az sigortalı olarak çalışanların iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında sigortalı sayılması hükme bağlanmıştır. Norm ve standart birliğinin sağlanmasına yönelik olarak yapılan yasal düzenlemelerle 4/b kapsamındaki esnaf, sanatkâr, şirket ortakları ve çiftçilerin iş kazası ve meslek hastalığına uğramaları durumlarında yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği alma olanağı getirilmiştir.

1 Ocak 2012 tarihi itibarıyla Genel Sağlık Sigortasının hayata geçirilmesiyle birlikte Yeşil Kart uygulamasına son verilerek sağlık sigortası sisteminin dışında kimsenin kalmaması sağlanmaya çalışılmıştır. Gelir testi sistemi sadeleştirilmiş ve kişilerin asgari ücretin yüzde 3’ü tutarında GSS primi ödemeleri halinde gelir testine girmemeleri imkânı getirilmiştir (27/01/2017 tarihli R.G. 6770 sayılı Kanun). Gençlere lise veya üniversiteden mezun olduktan sonra iki yıl süreyle daha Kanunda öngörülen esaslar dâhilinde Genel Sağlık Sigortalısı olabilme imkânı getirilmiştir. (10/02/2016 tarihli R.G. 6663 sayılı Kanun)

Kayıt dışılık ile daha etkili mücadele edilmesi ve kayıtlı istihdamın teşviki konusunda uygulanan başarılı işgücü politikaları sayesinde 2007 yılında istihdamın yaklaşık yarısı olan (%45,4) kayıt dışı istihdam 2017 yılında %34’e; %29,4 olan ücretlilerde kayıt dışı istihdam oranı ise %18,3’e gerilemiştir.

²⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara 2014, s.15

2.2.1. Kapsam ve Mevzuat

Sosyal güvenlik reformu ile beş farklı sigorta rejiminin aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerinin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi, nüfusun tamamının kapsama alınması planlanmıştır. Bu reformun bir diğer amacı ise mevzuatın sadeleştirilmesi ve anlaşılabilir hale dönüştürülmesi, böylelikle sigortalı memnuniyetinin ve katılımın artırılması olmuştur.

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kapsamı ve Aktif/Pasif Dengesi

	2008	2017	Değişim % (2008-2017)
I. Kamu Çalışanları Sigortalı Sayıları	8.867.512	11.706.694	32
1. Aktif Sigortalılar ¹	2.205.676	2.987.396	35
2. Aylık Alanlar (kişi)	1.756.760	2.138.404	22
3. Aylık Alanlar (dosya)	1.605.589	1.973.647	23
4. Bağlımlılar ²	4.905.076	6.580.894	34
5. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,26	1,40	
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(3)	1,37	1,51	
7. Bağlımlılık Oranı (2+4)/(1)	3,02	2,92	
II. Hizmet Akdi İle Çalışanlar Sigortalı Sayıları	37.971.183	41.870.904	10
1. Aktif Sigortalılar ³	8.846.426	14.499.409	64
2. Kısmi Süreli Çalışan Sigortalılar	256.097	314.634	23
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	218.094	50.602	-77
4. Aylık Alanlar (kişi)	5.024.696	7.434.132	48
5. Aylık Alanlar (dosya)	4.645.163	7.023.352	51
6. Bağlımlılar ²	18.980.707	19.572.127	3
7. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,85	2,00	
8. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(5)	2,01	2,12	
9. Bağlımlılık Oranı (4+6)/(1+2+3)	2,58	1,82	
III. Bağımsız Çalışanlar Sigortalı Sayıları	16.362.512	14.885.177	-9
1. Aktif Sigortalılar ⁴	1.897.906	2.071.892	9
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	235.069	146.510	-38
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.127.744	705.592	-37
4. Aylık Alanlar (kişi)	1.965.247	2.585.362	32
5. Aylık Alanlar (dosya)	1.795.064	2.425.481	35
6. Bağlımlılar ²	9.341.482	9.375.821	0
7. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,66	1,13	
8. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(5)	1,82	1,21	
9. Bağlımlılık Oranı (4+6)/(1+2+3)	3,47	4,09	
IV. Özel Sandıklar Toplamı	323.218	406.856	26
1. Aktif Sigortalılar	105.707	141.285	34
2. Aylık Alanlar	81.042	91.670	13

3. Bağımlılar ³	136.469	173.901	27
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,30	1,54	
5. Bağımlılık Oranı (2+3)/(1)	2,06	1,88	
V. Genel Toplam	57.084.198	68.869.631	21
1. Aktif Sigortalılar	13.055.715	19.699.982	51
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	235.069	146.510	-38
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.345.838	756.194	-44
4. Kısmi Süreli Çalışan Sigortalılar	256.097	314.634	23
5. Aylık Alanlar (kişi)	8.827.745	12.249.568	39
6. Aylık Alanlar (dosya)	8.126.858	11.514.150	42
7. Bağımlılar ²	33.363.734	35.702.743	7
8. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3+4)/(5)	1,69	1,71	
9. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3+4)/(6)	1,83	1,82	
10. Bağımlılık Oranı (5+7)/(1+2+3+4)	2,83	2,29	
VI. Genel Nüfus Toplamı ⁵	71.517.100	80.810.525	13
VIII. Sigortalı Nüfus Oranı (Yüzde)	80	85	

Kaynak: SGK

¹ Aktif sigortalı sayıları Nisan 2009 tarihinden itibaren kesenekleri Kuruma bildirilen kişi sayıları olarak verilmeye başlanmıştır. Nisan 2009 tarihinden önce ise aktif sigortalı sayıları katsayı sistemine göre verildiğinden, kesenekleri Kuruma bildirilen kişi sayıları 2009 yılı Aralık ayına göre geçmişe yönelik olarak revize edilmiştir.

² Bağımlıların hesaplanmasında yeni katsayılar dikkate alınarak veriler geçmişe yönelik olarak revize edilmiştir.

³ Zorunlu sigorta ve yurt dışı topluluk sigortasını kapsamaktadır. Çırak, stajyer ve kursiyerler dahil değildir.

⁴ Muhtarlık ve zorunlu sigortayı kapsamaktadır.

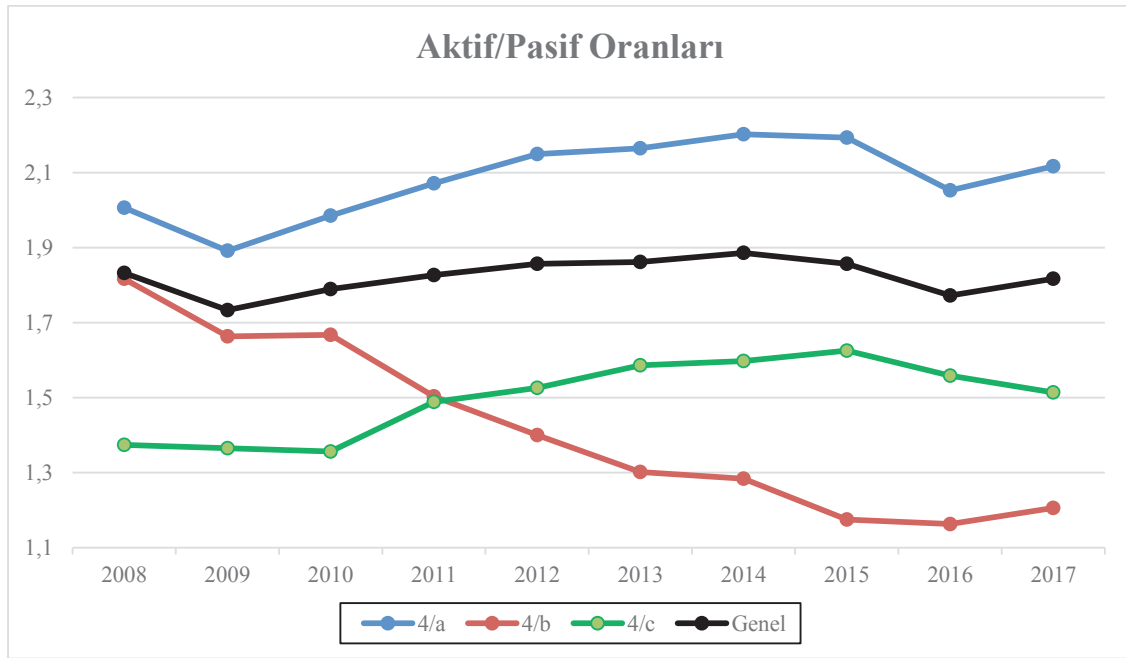
Sosyal güvenlik reformu ve sonrasındaki (2008-2017) 10 yıllık dönem içinde kamu emeklilik sistemi kapsamındaki nüfus %80'den %85'e yükselmiştir (Tablo 1) . Söz konusu artışta, hizmet akdiyle çalışan aktif sigortalı sayısındaki artışlar ile aylık alan sayısındaki artışlar belirleyici olmuştur.

Sosyal sigorta sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden birisi de aktif/pasif oranıdır. 2008-2017 döneminde dosya sayılarına göre aktif/pasif oranı 4/a kapsamındakilerde artarken, 4/b kapsamındakilerde düşmüştür. Genel aktif/pasif oranı ise 2008 yılında yüzde 1,85 iken 2017 yılında bu oran yüzde 1,82 olarak gerçekleşmiştir. (Şekil 3) Bu durum, 2000 yılında emeklilik yaşlarının yükseltilmesine rağmen halen göreceli olarak düşük kabul edilebilecek seviyelerde olmasından kaynaklanmaktadır (SGK'da yıl içinde yaşlılık aylığı bağlanan kişilerin 2016 yılı itibarıyla yaş ortalaması 52,7 düzeyinde bulunmaktadır). Emekli sayısının artışında prim yapılandırılmalarının da etkisi olmuştur. Pasif sigortalı sayısındaki artış, sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmakla birlikte aktif sigortalı

sayısının yeteri kadar arttırılamamasının veya düşüklüğünün istihdam piyasasının koşulları ile sıkı bağı vardır.

10. Kalkınma Planı Döneminde yapılan düzenlemeyle (4/b) olarak tanımlanan bağımsız çalışan sigortalıların da (esnaf, işveren ve çiftçiler) 5 puanlık prim teşvikinden yararlanmalarına imkân sağlanmış, ayrıca emekli olup 4/b statüsünde çalışmaya devam eden sigortalılardan kesilen sosyal güvenlik destek primi (SGDP) tamamen kaldırılmıştır. Bu konuda yapılan diğer önemli düzenleme de 2020 yılında uygulamaya girecek olan 6824 sayılı Kanunla Esnaf Ahilik Sandığının kurulmasıdır. Sandık üyelerine; işsizlik durumunda Esnaf Ahilik Sandığı ödeneği sağlama, aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve program destekleri sunma, yeni iş bulma gibi bazı ödeme ve hizmetler sunulacaktır.

Şekil 3. Aktif -Pasif Oranının Gelişimi (2008-2017)



Kaynak: SGK

¹ Aktif - pasif oranları dosya bazında hesaplanmış olup, çırak, stajyerler ve kursiyerler aktif sigortalı kapsamına dâhil edilmemiştir.

2.2.1.1. Emeklilik Parametreleri ve Aylık Bağlama Oranı

1999 yılında yapılan düzenlemeyle minimum emeklilik yaşı kademeli geçişlerle kadınlarda 38'den 58'e, erkeklerde 43'den 60'a çıkarılmıştır. 2008 yılında yapılan düzenlemeyle, erkeklerde 2036-2044 döneminde, kadınlarda 2036-2048 döneminde kademeli

olarak 65 yaşına yükseltilmiştir. Başka bir ifadeyle emeklilik yaşı kadınlarda ilk düzenlemeyle 20 yıl, daha sonra yapılan düzenleme ile 27 yıl; erkeklerde ise ilk düzenleme ile 17 yıl, ikinci düzenleme ile 22 yıl uzatılmıştır. Ancak, fiili durumda SGK'da yıl içinde yaşlılık aylığı bağlanan kişilerin yaş ortalamasının 2016 yılı itibarıyla 52,7 yaş düzeyinde bulunduğu göz önüne alındığında reform yasalarıyla emeklilik yaşları oldukça yavaş bir şekilde yükseltilmiştir.

Ayrıca, yeni bağlanan aylıklara ilişkin güncelleme katsayı da dâhil olmak üzere hesaplama formülü özellikle devredilen SSK ve Bağ-Kur kapsamındaki sigortalılar için radikal bir şekilde değiştirilerek, 4447 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile aylık bağlama oranı SSK ve Bağ-Kur sigortalıları açısından ilk 10 yıl her 360 gün için %3,5, sonraki 15 yıl her 360 gün için %2, daha sonraki her 360 gün için %1,5 olarak düzenlenmiştir. 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile aylık bağlama oranları her 360 gün için %2 olarak düzenlenmiştir. 1 Ocak 2000/30 Eylül 2008 dönemi için 4447 sayılı Kanun ile prim kazançların güncellenmesinde yıllık TÜFE ve GSYH artışlarının %100'ü, 1 Ekim 2008 sonrası çalışmalarda prim kazançlarının güncellenmesinde yıllık TÜFE artışlarının %100'ü, GSYH artışlarının ise %30'u dikkate alınmaktadır. 1999 ve 2008 yıllarında yapılan reformlarda taban aylık miktarları önemli ölçüde düşürülmüştür.

61. Hükümet Programında intibak konusuna yer verilmiş, emekli aylıklarındaki farklılığın giderilmesi için 2000 öncesi SSK emeklilerine 6283 sayılı Kanunla intibaklar yapılmış ve 1 Ocak 2013 itibarıyla intibak farkları emekli aylıklarına ilave edilmiştir. Sonuçta 6283 Sayılı Kanunla 2000 öncesi yaklaşık 2 milyona yakın işçi emeklisi, dul ve yetimlerinin gelir ve aylıklarında intibak yapılmıştır.

2.2.1.2. Bireysel Emeklilik Fonlarındaki Tasarrufların Artırılmasına Yönelik Düzenlemeler

Kamu sosyal güvenlik programlarının kişilerin daha yüksek tasarruf yapma ve emeklilik döneminde gelir elde etme isteklerini karşılayamaması, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının önemini artırmıştır. Geçmişte MEYAK ve zorunlu tasarruf uygulamalarının başarısız olması Türkiye'de bu ayağın gelişmesini engellemiştir. Ancak, OYAK gibi, tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarının da önemli başarıları vardır. Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformun bir ayağı da tamamlayıcı kurumların geliştirilmesine yönelik

olup, iç tasarruf yetersizliğini de aşarak sosyal güvenliğin iktisadi fonksiyonunu güçlendirecek bu ayakla ilgili çalışmalar 2000’li yılların başında başlamıştır.

Sosyal güvenlik reformuyla sistemin finansal sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla, aktüeryal dengeler gözetilerek 5510 sayılı Kanunla aylık bağlama oranları düşürülmüştür. Bu durum, bireylerin emeklilik döneminde hayat standartlarını koruyabilmeleri için primlerin gerçek ücretler üzerinden bildirilmesi, çalışma hayatında daha uzun sürelerle kalmanın teşvik edilmesi ve bireysel tasarrufların artırılması konularını önemli hale getirmiştir.²⁶ Bireysel emeklilik sisteminin gelişimi, sosyal sigortalar üzerinde özellikle emekli aylıklarının genel seviyesi üzerindeki baskıyı azaltması bakımından önem taşımaktadır. 2001 yılında 4632 sayılı Yasa ile yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Sistemine giriş isteğe bağlı olup sistemden aylık bağlanabilmesi için en az 10 yıl sisteme prim ödemek ve 56 yaşını doldurmuş olmak koşulu aranmaktadır. 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile sistemdeki vergi avantajı uygulaması kaldırılmış, 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren, ödenen her katkı payının %25’ine karşılık gelen tutarın, devlet katkısı olarak katılımcı hesabına ödenmesi esası benimsenmiştir. Böylece, sadece gelir vergisine tabi olanların yararlandığı teşvik sistemi, yeni uygulama ile 18 yaşını doldurmuş, çalışan, çalışmayan her kesimin teşvikten yararlanabileceği bir yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca, sistemden ayrılmalarda menkul sermaye iradı olarak tanımlanan ve stopaja tabi olan birikim tutarı uygulaması yerine, sadece irat tutarı üzerinden stopaj alınmasına yönelik değişiklikler yapılmıştır. Diğer yandan, işverenler tarafından çalışanları adına bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahının tespitinde indirim konusu yapılabilecek katkı paylarının brüt ücretin %10’u kadar olan üst limiti %15’e çıkarılmıştır. 6740 sayılı Kanunla 2017 yılından itibaren 45 yaşını doldurmamış kamu ve özel sektör çalışanlarının “otomatik” katımla Bireysel Emeklilik Sistemine dâhil edilmesi uygulaması getirilmiştir. Bu geçiş sürecinde özel sektör çalışanları bağlı bulundukları işyerinin büyüklüğü göz önünde bulundurularak, tedicisi olarak sisteme dâhil edilecektir.

Ülkemizde 27 Ekim 2003 yılında hayata geçen Bireysel Emeklilik Sisteminin 14 yıllık geçmişi incelendiğinde, özellikle Ocak 2013 tarihi itibarıyla uygulamaya konulan devlet

²⁶ Kalkınma Bakanlığı, 2018 Yıllık Program, s.141

katkısı teşviki ile birlikte yakalamış olduğu ivmenin artarak devam ettiği görülmektedir.2017 yılı sonu itibarıyla, prim ödeyen katılımcı sayısı 6.922.615 kişiye ve katılımcıların fon tutarı ise 67,7 Milyar TL’ye ulaşmıştır (Tablo 2).

Uzun vadeli tasarruf ve yatırım sistemi olarak tasarlanan Bireysel Emeklilik Sisteminde, varlık portföyü içeriğine göre dönemsel getiriler arasında dikkate değer farklar oluşmaktadır. Bu nedenle fon tercihinde yaşın ve sistemde kalış sürelerinin dikkate alınması önem arz etmektedir. Faiz hassasiyeti olan katılımcılar dikkate alınarak, faizsiz fon seçimi imkânının da sağlandığı sistemde 2014 yılından sonra faizsiz fonlara olan ilginin daha hızlı arttığı gözlemlenmektedir²⁷.

Tablo 2. Bireysel Emeklilik Sistemi Göstergeleri

Tarih	Katılımcı Sayısı	Katılımcıların Fon Tutarı (Milyon TL)	Devlet Katkısı Fon Tutarı (Milyon TL)	Katkı Payı Tutarı (Milyon TL)	Emekli Olan Katılımcı Sayısı	Yatırıma Yönelen Tutar (Milyon TL)
31.12.2007	1.457.704	4.566		3.917		3.787
31.12.2008	1.745.354	6.373		5.468	368	5.284
31.12.2009	1.987.940	9.097		7.102	1.898	6.870
31.12.2010	2.281.478	12.012		9.515	2.848	9.221
31.12.2011	2.641.843	14.330		12.394	3.838	12.028
31.12.2012	3.128.130	20.346		16.178	5.404	15.741
31.12.2013	4.153.055	25.146	1.152	21.922	7.577	21.456
31.12.2014	5.092.871	34.793	3.019	28.347	15.350	27.843
31.12.2015	6.038.432	42.979	5.020	37.119	27.745	36.549
31.12.2016	6.627.025	53.409	7.438	44.364	44.350	43.733
29.12.2017	6.922.615	67.681	10.141	52.539	63.877	51.775

Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM)

²⁷ EGM, Dünya ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Uygulamaları ve Ülkemizde Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, Yayınlanmamış Rapor, Şubat 2018, s.16

2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Durumu

Sosyal güvenlik sisteminin gelirleri giderlerini karşılayamamakta ve sistem açık vermeye devam etmektedir. SGK'nın gelir gider açığı 2008-2017 döneminde GSYH'ya oran olarak %2,6'dan % 0,7'e düşmüştür. Kurumun gelir-gider açıkları düşmekle birlikte, SGK'ya ek ödeme, faturalı ödemeler, açık ve teşvik katkıları dahil olmak üzere bütçeden yapılan toplam transfer tutarlarının GSYH'ya oranı ise 2008 yılında %3,5'ten 2017 yılında % 4,3'e yükselmiştir (Tablo 3).

Tablo 3. SGK'ya Yapılan Bütçe Transferlerinin ve Kurumun Gelir-Gider Açığının Gelişimi (2008-2017)

Yıllar	SGK Bütçe Transferleri			SGK Gelir-Gider Açığı		
	Nominal Değer (Milyon TL)	Yıllık Değişim (%)	GSYH'ya Oran (%)	Nominal Değer (Milyon TL)	Yıllık Değişim (%)	GSYH'ya Oran (%)
2008	35.133	6,3	3,5	25.902	3,4	2,6
2009	52.685	50,0	5,3	28.703	10,8	2,9
2010	55.039	4,5	4,7	26.724	-6,9	2,3
2011	52.833	-4,0	3,8	16.235	-39,2	1,2
2012	63.684	20,5	4,1	22.309	37,4	1,4
2013	71.793	12,7	4,0	19.675	-11,8	1,1
2014	77.294	7,7	3,8	20.074	2,0	1,0
2015	80.083	3,6	3,4	10.830	-46,1	0,5
2016	106.786	33,3	4,1	21.270	96,4	0,8
2017	132.465	24,0	4,3	22.998	8,1	0,7

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Not: 2017 yılı gerçekleşme tahminidir.

Sistemde gerçekleşen reformlara rağmen, 1999 öncesinde sigortalı olanlara karşı süregelen yükümlülükler, uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı nedeniyle görece olarak erken bir yaşta emekli olma imkânının devam ediyor olması ve yüksek sağlık harcamaları, finansman açıklarının GSYH'ya oranında ciddi bir gerilemeyi engellemiştir.²⁸ İşgücüne katılım oranının son yıllarda artmasına rağmen halen düşüklüğü, kayıt dışı istihdamın son yıllarda düşmesine rağmen halen yüksekliği, kayıtlı istihdam edilen çalışanların primlerinin önemli ölçüde asgari ücret üzerinden bildirilmesi de sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini olumsuz etkileyen nedenler arasındadır.

²⁸ Kalkınma Bakanlığı, 2018 Yıllık Program, s.140-141

Prim gelirlerinin emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı, 2008 yılında %64,6 iken 2013 yılına kadar dalgalı bir seyir izlemiş, 2015 yılında ise kısmen iyileşerek %75,5'e kadar yükselmiş, 2016 ve 2017 yıllarında tekrar azalma eğilimine girerek, 2017 yılında %72,4'e gerilemiştir(Tablo 4). Bu dalgalı eğilimde sık sık yapılan prim yapılandırması adı altındaki prim afları etkili olmuştur.

Tablo 4. Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Giderlerini Karşılama Oranı

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri (Bin TL)	Emekli Aylığı Ödemeleri (Bin TL)	Sağlık Ödemeleri (Bin TL)	Toplam Ödeme (Bin TL)	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)
2008	54.546.453	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,6
2009	54.579.182	68.603.972	28.810.684	97.414.657	56,0
2010	66.912.858	78.957.499	32.508.883	111.466.382	60,0
2011	89.560.568	91.615.378	36.500.378	128.115.756	69,9
2012	99.359.243	105.293.799	44.110.561	149.404.360	66,5
2013	118.728.578	119.161.662	49.888.693	169.050.355	70,2
2014	135.238.559	134.391.514	54.551.175	188.942.688	71,6
2015	159.480.052	151.990.402	59.355.576	211.345.978	75,5
2016	184.445.994	185.157.568	67.992.868	253.150.436	72,9
2017	207.833.337	209.545.653	77.632.066	287.177.719	72,4

Kaynak: SGK 2017 Aralık Aylık İstatistik Bülteni

2.2.3. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar

Sosyal güvenliğin kurumsal yapısı, 5502 Sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu Kanun yürürlüğe girmeden önce sosyal güvenlik sistemi kurumsal açıdan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı'ndan oluşmaktaydı.

9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı Kanunla idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak kurulan ve esas olarak hizmet akdi ile çalışan kesimleri kapsama alan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK); 2.9.1971 tarihinde 1479 sayılı Kanunla kurulan ve esas olarak kendi nam ve hesabına çalışanları kapsama alan Bağ-Kur; 8.6.1949 tarih ve 5434 sayılı Kanunla kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personeli sosyal güvenlik kapsamına almak üzere o yıla kadar çeşitli memur grupları için oluşturulmuş sandıkların birleştirilmesi ile Maliye Bakanlığına bağlı kurulan ve 1976 yılından itibaren 2022 sayılı Kanun kapsamında 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesizlere verilen aylıklar ve harp malullerine verilen tazminatlar başta olmak üzere sosyal yardım çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve

aylıkların ödenmesi ile ilgili işlemleri de yürüten T.C. Emekli Sandığının tüzel kişilikleri 20.5.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 Sayılı Kanun ile sona erdirilerek Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. ***SGK kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, Sayıştay denetimine tabi ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur.*** Taşra teşkilatında ise önceki yapılanmalardan farklı olarak sosyal güvenlik il müdürlüklerinin yanı sıra ilçelerde faaliyet göstermek üzere sosyal güvenlik merkezleri oluşturulmuştur. 07.12.2016 tarihi itibarıyla 530 adet olan sosyal güvenlik merkezlerinin ülke genelinde ilçelere yayılarak sayılarının artırılması sigortalılarının SGK'ya ve sosyal güvenlik hizmetlerine erişimini kolaylaştırmıştır.²⁹

Denetim noktasında ise tüm devredilen bu kuruluşlarda yer alan teftiş kurulları “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı” adı altında toplanmıştır. 13/02/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanunla “Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru” kadroları “Sosyal Güvenlik Denetmenliği ve Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcılığı” şeklinde değiştirilerek denetim sistemi açısından kayıt dışı istihdamla mücadelede etkin bir oluşum amaçlanmıştır.

Sosyal yardım ve hizmetler alanında faaliyet gösteren kuruluşları tek bir çatı altında toplamak amacıyla 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulmuştur. T.C. Emekli Sandığı üzerinden yapılan prim karşılığı olmadan sosyal yardım kapsamında, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre yapılan ödemeler 2012 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına devredilmiştir. 26/04/2016 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6704 sayılı Kanunla, 2022 sayılı Kanun kapsamında 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına bağlanan aylık için hak kazanma kriteri değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle hak sahipliğinin belirlenmesinde, gelir seviyesi olarak hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı yerine sadece kişinin kendisi ve eşine ait ortalama aylık gelir tutarının esas alınması hükme bağlanmıştır.

6111 sayılı kanunun geçici 2'nci maddesiyle sosyal güvenlik mevzuatına tabi olarak çalışmayan, sosyal güvenlik kurumlarından ya da yabancı bir ülke sosyal güvenlik kurumundan her ne ad altında olursa olsun herhangi bir gelir veya aylık almayan ve silikozis hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü en az % 15 oranında kaybettiğine Sosyal

²⁹ SGK, Stratejik Plan 2017-2019, Ankara, s. 12

Güvenlik Kurumu Sağlık Kurulunca meslek hastalıkları tespiti hükümleri çerçevesinde karar verilen kişilere aylık bağlanması imkânı getirilmiştir. 2022 sayılı Kanun kapsamında ödenen aylıklar ile silikozis aylıkları her yılın Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere üç ayda bir peşin olarak ödenmektedir.

633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 28 Aralık 2011 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik doğrultusunda GSS gelir testi işlemleri 01.01.2012 tarihinden itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

1936 tarihinde yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu ile ilgili hukuki kararlar doğrultusunda, banka ve sigorta şirketleri personelinin İş Kanunu kapsamı dışında kalmaları, sosyal sigorta hakları yönünden “özel emekli sandıklarının” kurulmasına dayanak olmuştur. Vakıf biçiminde örgütlenmiş bu sandıklar, 506 sayılı Kanunun 128. Maddesindeki yardımlaşma sandıklarından farklı olarak, Sosyal Sigortalar Kurumunun fonksiyonunu üstlenmişlerdir. 5510 sayılı Kanun’un geçici 20’nci maddesi kapsamında, farklı sosyal sigorta kurumları tarafından yönetilen sosyal güvenlik programlarının tek bir çatı altında birleştirilmesi, dolayısıyla, ilgili kuruluşların iştirakçileri ile hak sahiplerinin, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalanmaları öngörülmüştür. Söz konusu devir işlemi için tarih belirlemeye yetkili makam Bakanlar Kurulu’dur. Ancak ilgili maddenin uygulanması için herhangi bir Bakanlar Kurulu kararı henüz yayımlanmadığından, söz konusu kuruluşlar varlıklarını sürdürmekte ve halen üye ve iştirakçilerine sosyal güvenlik hizmeti sunmaya devam etmektedirler.

Ülkemizde primli sisteme dayanan sosyal sigorta uygulamaları SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığına yerine getirilmekte iken, 8.9.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortası uygulaması da sosyal güvenlik sistemimize dahil edilmiş ve bu görev Türkiye İş Kurumuna verilmiştir. 2002 Mart ayında başlayan uygulama ile İşsizlik Sigortası ile kapsamdaki işsizlere, işsizlik süresince ödenek verilmesi, hastalık sigortası primlerinin ödenmesi, işe yerleştirme ve mesleki eğitim yardımları yapılmaktadır.

2020 yılında uygulamaya girecek olan 6824 sayılı Kanunla Esnaf Ahilik Sandığı; üyelerine işsizlik durumunda ödenek sağlama, aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve program destekleri sunma, yeni iş bulma gibi bazı ödeme ve hizmetler sunacaktır.

2.2.4. Ulusal Politikalar

2.2.4.1. Onuncu Kalkınma Planı

2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planının temel amaç ve ilkelerinde gelecek nesillere yönelik sosyal politikaların, demografik fırsat penceresi göz önüne alındığında, toplumumuz açısından ayrıca önemi vurgulanarak, çalışma ve sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerle üretilen gelirin dağıtımında nesiller arası hakkaniyet ve sürdürülebilirliğin esas alınmasının sağlanacağı belirtilmektedir.³⁰

Planda sosyal güvenlik sisteminin nüfusun tamamını kapsayan, adil, kaliteli ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması temel amaç olarak belirlenmiş ve bu doğrultuda aşağıdaki politikalar benimsenmiştir:³¹

Sosyal güvenlikle hak ve prim geliri kayıplarına yol açan kayıt dışılıkla etkin mücadele kapsamında, denetime, koordinasyona, bilişim altyapısına ve bilinçlendirme faaliyetlerine önem verilecektir.

- Sosyal güvenlik mevzuatı sade ve anlaşılır bir yapıya kavuşturulacak, kişileri sistemden uzaklaştıran bürokratik formaliteler azaltılacaktır.
- Kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak ve yükümlülüklerinden haberdar olmaları, iş ve işlemlerini yürütürken kullanacakları erişim kanallarını tanımaları sağlanacak ve bu kanalların erişilebilirlikleri artırılacaktır.
- Aktif-pasif oranını ve aktüeryal dengeyi iyileştirmek amacıyla emekli aylığı hesaplamalarında kullanılan parametreler, kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalmasını teşvik edecek şekilde düzenlenecektir.
- Tıbbi ve ekonomik değerlendirme çalışmalarını dikkate alan bir geri ödeme sistemi oluşturulacak, geri ödeme kapsamında olmayan sağlık hizmetlerinin sağlanması için tamamlayıcı sağlık sigortacılığı teşvik edilecektir.

Planda, sosyal güvenliğin finansmanı çerçevesinde, sosyal güvenlik reformunun kararlılıkla uygulanması ve sistemin aktüeryal dengesini bozucu uygulamalardan kaçınılması

³⁰ 10. Kalkınma Planı, s.29

³¹ 10. Kalkınma Planı, s.52-53.

suretiyle sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğinin iyileştirilmesi amaç olarak belirlenmiştir.³² Bu kapsamda aşağıdaki politikalar benimsenmiştir:

- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak ve prim tabanı genişletilecektir.
- Prim yapılandırmaları ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnai haller dışında uygulanmayacaktır.
- Yurt dışı borçlanma uygulaması gözden geçirilecektir.
- Sağlık hizmetleri ve harcamalarında sürdürülebilirlik dikkate alınarak ilaç ve tedavi harcamaları daha akılcı hale getirilecektir.

Onuncu Plan hazırlık çalışmaları kapsamında hazırlanan Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporunda, Plan döneminde 2012 yılında %1,4 olan sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkının GSYH'ya oranının 2018 yılında %1'e düşürülmesi, 2012 yılında %1,4 olan bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının 2018 yılında %4'e yükseltilmesi hedeflenmiştir.

2.2.4.2. 65. Hükümet Programı (2016-Devam)

65'inci Hükümet programında sosyal güvenlikle ilgili aşağıdaki hedefler yer almaktadır:

- Tüm vatandaşlar sosyal güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınırken, aynı zamanda sürdürülebilir ve etkin çalışan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulacaktır.
- Sosyal güvenlik sistemi geliştirilirken, çalışanlar, işverenler ve emekliler arasında hakkaniyetli ve sürdürülebilir bir denge oluşturulması temel ilkedir.
- Sosyal güvenlik alanında sağlanan ilerlemeleri devam ettirecek, dünyada değişen şartlar ve gelişen standartları da yakından takip edecek şekilde sosyal güvenlik sistemi gözden geçirilecek, sistemin uzun vadeli mali sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla tedbirler alınmasına devam edilecek, emeklilik hizmetleri etkinleştirilecektir.
- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek, kayıtlı çalışan sayısı artırılacak ve prim tabanı genişletilecektir.
- Prim yapılandırmaları, ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnai haller dışında uygulanmayacaktır.

³² 10. Kalkınma Planı s.78.

- Sektörel katkısının yanı sıra ülkemizdeki tasarruf eğilimini de güçlendireceği öngörülen tamamlayıcı emeklilik tasarrufları desteklenecektir.
- Sosyal güvenlik ve prim ödeme bilinci artırılacak ve farkındalık oluşturulacak, cari dönem prim tahakkuku ve tahsilatı artırılacaktır.

2.2.5. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi

10. Kalkınma Planında, sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğinin iyileştirilmesi amacı kapsamında, Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılacak bütçe transferinin GSYH'ya oranının yüzde 4'e (yeni milli gelir serisi dikkate alındığında yüzde 3,8'e) düşürülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, yurtiçi tasarrufların artırılması amacı doğrultusunda Plan dönemi sonunda bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının yüzde 4'e (yeni milli gelir serisi dikkate alındığında yüzde 3,8'e) yükseltilmesi hedeflenmiştir.

10. Plan döneminde, sosyal güvenlik mevzuatında, çalışma mevzuatında ve bireysel emeklilik sisteminde düzenlemelere devam edilmiştir. Bu çerçevede, sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusu ve SGK gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemeler yapılmış, istihdamı artırmaya yönelik teşvikler genişletilmiş ve kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Diğer taraftan, 10. Planda prim yapılandırmalarının ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnai haller dışında uygulanmayacağı öngörülmesine rağmen 2014, 2016 ve 2017 yıllarında SGK prim alacaklarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, yurt dışı hizmet borçlanması yeniden düzenlenmesi öngörülmesine rağmen bu konuda bir düzenleme yapılmamıştır.

Bireysel emeklilik sistemine katılımı teşvik etmek amacıyla, kamu ve özel sektördeki çalışanların, işverenleri aracılığıyla Bireysel Emeklilik Sistemi'ne (BES) zorunlu katılımını öngören "Otomatik Katılım Sistemi" 2017 yılında uygulanmaya konulmuştur. Bu kapsamda, prime esas kazancın % 3'ü oranında çalışan katkı payı, söz konusu katkı payına %25 oranında devlet katkısı teşviki verilmesi ve hesabında bulunan birikimi 10 yıl süresince yıllık gelir sigortası sözleşmesi kapsamında almayı tercih eden çalışana birikiminin % 5'i kadar ek devlet katkısı verilmesi düzenlenmiştir.

2013-2017 döneminde, SGK açığının GSYH'ya oranı 0,3 puan gerileyerek 2017 yılında yüzde 0,7 olarak gerçekleşmiş ve 10. Planda hedeflenen açığın 0,3 puan altında kalmıştır (Tablo 5 ve 6). Söz konusu iyileşmede, sigorta giderlerindeki artışa rağmen prim yapılandırma gelirleri ve devlet katkısındaki artış ile sağlık giderlerindeki gerileme etkili

olmuştur. Devlet katkısı ve yapılandırma gelirleri ayrı tutulduğunda ise Kurum açığının GSYH'ya oranı 0,1 puan gerileyerek Plan hedefleriyle uyumlu bir seyir izlemiştir. Bu dönemde, Kurum açığının GSYH içindeki payının gerilemesine rağmen SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı 0,3 puan artış göstermiş ve Planı'nda 2017 yılı sonu itibarıyla SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ya oranı yüzde 3,8 olarak hedeflenmiş iken yüzde 0,5 puan sapma ile bu oran yüzde 4,3 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 5,6). Söz konusu artış, temel olarak faturalı ödemeler ve prim teşviklerindeki artıştan kaynaklanmıştır. Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında 30 yıldan fazla çalışan devlet memurlarının alamadıkları emekli ikramiyelerinin ödenmesi ve özellikle 2017 yılında emekli olan memur sayısındaki artış, faturalı ödemelerdeki artışın temel nedenlerini oluşturmaktadır. Diğer taraftan bu dönemde bölgesel teşvik uygulaması, esnaflara getirilen 5 puan prim teşviki ve 2016 yılı sonrasında uygulamaya konulan asgari ücret teşvik uygulaması neticesinde prim teşviklerine ayrılan bütçe transferinin GSYH'ya oranı bu dönemde 0,5 puan artmıştır.

Tablo 5. 10. Kalkınma Planı'nda Hedeflenen SGK Gelir-Gider Dengesi (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gelirler	8,5	8,9	8,5	8,6	8,7	8,8	8,8
Prim Tahsilatları	6,1	6,6	6,4	6,5	6,6	6,7	6,8
Prim Yapılandırma Gelirleri	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Devlet Katkısı	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Diğer Gelirler	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Giderler	9,9	10,2	10,2	10,0	9,9	9,8	9,7
Sigorta Giderleri	6,8	7,0	7,0	7,0	7,0	6,9	6,9
Sağlık Giderleri	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Diğer Giderler	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Gelir-Gider Farkı	-1,4	-1,3	-1,6	-1,5	-1,3	-1,1	-0,9
Gelir-Gider Farkı³	-3,1	-2,9	-3,1	-3,0	-2,8	-2,6	-2,4
Toplam Bütçe Transferi⁴	4,1	4,2	4,4	4,2	4,0	3,8	3,6

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

¹ Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan Yeni Milli Gelir Serisine uyumlu olarak Plan GSYH hedefleri yeniden hesaplanmıştır.

² Emeklilere yapılan ek ödeme tutarları, gelir ve giderlerde dikkate alınmamıştır.

³ Prim yapılandırma gelirleri ve devlet katkısı hariç tutulmuştur.

⁴ Faturalı ödemeler, ek karşılıklar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, hizmet akdiyle çalışanlar için 5 puan prim teşviki ve özürü primi teşvikinden kaynaklanan transferler ile prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dâhil edilmiştir.

Tablo 6. SGK Gelir-Gider Dengesi (Gerçekleşme, GSYH'ya Oran, Yüzde)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gelirler	8,5	8,8	8,7	9,2	9,5	9,1
Prim Tahsilatları	6,1	6,5	6,5	6,5	7,0	6,5
Prim Yapılandırma Gelirleri	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2
Devlet Katkısı	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	1,7
Diğer Gelirler	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Giderler	9,9	9,8	9,7	9,6	10,3	9,8
Sigorta Giderleri	6,8	6,7	6,7	6,6	7,2	6,9
Sağlık Giderleri	2,8	2,8	2,7	2,5	2,6	2,5
Diğer Giderler	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Gelir-Gider Farkı	-1,4	-1,1	-1,0	-0,5	-0,8	-0,7
Gelir-Gider Farkı²	-3,1	-2,7	-2,6	-2,4	-2,7	-2,6
Toplam Bütçe Transferi³	4,1	4,0	3,8	3,4	4,1	4,3

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

¹ Emeklilere yapılan ek ödeme tutarları, gelir ve giderlerde dikkate alınmamıştır.

² Prim yapılandırma gelirleri ve devlet katkısı hariç tutulmuştur.

³ Faturalı ödemeler, ek karşılıklar, devlet katkısı, emeklilere yapılan ek ödeme, hizmet akdiyle çalışanlar için 5 puan prim teşviki ve özürü primi teşvikinden kaynaklanan transferler ile prim ödeme gücü olmayanların GSS primleri dâhil edilmiştir.

2013-2017 döneminde, 4/a statüsündeki zorunlu sigortalı sayısı artış hızının yavaşlaması ve 4/b statüsündeki esnaf ve çiftçilerin sayısının çok sınırlı artmasının yanı sıra kayıt dışı istihdam oranlarındaki sınırlı düşüşün etkisiyle prim gelirlerinin milli gelire oranı yatay bir seyir izlemiştir. 2016 yılında özellikle 4/a statüsündeki zorunlu sigortalıların sayısındaki çok sınırlı artışa rağmen asgari ücretin yüzde 30 oranında artırılması neticesinde prim gelirlerinde önemli bir yükselme yaşanmıştır. Ancak, 2017 yılının özellikle ilk yarısında istihdam artışıdaki düşük performansın devam etmesinin yanı sıra ücret artışlarının enflasyonun gerisinde kalması ve milli gelirden kaydedilen yüksek büyüme neticesinde istihdam teşviklerine rağmen milli gelire oran olarak prim gelirleri bir önceki yıla göre düşmüştür. Dolayısıyla, prim gelirlerinin GSYH'ya oranı, 2017 yılsonu itibarıyla Plan hedefinin 0,2 puan altında kalarak yüzde 6,5 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu dönemde, sigorta giderlerinin milli gelire oranı, emekli aylıklarına yapılan seyyanen zamların ve emekli sayısındaki artışların etkisiyle 0,2 puan artışla 2017 yılında yüzde 6,9 olarak gerçekleşmiştir. 2013-2015 döneminde görülen yatay seyir sonrasında, 2015 yılının ikinci yarısı ve 2016 yılında emekli aylıklarına yapılan seyyanen artışların etkisiyle 2016 yılında sigorta giderleri artmıştır. 2017 yılında ise emekli aylıklarının gerçekleşen TÜFE oranında artırılması ve emekli sayısının reel büyümeden daha az artması neticesinde sigorta giderlerinin milli gelir içindeki oranı tekrar gerilemiş ve plan hedefleriyle uyumlu hale gelmiştir.

2013 - 2017 döneminde zorunlu aktif sigortalıların sayısı yüzde 12,5 oranında artmıştır. Bu dönemde, 4/a statüsündeki zorunlu sigortalılarda yüzde 16,8 oranında artış, 4/b statüsündeki esnaf ve çiftçilerin sayısında yüzde 0,6 oranında artış ve 4/c statüsündeki devlet memurlarında yüzde 5,8 artış kaydedilmiştir. Aynı dönemde, dosya bazında pasif sigortalı sayısı ise yüzde 15,4 oranında artmıştır. Aktif sigortalı sayısındaki artışın pasif sigortalı sayısındaki artışının gerisinde kalması neticesinde, Plan döneminde aktif-pasif oranının artırılması hedeflenirken, 2013 yılında 1,86 olan dosya bazında aktif-pasif oranı, 2017 yılında 1,82'ye gerilemiştir.

2013-2017 döneminde, sağlık harcamalarının milli gelire oranı 0,3 puan gerileyerek Plan hedefleriyle uyumlu bir şekilde 2017 yılında yüzde 2,5 olarak gerçekleşmiştir. İlaç ve

tedavi harcamalarının fiyatlamasının GSYH deflatörü hedefleriyle uyumlu olmasının yanı sıra bu alanda alınan tedbirler ilaç harcamalarında reel artış yaşanmasının önüne geçmiştir.

Bireysel Emeklilik Sisteminde 2013 yılının başında devlet katkısı uygulamasının yürürlüğe girmesiyle birlikte sistemin göstergelerinde hızlı bir ivme artışı kaydedilmiştir. Katılımcı sayısı 2013 yılı sonunda 4,2 milyon iken 2017 yılı sonunda 6,9 milyon kişiye ulaşmıştır. Bireysel emeklilik sistemindeki katılımcıların toplam fon büyüklüğü, 2013 yılı sonunda 25,1 milyar TL'den 2017 yılı sonunda 67,7 milyar TL seviyesine yükselmiştir. Katılımcıların fon büyüklüğü GSYH'ya oran olarak, 2013-2017 döneminde gösterdiği 0,7 puan artışla 2017 yılsonu itibarıyla yüzde 2,1 seviyesine ulaşmasına rağmen Plan hedefinin gerisinde kalmıştır.

2.2.6. Plan Hedeflerine Ulaşılmasının Önündeki Başlıca Sorunlar

2.2.6.1. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik reformu ile beş farklı sigorta rejiminin aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerinin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülmesi, nüfusun tamamının kapsama alınması planlanmıştır. Ancak amaçlananın dışında 5510 sayılı Kanun, daha önce sosyal sigorta mevzuatımızda olmayan bir şekilde, bazı çalışan grupların zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutularak sistemden dışlamaktadır. Sosyal sigorta sistemi, düşük gelirli esnaf, sanatkâr, çiftçiler ve esnek çalışma biçimleriyle çalışanları yeterince kapsayamamaktadır. Bu durum, sigortalı sayısının azalmasına, sosyal sigorta sisteminin prim kaybına, çalışanların ise sosyal güvenceden yoksun kalmasına yol açmaktadır.³³ Sisteme prim ödemeyenler, ilerleyen dönemlerde vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara başvurabilecek ve bu durum sosyal yardım sisteminin mali yükünü artıracaktır. Mevzuatta bazı çalışan grupların zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutulması, sosyal sigortaya prim ödememenin bir aracı olabilecek,

³³ Yusuf Alper, “ Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.7-47. Kadir Arıcı, “Sosyal Sigorta Sisteminin Karadelîği”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.48-61; Oğuz Karadeniz, “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2011/2, ss.84-127.

kayıt dışı çalışmaya yol açabilecek ve sosyal güvenliğin finansal sürdürebilirliği açısından bir risk oluşturabilecektir.³⁴

Bu reformun bir diğer amacı ise mevzuatın sadeleştirilmesi ve anlaşılabilir hale dönüştürülmesi, böylelikle sigortalı memnuniyetinin ve katılımın arttırılması olmuştur. Yeni sosyal güvenlik mevzuatında 9 yıllık kısa sayılabilir bir uygulama döneminde de sıklıkla değişiklikler yapılmış olması (2017 yılı sonu itibarıyla 5510 sayılı Kanunda 46 defa değişiklik yapılmıştır) bu alandaki mevzuatın sadeleştirilmesi amacından uzaklaşılmasının yanı sıra sosyal güvenlik mevzuatının geriye doğru kazanılmış, ileriye doğru beklenen haklarla ilgili düzenlemeler niteliğinde olmasından bahisle hak kayıplarına yol açma ve sistemin özünü oluşturan sosyal adalet dengesini bozma riski de taşımaktadır.³⁵ Sosyal güvenlik sistemi toplumun her kesiminden farklı statü ve eğitim seviyelerine sahip çok sayıda bireyi kapsaması nedeniyle, mevzuatın herkes tarafından anlaşılacak sadelikte ve basitlikte olması gerekir. Sistemin basit ve elde edilecek faydanın düzeyi konusunda belirsizlik yaratmayan bir yapıya dönüşmesi, vatandaşın sistemi benimseyerek ona sahip çıkmasına olanak tanıyacaktır.

2.2.6.1.1. Norm ve Standart Farklılıkları

Sosyal güvenlik reformu, çalışanların prim ödeme ve edime hak kazanma koşullarını eşitlemeye, çalışanlar arasında norm ve standart birliğini sağlamaya çalışmıştır. Ancak farklı sosyal risklerle karşılaşan, bağımsız çalışan, ifti ve işçilerin prim ve edime hak kazanma koşullarını eşitlemek mümkün olmamıştır. Kanunda birçok alanda norm ve standart birliğinin sağlanması rağmen özellikle 4/b olarak tanımlanan bağımsız çalışan sigortalıların 4/a olarak tanımlanan ve hizmet akdiyle çalışanlara göre, ayaktan tedavilerde geçici iş göremezlik deneği alamaması, emekli olabilmek için prim gün sayısının daha yüksek olması, sağlık hizmetinden yararlanmak için 60 günden fazla prim borcu olmama şartı ve nihayetinde 6111 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler sonucunda 4/a'lı sigortalılığa geçişin kolaylaşması

³⁴ Levent Akın, "Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler", alışma ve Toplum Dergisi, S.8, ss.26-49, Kadir Arıcı, "Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliği", Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.48-61.

³⁵ Yusuf Alper (2017), "5510 sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı", Karatahta İş Yazıları Dergisi, Sayı 8, Ağustos 2017, (s.6).

nedeniyle 4/b’li sigortalılık etkinliğini ve tercih edilebilirliğini kaybetmiştir (Tablo 7).³⁶ Özellikle 4/b kapsamındaki sigortalıların emekli olmak için aranan 9000 gün prim gün sayısı koşulu nedeniyle daha düşük prim gün sayısı (7200 gün) ile emekli olma imkânı tanınan ve daha yüksek emekli aylığı alacakları olgusuyla 4/a statüsüne geçmeleri sosyal güvenlik sisteminin finansman dengelerini olumsuz etkilemeye devam etmektedir.³⁷

4/b kapsamındaki esnaf, sanatkâr, şirket ortakları ve çiftçilerin iş kazası ve meslek hastalığına uğramaları durumunda sadece yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği alabiliyor olmaları, 4/c kapsamındakilerin kısa vadeli sigorta kolları kapsamı dışında tutulmaları, ev hizmetlerinde 10 günden daha fazla çalışanlar 4/a statüsünde zorunlu sigortalı olarak sayılmakta iken ev hizmetlerinde 10 günden az sigortalı olarak çalışanların sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında sigortalı sayılması, norm ve standart birliği sağlanması amacı ile uyuşmamaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 2006/111 Esas Sayılı ve 2006/112 sayılı iptal kararı sonucunda devlet memurlarının, emeklilik aylıklarının hesaplanmasında ve arttırılmasında SSK ve Bağ-Kur sigortalılarına uygulanan hükümlere tabi olmalarını sağlayacak değişiklikten vazgeçilerek, 1 Ekim 2008 öncesinde işe başlayan memurların emekli aylıklarının hesaplanmasında eski sisteme devam edilirken, bu tarihten sonra işe başlayan tüm memur, işçi ve bağımsız çalışanların emekli aylıkları ise yeni sistemde aynı hükümlere tabi olarak hesaplanacaktır. Söz konusu durum sosyal güvenlik alanında kamu çalışanlarının emekli aylıkları arasında farklılık yaratacaktır.³⁸ Keza bu durumda ileri zamanlarda intibak yasalarının çıkarılmasına ve sonuçta sistemin mali durumunun kötüleşmesine yol açma ihtimalini doğuracak sorun alanı olarak gözükmektedir.

³⁶ 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, s.31.

³⁷ Yusuf Alper, “5510 sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı”, Karatahta İş Yazıları Dergisi, Sayı 8, Ağustos 2017.

³⁸ Kadir Arıcı, “Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeliliği”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.48-61.

Tablo 7. Sigortalıların Çeşitli Sigorta Kolları Açısından Sistemden Elde Edecekleri Edimler ve Edime Hak Kazanma Koşulları

	5510 sayılı Kanun m. 4/a (Hizmet akdi ile çalışanlar)	5510 sayılı Kanun m.4/b (Esnaf, Sanatkâr ve Şirket Ortakları)	5510 sayılı Kanun m.4/b (Çiftçiler)
İş kazası ve meslek hastalığı (parasal edimler)	Hem yatarak hem de ayakta tedavide çalışılmayan her gün için geçici iş göremezlik ödeneği alınmaktadır.	Yalnızca yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği vardır.	Yalnızca yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği vardır.
İş kazası halleri	Emziren kadın sigortalının, iş mevzuatı gereğince çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda geçirdiği kazalar ile sigortalıların işveren tarafından sağlanan araçla işe gelip giderken meydana gelen kazalar iş kazası sayılmaktadır.	Söz konusu durumlarda geçirilen kazalar kişi bağımsız çalışan olduğu için iş kazası sayılmamaktadır.	Söz konusu durumlarda geçirilen kazalar kişi bağımsız çalışan olduğu için iş kazası sayılmamaktadır.
Hastalık	Hem yatarak hem de ayakta tedavide çalışılmayan her gün için geçici iş göremezlik ödeneği alınmaktadır.	Geçici iş göremezlik ödeneği bulunmamaktadır.	Geçici iş göremezlik ödeneği bulunmamaktadır.
Analık	Hem yatarak hem de ayakta tedavide doğum öncesi ve doğum sonrası çalışılmayan süreler için geçici iş göremezlik ödeneği alınmaktadır.	İş kazası-meslek hastalığı ve hastalık hallerindeki tersine yatarak tedavi şartı aranmadan doğum öncesi ve doğum sonrası çalışılmayan süreler için geçici iş göremezlik ödeneği alınmaktadır. Fakat sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket ortakları, A.Ş. yönetim kurulu üyeleri ve Limited şirket ortakları analık hususunda geçici iş göremezlik ödeneği alamamaktadır.	İş kazası-meslek hastalığı ve hastalık hallerindeki tersine yatarak tedavi şartı aranmadan doğum öncesi ve doğum sonrası çalışılmayan süreler için geçici iş göremezlik ödeneği alınmaktadır.
Ölüm	En az 5 yıl sigortalı olmak ve 900 gün fiili çalışma karşılığı malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödenmesi gerekmektedir.	Sigortalının 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemesi gerekmektedir.	Sigortalının 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemesi gerekmektedir.
Yaşlılık	7200 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekmektedir.	9000 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekmektedir.	9000 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekmektedir.

2.2.6.1.2. Emekli Aylığını Belirleyen Parametrik Düzenlemelerin İşgücü Piyasasına Etkisi

5510 sayılı Kanun ile yapılan parametrik düzenlemeler, prim ödeme gün sayısını yerine getirenlerin istihdamda kalmaları durumunda bağlanacak emekli aylıklarında kayıplara yol açacağı öngörüsü/olgusu da çalışmama eğilimini/kayıt dışı çalışmayı artırmaktadır. Emeklilik parametrelerinin bütün dönemleri kapsayacak şekilde, daha hakkaniyetli, istihdamda kalmayı teşvik eden ve çalışma süresi uzadıkça emekli aylığını artıracak bir kurgu içinde düzenlenmesi ihtiyacı zaman içinde ortaya çıkmıştır. Yakın zamanda tecrübe edildiği üzere bu durum gelecek dönemlerde intibak yasalarının çıkarılmasına ve sonuçta sistemin mali durumunun kötüleşmesine yol açma ihtimalini doğuracaktır. Nesiller arasındaki dayanışmanın daha adil olması gözetilerek belirlenen emekli aylığı hesaplama formülündeki değişime ilişkin daha yumuşak bir geçişin düzenlenmesinin, yani yeni bağlanan aylıklar için ikame oranlarındaki düşüşün yavaşlatılmasının aktüeryal dengeleri bozmayacak şekilde diğer parametrelerle birlikte tartışılmasında yarar görülmektedir. Sosyal güvenlik destek primleri de kayıt dışılığı önleyecek ve ödenen prim karşılığında ilave haklar sağlayacak bir yaklaşımla gözden geçirilmelidir.

2.2.6.1.3. Bireysel Emeklilik ve Tamamlayıcı Emeklilik Programlarının Zayıflığı

BES'in hedeflenen seviyede gelişmemesinin en temel nedenleri olarak; ülkemizde uzun vadeli tasarruf bilincinin ve finansal okuryazarlık düzeyinin yeterli olmaması, geçmişte yaşanan Konut Edindirme Yardımı (KEY), Çalışanları Tasarrufa Teşvik Hesabı (ÇTTH) gibi yanlış yönetilen uygulamaların algıları olumsuz etkilemesi, sisteme güven duyulmaması, hane halklarının tüketim-tasarruf-yatırım-borçlanma eğilimlerinin BES'i dışlaması, vergi rejiminin alternatif yatırım araçlarına göre BES'i yeterince cazip kılmaması, BES'in salt faizli sistem gibi algılanması değerlendirilmektedir.³⁹

Ülkemizde BES'in gelişim performansı başarısız sayılmamakla birlikte, BES sistemi kapsamına alınamamış, istihdam edilen nüfusun yaklaşık yüzde 70 oranındaki kesimi önemli bir potansiyel oluşturmaktadır. Bu potansiyelin değerlendirilmesi, bireylerin emeklilik dönemlerinde yaşam standartlarının yükselmesinin sağlanmasının yanı sıra ülkemizin tasarruf ihtiyacının karşılanması bakımından önem taşımaktadır.

³⁹ EGM, Dünya ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Uygulamaları ve Ülkemizde Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, Yayınlanmamış Rapor, Şubat 2018, s.20.

Mevcut BES sisteminin karmaşık tasarımı; işverenler, katılımcılar/çalışanlar, emeklilik şirketleri üzerinde ciddi operasyonel yükler oluşturmaktadır. Kırtasiyecilik ve bürokrasi işlemleri çok fazla; otomasyon düzeyi yetersizdir. Sistemin şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin ciddi şekilde iyileştirilmesi gerekmektedir. Emeklilik şirketlerinin uyguladıkları ücret/kesinti rejimleri oldukça karmaşıktır. Emeklilik yatırım fonlarının performansı akademik çevrelerde ve işçi sendikalarında ciddi eleştiri konusu olmaktadır. Mevzuatın yeterince açık, anlaşılabilir ve uygulanabilir olmadığı anlaşılmaktadır; mevzuatın sık sık değiştirilmesi sisteme olan güveni azaltmaktadır.

Türkiye’de firmalar veya meslek grupları tarafından topluca sağlanan tamamlayıcı mesleki emeklilik sistemi mahiyetinde münferit örnekler gözlemlenmektedir. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN), Polis Bakım ve Yardım Sandığı (POLSAN), örneklerinde olduğu gibi istisnai uygulamalar bulunmaktadır⁴⁰. Bu gibi sosyal güvenlik hizmeti sunan kuruluşlar çoğunlukla, Türk Medeni Kanunu ve Vakıflar Kanunu’na göre kurulmuştur ve unvanlarında genellikle “munzam, sosyal yardım, dayanışma, güvenlik” ifadeleri yer almaktadır. Tamamlayıcı emeklilik kurumlarının kapsama aldığı nüfus ve fon büyükleri oldukça yetersizdir.

2.2.6.2. Kurumsal Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenlik düzenlemelerinin hayata geçirilmesinde, kısa, orta ve uzun vadede sürekli olarak değerlendirilmesinde ve analiz edilmesinde SGK’ya büyük görev ve sorumluluk düşmektedir. Bu çerçevede SGK’nın kurum üst yönetiminin görev sürelerini de içeren özerk bir yapı içinde olması, ILO’nun sosyal güvenlik sistemlerinin etkin yönetimi için geliştirdiği “açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik” gibi ilkelerin hayata geçirileceği bir kurumsal yapının güçlendirilmesi, kurum kültürünün sağlanmasında kurumsal hafızanın korunması, yıllar içinde revize edilmesi kaçınılmaz olan sosyal güvenlik sözleşmelerinde sürekli ve nitelikli eleman istihdamının sağlanması gerekmektedir.

Kayıtlı istihdamın artırılmasında ve düşük ücretlerin eksik bildirilmesinde gerek SGK’nın gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarının eşgüdüm içinde etkin bir çalışma

⁴⁰ Alper, Y., Arıcı, K., Öşsüca, Ş., Aydın, U. Gökayrak Ş. (2015), Bireysel Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü, OYAK. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

yürütmesi gerekmektedir. Denetimlerde risk odaklı, önleyici ve rehberlik edici anlayış ön plana çıkarılmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sürekli analiz edilmesi ve genel sağlık sigortasını da kapsayacak şekilde yeni bir ulusal sosyal güvenlik aktüeryal modeline ihtiyaç bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin ve özellikle sosyal sigortaların gelişimini destekleyecek istatistiki veri tabanlarının güçlendirilmesi, veri kaynaklarının zenginleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, mevcut verilerin araştırma amaçlı olarak paylaşılması için kurumsal mekanizmaların tasarlanması destekleyici bir adım olarak değerlendirilmelidir.

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. Türkiye genç bir nüfusa sahip olmasına karşın, erken yaşta emeklilik uygulamalarının, ödenen prim ve çalışılan süreye göre yüksek emekli aylıklarının etkisi nedeniyle kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı OECD ülkelerine yakın seviyedir (Tablo 8). Reform sonrasında sistemsel kurgunun dışına çıkılarak emekli aylıklarına 2009, 2011, 2015 ve 2016 yıllarında yapılan seyyanen zamlar ve enflasyonun üstündeki artışlar finansman açıklarının GSYH'ya oranında ciddi bir gerilemeye yol açmasını engelleyen faktörler arasındadır.⁴¹

⁴¹ Kalkınma Bakanlığı 2018 Yıllık Program, s.141, 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, s.1,6

Tablo 8. OECD ve Türkiye’de Kamu Emeklilik Harcamaları-2014

	Türkiye	OECD
Kamu Emeklilik Harcamalarının GSYH'ya Oranı %	7,5	7,9
Doğumda Yaşam Beklentisi	75,1	80,0
65 Yaşında Yaşam Beklentisi	16,8	19,3
65 Yaşın Üzerindeki Nüfusun Çalışma Çağındaki Nüfusa Oranı %	7,7	16,2

Kaynak: OECD Pension at a Glance 2015, s.364

2.2.6.3.1. Sık Çıkarılan Prim Yapılandırmaları ve Borçlanma Yasaları

Özellikle bağımsız çalışanların reform öncesi dönemde zorunlu tescil ve sigortalılık uygulamalarının gelir/kazanç ilişkisinden uzak olmasından kaynaklanan ve geçmişten gelen birikmiş prim ve gecikme zammı borçlarının büyüklüğü nedeniyle 10. Kalkınma Planı Döneminde de prim alacaklarının yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. (Tablo 9) Bağımsız çalışanların prim borçlarının yıllardır yüksek oranda seyretmesi, bu borçların gerçekliliğinde ve bağımsız çalışanların prim alacaklarının tahsilâtında sistemsal bir sorunun hala mevcut olduğunu göstermektedir.⁴² 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 ödeyenı ödüllendiren bir sistem anlayışına geçilmelidir.

⁴² 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara,s.34.

Tablo 9. SGK Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemelerin Etkileri

Kanun No / Yayın Tarihi	Başvuru Sayısı	Yapılandırma Öncesi Toplam Borç Tutarı (Milyon TL)	Tahsil Edilecek Toplam Borç Tutarı (Milyon TL)	Tahsil Edilen Toplam Tutar (Milyon TL)	Tahsilat 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: SGK

Diğer yandan çeşitli adlar altında yapılan borçlanmaların nimet/külfet ve aktüeryal dengeler açısından yeniden gözden geçirilmesi ve borçlanma uygulamalarından kaçınılması ilkesel olarak benimsenmelidir. Sistemde halen tartışma konusu sorunlardan biri de yurt dışı hizmet borçlanmasıdır. Yurt dışında hizmeti bulunan bir Türk vatandaşının Türkiye’de hiç hizmeti olmasa bile borçlanma yaptığı süre çerçevesinde sigortalılık başlangıç tarihinin Ekim 2008 tarihinden önceye götürülmesi durumunda, eski mevzuattan kaynaklanan haklardan yararlanabilmekte ve yurt dışındaki hizmetleri karşılığı toplu prim ödeyerek hemen emekli olma hakkına kavuşmaktadırlar. Yurt dışındaki vatandaşlarımızın yurt dışında geçirdikleri süreleri borçlanmaları yerine, yurt dışında bulundukları sürede her ay isteğe bağlı olarak SGK'ya düzenli prim ödemeleri hem kişilerin hiç bir hak kaybına uğramadan aylık alabilmelerini hem de ödedikleri primlerin sosyal sigortacılık ilkeleri içerisinde değerlendirilmesini sağlayacaktır.⁴³ SGK tarafından 2012 yılında yapılan bir çalışmada yurt dışı borçlanma yolu ile elde edilen prim gelirleri, beşinci yıldan sonra ilgili emeklilik ve sağlık harcamalarını karşılayamamakta olup, yurt dışı borçlanmadan kaynaklanan açık toplam açığın yıllara göre değişmekle birlikte yaklaşık %10’unu oluşturmaktadır.⁴⁴

⁴³ 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, s.34.

⁴⁴ SGK, 3201 sayılı “Yurtdışında Çalışan Türk Vatandaşlarının Yurtdışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun” Kapsamında Yurtdışı Borçlanması Gelir-Gider Dengesi Projeksiyonu ve Sistemin Aktüeryal Sürdürülebilirliği Çalışma Raporu, Ocak 2012, s. 1-11

2.2.6.4. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasına Yönelik Prim Destek ve Teşviklerinin Dağınıklığı ve Karmaşıklığı

Kayıt dışı istihdamın azaltılmasında önemli bir konu gerek işçi, gerekse de işveren kesimi açısından ücretler üzerindeki ağır vergi ve prim yüklerinin azaltılmasıdır. 9.ve 10. Kalkınma Planı döneminde işverenlere yönelik çeşitli prim destekleri ve teşvikleri düzenlenmiştir. Bu plan döneminde ilk kez esnaf ve çiftçiler için de prim teşviki getirilmiştir. İstihdama yönelik olarak değişik kanunlarla düzenlenmiş ve asgari ücretle ilişkilendirilmiş pek çok teşvik uygulaması vardır. Ancak teşvik sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıdadır. İşletmeler, hangi teşvikten yararlanabileceklerini, hangisinden yararlanamayacaklarını ayırt etmekte zorlandığından, pek çok işletme konuyla ilgili uzman kuruluşlardan danışmanlık almak zorunda kalmakta, buna da ayrıca bir kaynak ayırmaktadır. İkincil mevzuatla getirilen düzenlemelerin kanunu sınırlayıcı, uygulamayı zorlaştıracı hükümler içermesi teşviklerin etkisini sınırlamış, bazı işyerlerini teşvikten yararlanmaktan caydırmıştır. Bu da teşvikle sağlanan kazanımların etkisini azaltmaktadır. Bu dönemde her ne kadar prim teşviklerinde önemli artışlar olsa da sosyal güvenlik primlerinin esnekliğinin sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre kayıtlı istihdamı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi konusu da önemini korumaktadır.

2.3. İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması

2.3.1. Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı çalışma, en temel tanımıyla istihdam edilenlerin çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (SGK, vergi dairesi, vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder. Kayıt dışı çalışma, sosyal güvenlik sisteminin gelir kaybına yol açarken, kayıt dışı çalışanların gelir azaltıcı ya da gider artırıcı sosyal risklerle karşılaşmaları halinde, yoksulluklarının artmasına ve sosyal dışlanmaya yol açmaktadır.

Son yıllarda önemli düşüşler göstermesine rağmen kayıt dışı istihdam bugün de önemli bir sorun olma özelliğini korumaktadır. TÜİK tarafından yapılan Hane Halkı İşgücü Anketine göre kişinin kayıt dışı istihdamda sayılabilmesi için, yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmaması gerekmektedir. 2007 yılında neredeyse istihdamın yarısı olan (%45,4) kayıt dışı istihdam oranı 2017 yılı itibarıyla %34'e düşmüştür (Tablo 10). Tarım ve tarım dışı olarak karşılaştırıldığında 2007 yılında 32,3 olan tarım dışı kayıt dışı

istihdam 2017 yılında %22,1'e düşerken, 2007 yılında %29,4 olan ücretlilerde kayıt dışı istihdam oranı %18,3'e düşmüştür. Son yıllardaki eğilime bakıldığında ücretli çalışanlarda kayıt dışılığın azalmasında kayıt dışılık ile daha etkili mücadele edilmesi, ekonomik büyüme, kayıtlı istihdamın teşviki konusunda uygulanan başarılı işgücü politikaları etkili olmuştur.

Tablo 10. İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2007-2017 (%)

Yıllar	Ücretli veya maaşlı	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Tarım	Tarım dışı	Toplam
2007	29,4	27,8	65,9	95,8	88,1	32,3	45,4
2008	26,4	27,9	66,9	95,5	87,8	29,8	43,5
2009	26,2	26,9	68,4	91,4	85,8	30,1	43,8
2010	25,7	25,0	68,0	92,2	85,5	29,1	43,3
2011	25,1	22,4	65,6	92,2	83,9	27,8	42,0
2012	22,0	18,6	64,4	91,7	83,6	24,5	39,0
2013	19,9	15,3	62,5	91,9	83,3	22,4	36,7
2014	19,6	14,7	61,0	89,3	82,3	22,3	35,0
2015	18,3	12,9	60,1	89,9	81,2	21,2	33,6
2016	18,2	15,9	61,7	90,7	82,1	21,7	33,5
2017	18,3	17,0	63,3	90,8	83,3	22,1	34,0

Kaynak: TÜİK

Yaş grubuna göre değerlendirildiğinde kayıt dışılığın gençlerde olduğu kadar ileri yaş gruplarında da yaygın olduğunu söylemek mümkündür (Tablo 11). Aktif sigortalıların ve özellikle gençlerin istihdamında haksız rekabetin doğmaması için uygulanma zorunluluğu getirilen emekli çalışanlardan kesilen SGDP uygulamasının emekli aylıklarına etkisinin olmaması nedeniyle emeklilerin kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. Sigortalıların prim ödeme süresini doldurduktan sonra yasal emeklilik yaşını doldurana kadar kayıt dışı çalışmayı tercih etmeleri de 50'li yaşlardan itibaren kayıt dışılığın yüksek olmasının başlıca nedenlerindendir.⁴⁵ Bu bakımdan SGDP karşılığında yaşlılık aylıkları ile ilişkilendirilmesinde kayıtlı çalışmanın artırılabilmesi bakımından yarar gözükmektedir.

⁴⁵ Eren Ögütöğulları, "Sosyal Güvenlik Reformlarıyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2014,s. 104

Tablo 11. Geniş Yaş Grubuna Göre Kayıt Dışı İstihdam Oranı (2017 Aralık)

Yaş Grubu	Toplam İstihdam İçinde Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)	Toplam İstihdam İçinde Kayıtlı İstihdam Oranı (%)
15-19	60,9	39,1
20-24	29,3	70,7
25-29	21,0	79,0
30-34	20,5	79,5
35-39	22,2	77,8
40-44	26,0	74,0
45-49	29,5	70,5
50-54	45,7	54,3
55-59	61,1	38,9
60-64	73,1	26,9
65+	83,4	16,6

Kaynak: TÜİK

Her kesimi yakından ilgilendiren bir sorun olan kayıt dışı istihdamla mücadelede bütünsel bir yaklaşım izlenmeli, geliştirilecek etkin politikalar için sosyal diyalogun ve üçlü yapının önemi unutulmamalıdır. Kayıtlı istihdamın en iyi örneği olan toplu iş sözleşmeli işyerlerine uygulanacak teşviklerde pozitif ayrımcılık yapılması, kayıt dışı istihdamla mücadelenin en güçlü araçlarından biri olacaktır. İşsizliği ortadan kaldırıcı çözümler üretilmeli, ülke içinde belli sektörler seçilerek bunlar desteklenmeli, Ar-Ge ve inovasyona önem verilmeli, üretim yapısının teknolojik içeriği iyileştirilerek yerli teknolojiye yönelik yatırımlar artırılmalı, marka yaratılmaya çalışılmalıdır. Mesleki eğitime ağırlık verilmeli, eğitim ve işgücü uyumlu işlemeli, işgücü piyasası izlenmelidir.

Meslek adı ve kodu uygulaması ile işverenlerin özellikle yüksek vasıflı ve nitelikli personeline ödenen gerçek ücretin bildiriminin teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Meslek adı ve kodu uygulamasının mesleki asgari ücret uygulamasına dönüşmemesi için de gerekli tedbirler alınmalıdır.

2.3.2. Gençlerin İstihdamı ve Kadınların İşgücüne Katılımı

Gençlerde, ne eğitimde ne de istihdamda olmayanların oranının yüksekliği, eğitimden işgücü piyasasına geçişte yaşadıkları sıkıntılar, işsizlik oranlarının yüksek olması ve temel becerilerindeki eksiklik sorunu önemini korumaktadır. 2017 yılı itibarıyla ne eğitimde ne istihdamda olan 15-24 yaş arasındaki gençlerin oranı yüzde 24,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gençlerde işsizlik oranı, nüfusun genelindeki işsizlik oranının yaklaşık iki katıdır. Türkiye’de genç işsizlik oranı, 2017 yılında, yüzde 20,8 oranında olup, halen yüzde 10,9’luk genel işsizlik oranının üzerinde seyretmektedir (Tablo 12).

Tablo 12. Türkiye’de İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranları (2008-2017)

(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
İşsizlik Oranı (+15 yaş)	11	14	11,9	9,8	9,2	9,7	9,9	10,3	10,9	10,9
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (+15)	13,6	17,4	14,8	12,4	11,5	12,0	12,0	12,4	13,0	13,0
Genç İşsizlik Oranı (15-24 yaş)	20,5	25,3	21,7	18,4	17,5	18,7	17,9	18,5	19,6	20,8
Tarım Dışı Genç İşsizlik Oranı- (15-24 yaş)	24,2	29,8	25,9	22,1	20,9	22,0	21,0	21,4	22,6	24,1

Kaynak: TÜİK

Ülkemizde kadınların işgücüne katılma ve istihdam oranları son yıllarda artış eğilimi içine girmesine rağmen söz konusu oranlar erkeklerin oldukça gerisindedir. 2017 yılında çalışma yaşındaki erkeklerin yüzde 65,6’sı istihdam edilirken kadınların yalnızca yüzde 28,9’u istihdam edilmektedir. Kadınların işgücüne katılma oranı, 2017 yılında, bir önceki yıla göre 1,1 puan artışla yüzde 33,6 seviyesine ulaşmıştır. Ancak, kadınların işgücüne katılma oranı halen erkeklerin işgücüne katılma oranının yarısından da azdır. Kadınlarda işsizlik oranı 2017 yılında, bir önceki yıla göre 0,4 puan yükselişle yüzde 14,1 seviyesine gelerek erkeklerdeki işsizlik oranının 4,7 puan üzerinde gerçekleşmiştir (Tablo 13).

Tablo 13. Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılma Oranları ve İşsizlik Oranları

(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
İşgücüne Katılma Oranı- Kadın	24,5	26	27,6	28,8	29,5	30,8	30,3	31,5	32,5	33,6
İşgücüne Katılma Oranı- Erkek	70,1	70,5	70,8	71,7	71	71,5	71,3	71,6	72	72,5
İşsizlik Oranı - Kadın	11,6	14,3	13	11,3	10,8	11,9	11,9	12,6	13,7	14,1
İşsizlik Oranı - Erkek	10,7	13,9	11,4	9,2	8,5	8,7	9	9,2	9,6	9,4

Kaynak: TÜİK

Sosyal ve ekonomik dönüşüm, kadınların eğitim seviyesinin yükselmesi, değişen işgücü piyasası koşulları ve emeklilik yaşındaki düzenlemelerin de etkisiyle orta ve uzun vadede kadınların işgücü piyasasına katılımının artması öngörülmektedir. Kadınların kayıtlı sektörde istihdamının, aktif sigortalı sayısının ve prim gelirlerinin artması açısından önem arz etmektedir.

2.3.3. Asgari Ücret Düzenlemeleri

Asgari ücret 22/05/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesi gereğince bu Kanunun kapsamında olan veya olmayan her türlü işçinin asgari ücretini tespit etmekle görevli Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından her yıl için belirlenmektedir. 2016 yılında ortalama brüt asgari ücret bir önceki yıla göre nominal olarak %33,1 oranında artırılarak 1.647 TL'ye yükseltilmiştir. 2018 yılında ise asgari ücret yüzde 14,2 oranında artırılarak 2.029,5 TL'ye yükseltilmiştir. Ancak, bu dönemde asgari ücrette yapılan yüksek oranlı artışın işverene maliyetini sınırlandırmak amacıyla asgari ücret desteği getirilmiştir. Ayrıca 16/11/2016 tarihli ve 6761 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun “günlük kazanç sınırları” başlıklı 82’ nci maddesindeki sigorta primine esas kazanç üst sınırı, 1/1/2017 tarihinden geçerli olmak üzere günlük prime esas kazancın 7,5 katı olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemelerle prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt ve üst sınırı asgari ücrete eşitlendiğinden asgari ücretteki önceki yıllara göre göreceli olarak yapılan yüksek oranlı artış, SGK’nın prim gelirlerini olumlu yönde etkileyecektir. Bununla beraber yüksek ücretli işçi çalıştıran işyerleri açısından ilave maliyet getirmekte olup, uzun vadede gelir dağılımına da olumsuz etkisi olabilecektir.

2.4. Türkiye’de Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları

2.4.1. Yaşlanma ve Emeklilik Yaşının Yükseltildiği Yaşlarda Düşük İstihdam Sorunu

Sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarını sürdürülebilir düzeye indirmek için emeklilik yaşı ilk olarak 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla 23.5.2002 tarihinden önce sigortalı olanlar için kademeli bir geçişten sonra, söz konusu tarihten sonra sigortalı olanlar için ise kademesiz şekilde kadınlarda 38’den 58’e, erkeklerde ise 43’den 60’a yükseltilmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle ise 1.10.2008 tarihinden sonra işe başlayanlar için emeklilik yaşı, erkeklerde 2036-2044 döneminde, kadınlarda 2036-2048 döneminde kademeli olarak 65 yaşına yükseltilmiştir. Diğer bir ifadeyle emeklilik yaşının yükseltilmesiyle bireyler işgücü piyasasında daha uzun süre yer almak zorunda kalacaktır.

Sosyal güvencükte yapılan bu düzenlemelerinin yanında işgücü piyasasını etkileyecek diğcr bir faktörde nüfusun yaşlanmasıdır. 2013 yılında %7,7 olan 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranının 2023 yılında %10,2'ye, 2050 yılında da %20,8'e yükselmesi beklenmektedir. Yapılan projeksiyonlar önümüzdeki 20 yılda nüfus artış hızının azalmasına paralel olarak nüfusun yaş dağılımının değışeceğini ve 40 yaşın üstündeki yaş gruplarının çalışma çağındaki nüfus içindeki paylarının artacağını göstermektedir (Tablo 14).

Tablo 14. Türkiye’de Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

Yaş Grupları	2013	2023	2050
15-19	8,5	7,4	5,7
20-24	8,1	7,7	6,0
25-29	8,2	7,8	6,1
30-34	8,5	7,4	6,3
35-39	7,6	7,4	6,4
40-44	7,0	7,7	6,6
45-49	6,2	6,8	6,6
50-54	5,5	6,2	7,0
55-59	4,6	5,4	6,5
60-64	3,6	4,7	6,3
65+	7,7	10,2	20,8

Kaynak: TÜİK, Nüfus Projeksiyonu 2013-2075

Bu projeksiyonlara göre, gelecek yıllarda demografik faktörlere ve emeklilik yaşının yükselmesine bağılı olarak 40-65 yaş arasındaki nüfusun toplam işgücü içerisindeki payı yükselecektir. Bu noktada temel bir sorun ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de çok kısa bir dönem hariç kadınlara 38, erkeklere 43 gibi oldukça erken yaşlarda emekli olma imkânı verilmesi nedeniyle 40 yaş ve üstü işgücünün işgücüne katılımı ve istihdam oranları düşük kalmıştır.⁴⁶ Sosyal güvenlik reformu ile ortalama yaşam süreleri ve emeklilik sonrası kalan ömür dikkate alınarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Ancak emeklilik yaşının yükseltildiğı yaşlar işgücüne katılımın ve istihdamın çok düşük olduğu yaşlardır.⁴⁷ Literatür incelemesiyle ulaşılan

⁴⁶Öğütöğulları, E. “Sosyal Güvenlik Reformlarıyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2014,s.172,17

⁴⁷ Öğütöğulları, E., Kılıç, Cem. “40 Yaş ve Üstü İşsizlerin İstihdam ve Sosyal Güvenlik Algısı ve Beklentilerine İlişkin Bir Alan Araştırması” Sosyal Güvenlik Dergisi/Journal of Social Security, Ekim 2016,Cilt 6, Sayı 2, s.139-166

sonuçlar işgücüne katılımı artacak olan bu yaş grubunun istihdamında önemli güçlükler bulunduğunu ve işsizliğin bu yaş grubunda önemli bir sorun olduğunu göstermektedir.⁴⁸

TÜİK Hane Halkı İşgücü Anket sonuçları kademeli emeklilik yaşının uygulamaya girdiği 2000 yılından itibaren işgücüne katılım ve istihdamın 40 yaşından itibaren arttığını ancak işsizlik oranlarının da ortalama işsizlik oranından daha fazla yükseldiğini göstermektedir.⁴⁹ OECD ülke ortalamasına göre kıyaslandığında 40-44 ve 45-49 yaş grubu kadın ve erkeklerde en düşük işsizlik oranı 2000 yılında Türkiye’de iken, 2014 yılında bu durum tersine dönerek söz konusu yaş gruplarında en yüksek işsizlik oranı Türkiye’de gerçekleşmiştir.⁵⁰ Bu göstergelerin yakın gelecekte sosyal güvenlik sisteminin dengeleri üzerinde olumsuz etkileri olacağı beklenmektedir. Gerek emeklilik yaşlarının tartışılmasının, gerekse nüfusun yaş yapısında 65 ve üzeri yaş grubunun artmasının, aktif/pasif oranı üzerinde bir baskı ve beraberinde emeklilik ve sağlık sigortası giderlerini yükseltici bir etki oluşturması beklenmektedir. Bu nedenle sağlık ve sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi önemini korumaktadır.⁵¹

Aktif yaşlanmanın aynı zamanda çalışma hayatına en azından kısmi zamanlı katılımı içermesi durumunda ise, önemli bir kültürel dönüşüm gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bireylerin ileri yaşlarında düşük tempolu işlerde çalışmaya devam edebilmeleri için, toplumda bu davranışın olumlu olduğu yönünde algı güçlendirilmelidir. İşgücü piyasasında ileri yaşlarında olan bireylerin çalışabileceği işler tanımlanmalı ve uygun yaş grubundaki bireyler bu işlere yönlendirilmelidir. Fakat bu önermeler mevcut ileri yaşlı bireyleri değil, mevcut gençleri ve orta yaşlıları içerecek şekilde yapılandırılmalıdır. İlgili dönüşüm zamana yayılmalı, ileride nüfus yaşlanması sorunu ağırlaşınca uygulamaya geçecek bir politika olarak tasarlanmalıdır.

⁴⁸ Arıcı, Kadir “Yaşlı İşçiler”, s.931-952; Eren Ögütoğulları, “Sosyal Güvenlik Reformlarıyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2014,s.172,17

⁴⁹ Topalhan, T., Ögütoğulları, E. “İleri Yaştaki İşsizler İçin İşgücü Politikaları Uygulamaları”, Karatahta İş Yazıları Dergisi.

⁵⁰ Ögütoğulları, E., Kılıç, Cem. “Türkiye İşgücü Piyasasında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler”, Çalışma İlişkileri Dergisi, 2016,Cilt 7,Sayı 1, s.85-97

⁵¹ Aysıt Tansel, *2050’ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış*, TÜSİAD Yayın No:2012-11/536, İstanbul 2012, s.45-46. Kalkınma Bakanlığı 2018 Yıllık Program, s.141

2.4.2. Sosyal Güvenlik Uygulamalarını Etkileyecek İşgücü-İstihdam Piyasası Yapısal Değişiklikleri

Türkiye’de kırdan kente göç süreci henüz tamamlanmamıştır. Kırdan kente göçenlerin eğitimsiz olmaları; kentsel işgücünün geçici işlerde ücretli olarak veya kendi hesabına çalışan kesimi oluşturmaları sonucunu doğurmaktadır. Düşük eğitim düzeyleri ve buna bağlı olan düşük işgücü katılım oranları ve düşük vasıflılık gibi işgücü piyasası sorunları, kırdan kente geçiş süreci tamamlanıncaya kadar Türkiye’de işgücü piyasasının özellikleri arasında yer almaya devam edecektir. İşgücünün kayıt dışı ve düşük ücretli çalışma sorununun çözümünde kır-kent ve tarım-tarım dışı geçiş sürecinin tamamlanması belirleyici bir rol oynayacaktır. Bu süreçte ücretsiz aile işçilerinin oranı azalacak, ücretli çalışanların oranı artacaktır. İşgücü piyasasında eğilim eğitime ve kayıtlı çalışmaya doğru olmakla birlikte, bu süreç yavaş ilerlemektedir.

Türkiye’de, nüfus artışı hızının giderek düşmekle birlikte 21. yüzyıl ortalarına kadar devam edeceği öngörülmektedir. Genel olarak artan nüfus gecikmeli de olsa çalışabilir nüfusu artırmaktadır. Orta ve uzun vadede çalışma çağı nüfusundaki artışlara işgücüne katılma oranındaki artışların eşlik etmesi beklenmektedir. Çalışabilir çağıdaki nüfusun halen artmakta olması, tarım sektörünün ekonomik gelişmeye bağlı olarak istihdam yitirmeye devam edecek olması ve eğitim düzeyi giderek yükselen kadın nüfusun zamanla daha büyük oranda tarım dışı işlerde çalışma arzusu, işgücü arzında uzun süre yüksek artışların yaşanmasına neden olacak başlıca etkenlerdir. Özellikle kadınların eğitim seviyesinde sağlanacak iyileşme, kadınların daha fazla işgücüne katılması sonucunu doğuracaktır.

2.4.2.1. Standart Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik

Türkiye’de standart dışı çalışma biçimleri mevzuata 2003 yılında 4857 sayılı Kanunun 13’üncü maddesi ile dâhil olmuştur. 2003 yılında kısmi süreli istihdam ve çağrı üzerine çalışma türleriyle başlayan standart dışı çalışma biçimleri sonraki yıllarda uzaktan çalışma ve özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin mevzuata dâhil edilmesiyle genişlemiştir. Yarı zamanlı istihdamı desteklemek amacıyla kalkınma planlarına ve strateji dokümanlarına özel hedefler konulmuştur. Örneğin 2014-18 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı, “İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı” kapsamında “esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması” hedefini benimsemiş ve “kısmi çalışma oranını” performans

göstergesi olarak tanımlamıştır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için Plan, “esnek çalışma biçimlerinin çalışanların haklarını gözetir biçimde yaygınlaştırılmasını” sağlayacak politikaların hayata geçirileceğini belirtmektedir.

Diğer taraftan, 2014 yılında yürürlüğe giren Ulusal İstihdam Stratejisi ise, yarı zamanlı çalışanların oranının 2023 yılına kadar AB seviyesine yükseltileceği hedefini tanımlamıştır. Strateji, bu amaçla, yarı zamanlı çalışanların “ekonomik ve sosyal haklara erişebilme imkânlarının geliştirileceğine” işaret etmektedir.

TÜİK işgücü istatistikleri, 2009 yılında toplamda 21,3 milyon işin %11’inin (2,4 milyon) kısmi süreli statüde olduğunu göstermektedir. 2009 yılına kıyasla 2016 yılında kısmi süreli işler %17 oranında artarak 2,8 milyona ulaşmıştır.

Türkiye’de kısmi süreli istihdamın oranı OECD ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. OECD ülkeleri arasında kısmi süreli istihdamın toplam istihdama oranı ortalama %17 düzeyindedir. Dolayısıyla Türkiye’de kısmi süreli istihdam oranı OECD ortalamasının ancak 2/3’üne ulaşabilmektedir. Kısmi süreli istihdam oranı ile Türkiye Macaristan, Polonya, Kore ve Portekiz’le birlikte OECD ülkeleri arasında en alt sıralarda yer almaktadır.

Standart dışı istihdamın en önemli sorunu kayıt dışılık riskidir. TÜİK verilerine göre, 2009 yılında kısmi süreli çalışanların %86’sı kayıt dışıdır. Oysa aynı dönemde tam süreli çalışanlar arasında kayıt dışılık oranı %38 düzeyindedir. Güncel veriler kayıt dışılık sorununun büyük ölçüde sürdüğünü göstermektedir. 2016 yılında kısmi süreli işlerin %80’i kayıt dışı iken, bu oran tam süreli işlerde %28 düzeyindedir.

Sistem, tam süreli standart istihdamı dikkate alan bir yaklaşıma sahiptir. Bu açıdan standart dışı çalışanlara hitap edecek esneklikten yoksundur. Oysa birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de standart dışı çalışanların sayısı ve istihdam türleri gidererek artmaktadır. Ayrıca doğum sonrası kısmi süreli çalışma ve ebeveynlik izinleri gelecekte ülkemizde kısmi süreli çalışanların sayısının artacağını göstermektedir. İşletmelerin esneklik ihtiyacı ile çalışanların güvence ihtiyaçları arasında denge kurulması ve sosyal güvenlik sisteminin bu esnekliği yaratacak bir anlayışla revize edilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılanlardan kısmi zamanlı olarak çalıştırılanların prim ödeme gün sayılarının nasıl tespit edileceği hususunda

aynı Kanunun 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) ve (j) bendinde yapılan düzenlemeler geliştirilebilir. Bu düzenleme kapsamında, Milli Eğitim Bakanlığı'na (MEB) bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders ücreti karşılığında ilgili mevzuatı çerçevesinde uzman ve usta öğretici olarak çalıştırılanların prim ödeme gün sayısı, 30 günü aşmamak kaydıyla, bir takvim ayı içerisinde hak kazandıkları brüt ek ders ücreti toplam tutarının, prime esas günlük kazanç alt sınırına bölünmesi sonucu bulunmaktadır. Bu şekilde MEB tarafından ilgili mevzuatı çerçevesinde uzman ve usta öğretici olarak çalıştırılanların prim ödeme gün sayısının diğer sigortalılardan farklı bir yöntemle belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

Ekonomilerin orta ve uzun vadede dönüşümleri çerçevesinde tartışılan bir kavram Sanayi 4.0'dır. Sanayi 4.0 olgusunun, üretim sürecinde otomasyonun artması ile özellikle hizmet sektöründeki işleri önemli ölçüde azaltması beklenmektedir. Yeni teknolojilere uyum sağlayamayan bireylerin işgücü piyasası dışında kalması ve sosyal desteklere ihtiyaç duymaları olasıdır. Bu da sosyal güvenlik sistemi giderlerini arttırıcı bir etki yapacak ve sosyal güvenliğin sürdürülebilirliği için bir risk olacaktır. Bu dönüşümün ima ettiği olası riskin önüne geçilebilmesi için, eğitim sistemine çalışanların yeni teknolojilere uyumlanmasını sağlayacak eklemeler tasarlanmalıdır.

2.4.3. Yeni Sosyal Riskler

Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 Sayılı Sözleşmesi, sosyal güvenlikle ilgili en önemli belgelerden biridir. 1952 yılında 35'inci Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Konferansında kabul edilen bu sözleşmeyi ülkemiz 29.07.1971 tarihinde onaylamış ve Bakanlar Kurulu da 01.04. 1974 tarihinde kabul etmiştir. Türkiye, halen Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 Sayılı Sözleşmesinde belirtilen Hastalık (sağlık yardımı), Hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), İşsizlik, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, Analık, Sakatlık, Ölüm ve Aile Ödenekleri olmak üzere 9 riskten Aile Ödenekleri hariç diğer 8 riske karşı koruma sağlamaktadır. Günümüz koşullarında aile ödenekleri sigortasının da sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar arasındaki sıkı ilişki kapsamında sağlanacak faydalar ve finansman açısından sosyal tarafların da katılımıyla değerlendirmesinde ve kurulmasında fayda olduğu görülmektedir.

Toplumların yaşlanması karşısında uzun dönemli bakıma olan ihtiyaç artarken; bakım sorumluluğunu üzerinde taşıyan geleneksel aktör aile ve aile içerisinde de kadınların sosyoekonomik rollerinin değişmesi, özellikle kadınların işgücü piyasalarına katılımında yaşanan artış, bakım açığı yaratmaktadır. Bu açık artıkcı da bakımın sosyal bir risk olarak sosyal güvenlik sistemleri kapsamına alınma ihtiyacı da artmaktadır.

OECD, uzun dönemli bakımı, içerisinde çeşitli unsurları ve geniş bir hizmet yelpazesini barındıran çoklu politika alanı şeklinde tanımlamaktadır.⁵² Bu bağlamda, uzun dönemli bakım, sağlık hizmetlerine yönelik bakımı, evde sağlık bakımını, kurumsal sağlık bakımını, yaşlılara yönelik rehabilitasyonu ve sosyal bakımı içermektedir. Uzun dönemli bakım, yaşlılara yönelik konut ve ulaşım hizmetlerinden; ev içerisinde yeme, içme, ev temizliğinden, günlük yaşama ilişkin diğer aktiviteler ile mesleki ve güçlendirme aktivitelerine kadar çok çeşitli hizmetlerden oluşmaktadır.

Ülkemiz şu an genç bir nüfusa sahip olsa da hali hazırda bu sorun özellikle büyük kentlerde ortaya çıkmış durumdadır. Uzun dönemli bakım riskinin sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanmasının sistem açısından maliyet artışı getireceği açıktır. Bununla birlikte sistem aktüeryal açıdan doğru kurgulandığında; bu maliyet artışlarının bakım sorumluluğu üzerinde olan kadınların istihdamında yaşanacak artış ile bakım hizmetlerinin kurumsallaşmasının getireceği kayıt dışılıktaki daralma sonucunda sistemin gelirlerinin artması nedeniyle dengeleneceği öngörülmektedir. Sosyal sigorta sistemi içerisinde uzun dönemli bakım sigortasının devletin de katkı sağlayacak şekilde kapsam, yaşlanmanın çeşitli evrelerine göre sağlanacak faydalar ve finansman açısından sosyal tarafların da katılımıyla değerlendirmesinde fayda olduğu görülmektedir.

2.4.4. Sosyal Güvenlik Boyutuyla Yabancılar/Göçmenler

Türkiye göç veren bir ülke olmanın yanı sıra 1990'lı yıllarla birlikte gerek transit gerek hedef ülke olarak göç alan bir ülkeye dönüşmeye başlamıştır. Yabancı işgücü sadece geçici koruma kapsamında yer alan Suriyelilerden oluşmamakta ve çok farklı statüde yer alan yabancılar çalışma yaşamında varlığını giderek artırmaktadır. Türkiye'ye yönelen göç

⁵² OECD (2005), Long-Term Care Older People, OECD Publication

hareketlerini aralarında geçişlilikler olmakla birlikte sığınmacı ve mülteciler; transit göçmenler ve Türkiye'ye çalışmak üzere gelen göçmenler olarak üç grup içerisinde değerlendirmek mümkündür. Çok farklı kaynak ülkelere sahip olmakla birlikte bu üç grup göçmenin ortak özelliği Türkiye'de bulundukları süre içerisinde ağırlıklı bir biçimde enformel sektörde kayıt dışı istihdam biçimlerinde çalışmak zorunda kalmalarıdır.⁵³

Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin süreklilik kazanmaya başlamasıyla birlikte, 2000'li yıllarda parçalı bir biçimde oluşmaya başlayan göç yönetim sürecinin daha bütüncül ve sistematik bir şekilde yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ülkemizin göç yönetimine ilişkin yasal çerçevesini oluşturmuştur. Bu kapsamda Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması; göç strateji ve politikalarının oluşumu ile kurumsal yapılanma açısından önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Emek göçü yönetimi kapsamında, 2016 yılında yasalaşan Uluslararası İşgücü Kanunu, emek göçüne yönelik bütüncül strateji ve politikaların oluşumu ile uygulanması açısından bir başka dönüm noktasını oluşturmuştur. Bu Kanunla Türkiye, küresel rekabette en önemli stratejik güç olan beyin gücünü ve yabancı yatırımcıları ülkeye çekebilecek nitelikte göç politika sürecini oluşturmak için çok önemli bir adım atmıştır.

Gelinen nokta ilerleyen yıllarda ülkemizde yabancı işgücünün varlığını koruyacağını göstermektedir. Ülkemizin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği; gerek sığınmacı ve mülteci gruplarına gerekse de yabancı işgücüne istihdam başta olmak üzere istihdama bağlı temel sosyal haklara erişim sağlama yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu noktada önümüzdeki yıllarda yabancı işgücünün toplumumuza ekonomik ve sosyal anlamda entegrasyonunun sağlanması en önemli sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yabancıların yaşadıkları ülkelere uyum sürecinin başlangıç ve tetikleyici noktasını istihdama erişim oluşturmaktadır. Ancak sadece istihdama erişim yetmemekte; istihdamın da temel çalışma haklarını içeren ILO'nun insana yakışır iş olarak kavramsallaştırdığı işler kapsamında olması da gerekmektedir. Bu noktada yabancı işgücünün çalışma yaşamında en temel sosyal haklarından birisini de sosyal güvenlik hakkı oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi

⁵³ Gökbayrak, Ş., Erdoğan, S., (2010), "Irregular Migration and Trade Union Responses: The Case of Turkey", "İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 12(2), 91-116.

açısından temel sorun alanı ise yabancıların sosyal güvenliğe erişiminin hiç ya da oldukça sınırlı düzeyde olduğu kayıt dışı istihdam biçimlerinde yoğunlaşmak zorunda kalmalarıdır. Sosyal güvenlik sistemi açısından yabancıların bir yük olmaktan çıkarak kazanıma dönüşmeleri yabancılar açısından sosyal güvenlik kapsamının genişlemesine bağlıdır. Bu bağlamda, yabancıların sosyal güvenliğe erişimlerinin önündeki engelleri kaldırmak, kayıt dışı istihdamı azaltmaya yönelik çabaların önemli bir bileşeni olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu göçmen girişi özellikle genç nüfustan oluşuyor ise sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından bir fırsat olarak görülebilir. Genç göçmenlerin aktif olarak iş yaşamına katılması ve prim ödemesi, sosyal güvenlik sisteminin gelirleri üzerinde olumlu etkiye sahip olacaktır. Fakat bu grubun kayıtlı istihdama geçememesi potansiyeli bulunduğundan, bu gruba gerekli mesleki eğitimler verilerek kayıtlı istihdama geçirilmesi yönünde politikalar oluşturulmalıdır. Bu grubun uzun vadede Türkiye’de emekli olması veya ülkelerine dönmeye karar verecek olmaları halinde ikili anlaşmalar çerçevesinde kazanılmış hakları çerçevesinde taleplerde bulunmaları, sosyal güvenlik sistemi için ödeme yükümlülüklerine yol açacak, Türkiye’deki çalışmalarına bağlı hizmet tespitleri, iş kazası veya ölüm hallerinde kalanların hakları ciddi sayıda kişiyi ilgilendiren problem alanlarını oluşturacaktır. Başka bir ifadeyle göçmen girişi kısa ve orta vadede fırsat iken uzun vadede sosyal güvenlik sistemi açıkları bağlamında risk unsuru olarak algılanabilir.

Sosyal güvenlik sistemimizde önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak kapsamı genişletme ve kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları yabancı işgücünün temel sorunlarını içerecek şekilde kurgulanmak durumundadır.

2.4.5. Sosyal Yardım ve Hizmetler Sisteminin Etkinliğinin ve Kurumsal Kapasitesinin Artırılması

Sosyal güvenlik esas olarak sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiş olmakla birlikte Türkiye’de özellikle 1980 sonrasında kente göç, değişmekte olan aile yapısı, iş piyasasının esnekleşmesiyle kısa dönemli, yarı zamanlı, düşük ücretli işlerin yaygınlaşması, kayıt dışılık nedenleriyle sosyal yardım ve hizmetler önümüzdeki dönem ağırlıklı politika alanlarından birini oluşturacaktır. Hak ve yükümlülüklerle ilişkin yapılmış olan değişiklikler kısmen kayıt dışısını teşvik edici etkide bulunmakta, nihai olarak sosyal güvenlik tabanını (özellikle prim tabanını) daraltıcı etki yapmaktadır. Sosyal yardım programlarının sosyal güvenlik

uygulamaları ve istihdam politikalarıyla ilişkilerinin net bir şekilde tanımlanması gereklidir. Sosyal yardım ve hizmetlerin kayıt dışı istihdamı besleyen ve aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini riske atan bir sistem haline gelmesine izin verilmemelidir. 2011 yılında çıkarılan 633 sayılı KHK ile her ne kadar kurumsal olarak sosyal yardım ve hizmetler alanında çalışan kamu kurumları, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında toplanmış ise etkin bir kurumsal yapılanma ihtiyacı, temel sosyal yardım ve hizmetler kanununun çıkarılması ve STK'lar dâhil bütünleşik sosyal yardım ağı oluşturulması, aile sosyal destek projelerinin geliştirilmesi konuları önemini korumaktadır.

3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

3.1. Uzun Vadeli Hedefler

Ülkemizin sosyoekonomik kalkınma hedefleri doğrultusunda, nüfusun tamamını sosyal risklere karşı koruyan sürdürülebilir ve dinamik bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak esastır.

Sosyal güvenlik sisteminin uzun vadede adil, kapsayıcı, etkin ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sisteminin makroekonomik etkilerinin yanı sıra sosyal güvenlik sistemi ile diğer sosyal koruma programları ve istihdam piyasası arasındaki ilişkiler dikkate alınarak değişen sosyal ve ekonomik ihtiyaçlar doğrultusunda çok yönlü politikaların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması önem arz etmektedir.

3.2. On Birinci Kalkınma Planı (2023 Yılı) Hedefleri⁵⁴

- Plan dönemi sonunda, merkezi yönetim bütçesinden sosyal güvenlik sistemine yapılacak bütçe transferinin GSYH'ya oranının yüzde 3,6'ya düşürülmesi hedeflenmektedir.
- Plan dönemi sonunda, doya bazında aktif-pasif oranının 2'ye çıkarılması hedeflenmektedir.
- Plan dönemi sonunda, bireysel emeklilik sistemindeki katılımcıların toplam fon varlığının GSYH'ya oranının yüzde 4'e yükseltilmesi hedeflenmektedir.

3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Plan dönemi hedeflerine ulaşılabilmesini teminen aşağıdaki amaçlara yönelik politikaların uygulanması esastır:

- Sosyal sigorta kapsamı genişletilecek ve sisteme giriş kolaylaştırılacaktır.
- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilecektir.
- Prim tahsilatları artırılabilecektir.
- Kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.

⁵⁴ Söz konusu hedefler geçici nitelikte olup, On Birinci Kalkınma Planı kapsamındaki makroekonomik projeksiyonların ve hedeflerin nihai hale getirilmesinin ardından güncellenecektir.

- Sosyal güvenlik sistemin aktüeryal dengesini bozucu uygulamalardan kaçınılması sağlanacaktır.
- Sosyal güvenlik sisteminin etkin ve adil bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.
- Kişilerin emeklilik gelirlerinin arttırılması amacı doğrultusunda kamu emeklilik sistemi dışındaki sistemlere katılım teşvik edilecektir.
- Sosyal sigorta sistemi içerisinde uzun dönemli bakım sigortasının kurulmasına ilişkin çalışmalar hızlandırılacaktır.

3.4. Temel Amaç ve Politikalara Yönelik Eylemler ve Uygulama Stratejileri

Temel amaç ve politikalara ilişkin eylemler ve uygulama stratejileri ve bu kapsamdaki öncelik ve tedbirler bir tablo halinde aşağıda sunulmuştur.

Politika/Tedbir	Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Kuruluş(lar)	Açıklama
Politika 1: Sosyal sigorta kapsamı genişletilecek ve sisteme giriş kolaylaştırılacaktır.		
Tedbir 1: İşgücü piyasasındaki düşük gelirli gruplara yönelik mikro sosyal sigorta programları uygulanacaktır.	SGK, ÇSGB, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı Hazine Müsteşarlığı	Vergiden muaf düşük gelirli esnaf ve sanatkâr, düşük gelirli çiftçi, ev hizmetlerinde gündelik çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerine yönelik düşük prim ödemeyi içeren programlar oluşturulacaktır. 5510 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan istisnalar daraltılacaktır.
Tedbir 2: Esnek istihdam imkânlarının artırılması ve bu kapsamda çalışanların kayıt altına alınması amacıyla kolay işverenlik uygulaması yaygınlaştırılacaktır.	SGK, ÇSGB	Sosyal güvenlikle ilgili uygulamalar, kısmi süreli çalışanları istihdam eden ya da ayda belirli bir gün sayısından daha az işçi çalıştıran işverenler için sürekli işçi istihdam eden işverenlere göre daha basit hale getirilecektir.
Tedbir 3: İstihdam teşviklerine ilişkin etki değerlendirilmesi yapılarak istihdam teşvikleri sade ve etkin bir yapıya kavuşturulacaktır.	SGK, ÇSGB, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	İstihdam teşvik programları analiz edilerek etki değerlendirmesi yapılacaktır. Elde edilen sonuçlar ışığında teşvik için ayrılan kaynakların daha etkili kullanılması sağlanacaktır. İşverenlerin söz konusu teşviklerden yararlanmasını kolaylaştıracak şekilde bilgi işlem alt yapısı yeniden düzenlenecektir.

Tedbir 4: Kadınların sigortalılık başlangıçlarından önceki doğumlara ilişkin süreleri borçlanmaları imkânı getirilecektir.	SGK, ÇSGB, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Kadınların sigortalılık başlangıçlarından önceki doğumlara ilişkin süreleri belli bir üst sınırı geçmemek üzere ve sigortalı tescil tarihinden geriye götürülmek suretiyle borçlanmaları imkânı getirilerek sosyal güvenlik sistemine girişleri özendirilecektir.
Tedbir 5: Kişilerin işsizlik sigortası ödeneği aldıkları döneme ilişkin borçlanma imkânı getirilecektir.	SGK, ÇSGB, İŞ-KUR, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	İşsizlik ödeneği alınan dönem için sigortalılara borçlanma imkânı getirilerek emekli aylık miktarlarını yükseltebilmeleri imkânı sağlanacaktır.
Politika 2: Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilecektir.		
Tedbir 6: Kayıtlı istihdamın artırılmasında riskli sektörler belirlenerek sektörlerin özelliğine uygun kayıt altına alma politikaları uygulanacaktır.	SGK, ÇSGB, İşçi ve İşveren Sendikaları, Odalar, Sivil Toplum Kuruluşları	Kayıt dışı çalışmanın yoğun olduğu sektörlerin özellikleri ve çalışma koşulları dikkate alınarak kayıtlı istihdamı artırmaya yönelik sektörel politikalar belirlenecektir.
Tedbir 7: Sosyal güvenlik denetiminde etkinlik artırılacaktır.	Mevzuat, Kurumsal Yapılanma / SGK, ÇSGB	Denetimlerde risk odaklı, önleyici ve rehberlik edici anlayış ön plana çıkarılacaktır. Sosyal güvenlik denetmenleri yapılan risk analizleri ve planlamalar doğrultusunda tarım dışında kayıt dışı istihdamın yaygın ve iş yoğunluğunun fazla olduğu alanlara yönlendirilecektir.
Tedbir 8: Kayıt dışı çalışmanın zararları noktasında farkındalığı artırmaya yönelik programlar uygulanacaktır.	SGK, GİB,	Kayıt dışılıkla mücadelede kamuoyunun desteğini almak ve bilinçlendirilmesini sağlamak amacıyla çeşitli platformlarda farkındalık çalışmaları yapılarak bu konudaki bilinç düzeyi artırılacaktır.
Tedbir 9: Yabancı işgücünün kayıtlı istihdamının artırılmasına yönelik çalışmalar yapılacaktır.	SGK, ÇSGB, Göç İdaresi, GİB	Son dönemde artan yabancı işgücünün kayıt altına alınabilmesi için kurumlar arası işbirliği ve etkin denetim mekanizmaları oluşturulacaktır.
Politika 3: Prim tahsilatları artırılacaktır.		
Tedbir 10: Prim borçlarına yönelik etkin bir icra takip sistemi oluşturulacaktır.	SGK, GİB	Prim borçlarına yönelik icra takipleri artırılması amacıyla icra memuru sayısı artırılacak, bilişim altyapısı güçlendirilecektir.
Tedbir 11: Çiftçiler ve mevsimlik çalışan tarım işçileri gibi yılın belirli aylarında gelir elde edenlere yönelik özel prim ödeme dönemleri belirlenecektir.	SGK, ÇSGB	Yılın her döneminde düzenli gelir elde edemeyen çiftçilere primlerini ödemedede kolaylık sağlanarak prim tahsilatı artırılacaktır.

Politika 4: Kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.		
Tedbir 12: Emekli aylığı hesaplamalarında kullanılan parametreler istihdamda kalmayı teşvik eden ve çalışma süresi uzadıkça emekli aylığını artıracak şekilde düzenlenecektir.	SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Emeklilik sisteminden erken çıkışı önlemek ve sistemden ortalama çıkış yaşı olan 52 yaş sonrası için sigortalıların çalışmasını teşvik etmek amacıyla emeklilik parametreleri gözden geçirilecektir.
Tedbir 13: Yaşlı işçiler için istihdam olanaklarının geliştirilmesi sağlanacak ve yaşam boyu öğrenme programları uygulanacaktır.	SGK, ÇSGB, İŞKUR, MEB	Yaşlı bireylere yaşlarına uygun iş ve eğitim imkânları sunulacaktır.
Tedbir 14: Devlet memurlarında nitelikli personel ihtiyacı duyulan alanlarda yaş haddi sınırlaması gözden geçirilecektir.	SGK, ÇSGB, İŞKUR, MEB, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı,	Kamunun ihtiyaç duyacağı alanlar için nitelikli personelin emeklilik yaş haddi sınırlarının artırılarak daha uzun süre çalışması sağlanacaktır.
Tedbir 15: Gençlerin istihdam piyasasına girişini hızlandırılacak programlar uygulanacaktır.	MEB, İŞKUR, ÇSGB	Gençlerin mesleki nitelikleri artırılarak işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlara yönlendirilmesi sağlanacaktır.
Politika 5: Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini bozucu uygulamalardan kaçınılması sağlanacaktır.		
Tedbir 16: Prim yapılandırmaları ekonomik kriz ve doğal afet gibi istisnai haller dışında uygulanmayacaktır.	SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Ekonomik kriz veya doğal afetlerle sınırlı istisnai haller dışında prim affı yapılmayacak, yapılacak af niteliğindeki yeniden yapılandırma uygulamalarının ise uzun dönemli toplam maliyeti ve maliyetin finansman biçimi kamuoyuna açıklanacaktır.
Tedbir 17: Yurt dışı hizmet borçlanması uygulaması yeniden düzenlenecektir.	SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Yurt dışı borçlanma uygulaması kademeli olarak kaldırılacak ya da kişinin yurt dışı borçlanması yapmak üzere başvuru yaptığı tarihte ilk kez tescil edilen bir sigortalı gibi değerlendirilmesi ve yürürlükte olan kanunda yer alan parametrelere (emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı vb.) göre aylık bağlanması sağlanacaktır.
Politika 6: Sosyal güvenlik sisteminin etkin ve adil bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.		
Tedbir 18: Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.	SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Sosyal güvenlik mevzuatı sadeleştirilerek daha anlaşılır hale gelmesi sağlanacaktır.

Tedbir 19: Sosyal sigorta sisteminde norm ve standart birliği sağlanacaktır.	SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Sigortalıların çalışma koşullarından kaynaklı farklı uygulamalar dışında hak ve yükümlülüklerle ilişkin farklı norm ve standartlar ortadan kaldırılacaktır.
Tedbir 20: SGK'nın kurumsal kapasitesi güçlendirilecektir.	SGK	SGK'nın özerkliğinin artırılması için gerekli mevzuat düzenlemeleri hayata geçirilecektir. SGK'nın iş süreçleri vatandaşa daha etkin ve hızlı bir şekilde hizmet verecek şekilde yeniden düzenlenecektir. SGK'nın veri tabanları güçlendirilecek ve istatistiki veri kaynakları zenginleştirilerek araştırmacıların kullanımına açılacaktır. Sonuçları kamuoyuyla da paylaşılacak üzere sosyal güvenlik alanında ulusal aktüeryal model oluşturulacaktır.
Tedbir 21: Sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları, değişen işgücü piyasası koşullarına ve çalışma şekillerine uyumlu hale getirilecektir.	SGK, ÇSGB	Sosyal güvenlik mevzuatı işgücü piyasasında artan esneklik taleplerine duyarlı hale getirilecektir.
Politika 7: Kişilerin emeklilik gelirlerinin arttırılması amacı doğrultusunda kamu emeklilik sistemi dışındaki sistemlere katılım teşvik edilecektir.		
Tedbir 22: Bireysel emeklilik sisteminden yararlanan kişi sayısı artırılacaktır.	Hazine Müsteşarlığı, Emeklilik Gözetim Merkezi, Bireysel Emeklilik Şirketleri, SGK	Bireysel Emeklilik Sistemine ilişkin mevzuat ve işleyişin sadeleştirilmesi, hizmetlerde otomasyonun artırılması, katılımı ile ilgili yaş sınırlarının kaldırılmasıyla sisteme girişler teşvik edilecektir. Sigortalıların emeklilik döneminde karşılaştıkları tasarruf açığı ve bireysel emeklilik sisteminin tasarruf açığını azaltmadaki rolü hususunda bilgilendirilmesi sağlanacak ve bu alandaki finansal farkındalıklar artırılacaktır. Ayrıca bireysel emeklilik fonlarının emeklilik döneminde kullanılabilmesi için sistemden erken çıkışlar zorlaştırılacaktır.
Tedbir 23: Tamamlayıcı emeklilik kurumlarının kapsamı genişletilerek bireysel emeklilik sistemi dışında sektör, iş kolu veya meslek esaslı tamamlayıcı emeklilik kurumlarının güçlendirilmesi sağlanacaktır.	Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, SGK, SPK, EGM	Devlet memurlarına yönelik OYAK benzeri yardımlaşma sandıkları oluşturulacaktır. Bunun yanında özel sektöre de işçi ve işveren taraflarının mutabakatıyla bu tarz yardımlaşma sandıkları kurabilme imkânı sağlanacaktır. Söz konusu sandıkların düzenleme ve denetimi ile elektronik gözetimi, sistemin şeffaflığı ve hesap verebilirliği azami seviyede sağlanacaktır.

3.5. Plan Hedef, Amaç ve Politikaların Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleriyle İlişkisi ve Uyumu

Sosyal güvenlik sisteminin uzun vadede adil, kapsayıcı, etkin ve mali açıdan sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması hedefi doğrultusunda nüfusun tamamını sosyal risklere karşı koruyan, erişilebilir genel sağlık sigortası ve asgari bir gelir güvencesinden oluşan, primli ve primsiz sosyal koruma programları ve istihdam piyasası ile uyumlu politikalar benimsenmiştir.

Sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle ilişkili ve uyumlu olacak şekilde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi için bir taraftan gelir gider açıklarının temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilememesi, makroekonomik dengelerin kurulması ve sürdürülmesi, diğer yandan da sağlanan hakların yoksulluğa neden olmayan bir sistem oluşturmaması amaçlanmıştır.

3.6. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar

Bu kapsamda plan dönemindeki hedefleri gerçekleştirmek için yapılması gereken çalışmalar ve projeler aşağıda yer almaktadır:

- Düşük gelirli esnaf ve sanatkâr, ücretsiz aile işçileri, ev hizmetlerinde çalışanlar gibi kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu grupların kayıt altına alınabilmelerinde izlenecek politikaların saptanması amacıyla, Hane Halkı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Hane Halkı Bütçe Anketi'ndeki bilgileri de içerecek şekilde genişletilmeli ve kayıt dışı çalışanların sosyoekonomik koşulları daha yakından incelenmelidir.
- Hane Halkı Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi'nin kapsamı genişletilerek Hane Halkının gelir durumu ve kayıt dışı çalışma durumlarına göre tasarruf eğilimlerinin saptanması (altın, nakit, bireysel emeklilik vb.) yönünde çalışmalar yapılmalıdır.
- Sektörler bazında işgücü talebinin ücret esnekliği araştırılmalı, böylelikle sigorta prim yükünün toplam katma değer içindeki payına göre prim teşviklerinin yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.
- Kayıt dışı istihdamla mücadele için, denetim elemanlarının yaptıkları denetimlerin etkilerinin araştırılması yönünde projeler geliştirilmelidir.
- Reform sonrası süreçte kişilerin sağlığa erişimi, sağlığa yaklaşımı, yaşlanma, bakım ihtiyacı ve emeklilik davranışı gibi birçok alanda bilgi verebilecek bir Emeklilik ve Sağlık Araştırması yapılmalıdır.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Sanayileşme ve kentleşme ile birlikte ortaya çıkan risklere karşı, kişilere temel bir gelir güvencesi sağlamayı ve sağlıklı bir yaşam sürdürmelerini hedefleyen bir politika olarak ortaya çıkan sosyal güvenlik, çalışanları ve gelir sahibi olanları sosyal sigorta programları ile bunların dışında kalan bireyleri ise sosyal güvenlik ihtiyacı duymaları koşuluyla sosyal yardım ve hizmet programlarıyla kapsamına almaktadır. Günümüzde sosyal güvenliğin özellikle yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizliği önleme fonksiyonunun öne çıktığı görülmektedir.

BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde kabul edilen 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinde yoksulluğun her boyutuyla ortadan kaldırılmasının sürdürülebilir bir kalkınma için vazgeçilmez bir gereklilik olduğu vurgulandıktan sonra bu amacı gerçekleştirmek için belirlenen “her tür yoksulluğu, nerede olursa olsun sona erdirmek” ve “insanların sağlıklı bir yaşam sürmelerini ve herkesin her yaşta refahını sağlamak” hedefleri de esasen sosyal güvenliğin bahsedilen bu boyutuyla çok ilgilidir.⁵⁵ ILO’nun 30 Mayıs 2012 tarihinde kabul etmiş olduğu 202 Sayılı “Ulusal Sosyal Koruma Tabanları” hakkında tavsiye kararında sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi için özellikle dezavantajlı gruplar öncelikli olmak üzere temel gelir güvencesinin sağlanmasına yönelik stratejiler uygulanmasını öngörmektedir.⁵⁶

Ülkemizde 2008 yılında uygulamaya giren sosyal güvenlik reformlarının gerekçeleri arasında sosyal güvenlik sisteminin toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumda huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynadığı, bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin toplumsal dayanışmayı güçlendirici, sağladığı haklar bakımından adil, etkili ve sürdürülebilir olmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.⁵⁷

Reform sonrası dönemde sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki nüfus %80’den %85’e yükselmiştir. 5510 sayılı Kanunun bazı sektörlerdeki çalışanları zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutması ve işgücü piyasasından kaynaklanan nedenler (işsizlik, düşük işgücüne katılım, gerilemesine rağmen halen göreceli olarak yüksek kayıt dışı istihdam) tüm nüfusun

⁵⁵ UNDP, <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html>

⁵⁶ ILO, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

⁵⁷ T.C.Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005, s.29.

kapsama alınamamasının önündeki engelleri oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik sistemimizde önümüzdeki yıllarda ortaya çıkacak kapsamı genişletme ve kayıt dışı istihdamla mücadele çalışmaları yabancı işgücünün temel sorunlarını da içerecek şekilde kurgulanmak durumundadır.

Sistemde gerçekleşen reformlara rağmen 1999 öncesinde sigortalı olanlara karşı süregelen yükümlülükler, uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı nedeniyle görece olarak erken bir yaşta emekli olma imkânının devam ediyor olması, reform sonrasında sistemsiz kurgunun dışına çıkılarak emeklilere yapılan seyranen zamlar ve enflasyonun üstündeki artışlar, yüksek sağlık harcamaları gibi giderleri olumsuz etkileyen parametrelerin yanı sıra işgücü piyasasından kaynaklanan ve gelirleri olumsuz etkileyen parametreler finansman açıklarının GSYH'ya oranında ciddi bir gerilemeye yol açmasını engellemiştir. Diğer yandan 4447 ve 5510 sayılı Kanunlar ile yapılan parametrik düzenlemeler; emekli aylığı hesaplama formüllerinin daha hakkaniyetli, istihdamda kalmayı teşvik eden ve çalışma süresi uzadıkça emekli aylığını artıracak bir kurgu içinde düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

İşletmelerin rekabet gücünün artırılması ve kayıt dışı istihdamın azaltılması için işgücü maliyetlerinde ücretler üzerindeki vergi ve prim yüklerinin düşürülmesi amacıyla işverenlerin yanı sıra ilk kez esnaf ve çiftçiler için de prim destekleri ve teşvikleri düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik primlerinin esnekliğinin sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre kayıtlı istihdamı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve prim teşviklerinin sadeleştirilerek daha anlaşılır ve uygulanabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Sosyal sigortalar üzerinde özellikle emekli aylıklarının genel seviyesi üzerindeki baskıyı azaltacak ve ülkemizin kalkınmasına, finans piyasalarımızın derinleşmesine ve genişlemesine olumlu katkılar yapacak olan bireysel emeklilik sisteminin geliştirilmesi için önemli düzenlemeler yapılmıştır. Mevcut veriler Türkiye'nin gelecek dönemlere yönelik geniş bir ilave tasarruf yapma ve sermaye birikimi sağlama potansiyeli olduğunu ancak bu alanı tam olarak kullanamadığını göstermektedir.

Sosyal güvenlik reformu ile ortalama yaşam süreleri ve emeklilik sonrası kalan ömür dikkate alınarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. İşgücü piyasasında ileri yaşlarında olanlar için

politikalar geliştirilmeli, bu politikalar mevcut gençleri ve orta yaşlıları içerecek şekilde zamana yayılmalı, ileride nüfus yaşlanması sorunu artınca uygulamaya geçilecek bir politika olarak tasarlanmalıdır. Sosyal güvenlik sisteminin, standart dışı çalışanların sayısı ve istihdam türlerinin gidererek genişlemesi nedeniyle standart dışı çalışanlarına hitap edecek esnekliğe kavuşturulması, sistemin bu esnekliği yaratacak bir anlayışla revize edilmesi gerekmektedir.

Toplumların yaşlanması karşısında uzun dönemli bakıma olan ihtiyaç artarken, bakım ihtiyacının sosyal bir risk olarak sosyal güvenlik sistemleri kapsamına alınma gerekliliği gündeme gelmiştir. Günümüz koşullarında aile ödenekleri ve bakım sigortasının devletin de katkı sağlayacağı şekilde; kapsam, sağlanacak faydalar ve finansman açısından sosyal tarafların da katılımıyla değerlendirilmesinde fayda olduğu görülmektedir.

Sosyal güvenlik esas olarak sosyal sigortalar üzerine inşa edilmiş olmakla birlikte sosyal yardım ve hizmetler önümüzdeki dönem ağırlıklı politika alanlarından birini oluşturacaktır. Bu noktada, sosyal yardım ve hizmetlerin, kayıt dışı istihdamı besleyen ve aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini riske atan bir sistem haline gelmesine izin verilmemelidir.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilmesi için 11.Kalkınma Planı çerçevesinde hedeflenen amaç ve politikalara yönelik temel uygulama ve stratejilerin başarısı, bütüncül bir bakış içerisinde, bir taraftan gelir gider açıklarının temel ekonomik göstergeleri olumsuz etkilememesi, makroekonomik dengelerin kurulması ve sürdürülmesi, diğer yandan da sağlanan hakların yoksulluğu azaltan bir sistem oluşturması açısından önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, Levent, (2006) “Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler”, Çalışma ve Toplum Dergisi, S.8, ss.26-49.
- ALPER, Yusuf, (2011), “ Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.7-47.
- ALPER, Yusuf; DEĞER Ç.; SAYAN S., (2012), “2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış”, TÜSİAD Yayın No:2012-11/535, Kasım 2012.
- ALPER,Y; ARICI, K.; ÖZŞUCA, Ş.; AYDIN, U.; GÖKBAYRAK Ş. (2015), Bireysel Emeklilikte Bir Başarı Öyküsü: OYAK, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- ALPER, Yusuf, (2017), “5510 sayılı Kanunda Yeni Değişiklikler ve Düzenlemeler Yapma İhtiyacı”, Karatahta İş Yazıları Dergisi, Sayı 8, Ağustos 2017.
- ALPER, Yusuf, (2017), “Sosyal Güvenlikte Dönüşüm ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform: 18. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi, Antalya, 2017.
- ARICI, Kadir, (2005) “Türk İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bakımından Yeni Bir Sorun: Yaşlı İşçiler”, A. Can Tuncay’a Armağan, İstanbul, Legal Yayıncılık. s.931-952.
- ARICI, Kadir, (2011), “Sosyal Sigorta Sisteminin Karadeligi”, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2011, s.48-61.
- AYSIT, Tansel, (2012), “2050’ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış”, TÜSİAD Yayın No:2012-11/536, İstanbul 2012, s.45-46.
- EGM, (2016), Bireysel Emeklilik Sistemi Gelişim Raporları.
- EGM, (2017), BES ve Otomatik Katılım Verileri.
- EGM, (2018), Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Uygulamaları ve Ülkemizde Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, Yayınlanmamış Rapor, Şubat 2018.
- GÖKBAYRAK, Şenay, Seyhan ERDOĞDU, (2010), “Irregular Migration and Trade Union Responses: The Case of Turkey”, “İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 12(2), 91-116.
- ILO, (2017), World Social Protection Report 2017-2019.

- ILO, (2012), “Social Protection Floor Recommendations 2012 (No:202)”
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524 Erişim: Ocak 2018.
- ILO, OECD, WB, “The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth”
- ISSA, (2016) “Ten Global Challenges for Social Security”, www.issa.int/10 Erişim: Ocak 2018
- KARADENİZ, Oğuz, (2011), “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2011/2, ss.84-127.
- OECD, (2005), “Long-Term Care Older People”, OECD Publication.
- OECD, (2017), Pension at a Glance 2017, OECD Publication
- OECD, (2015), “Pensions Outlook 2014 Summary in English”,
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2014/summary/english_cd158d19-en#.Wnl5ya5l_IU#page1 Erişim: Ocak 2018.
- OECD, (2016), “Social Expenditure Update 2016”
<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf> Erişim: Ocak 2018
- ÖĞÜTOĞULLARI, Eren, (2014), “Sosyal Güvenlik Reformlarıyla Getirilen Emeklilik Düzenlemeleri ile Uzayan Çalışma Hayatında Yeni Bir Problem Alanı: 40 Yaş ve Üstü İşsizler”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2014.
- ÖĞÜTOĞULLARI, Eren, Cem KILIÇ, (2016), “40 Yaş ve Üstü İşsizlerin İstihdam ve Sosyal Güvenlik Algısı ve Beklentilerine İlişkin Bir Alan Araştırması” Sosyal Güvenlik Dergisi/Journal of Social Security, Ekim 2016,Cilt 6, Sayı 2.
- SCHULTE, Brigid, “Millanials want a work-life balance. Their bosses just don’t get why”, Washington Post (https://www.washingtonpost.com/local/millennials-want-a-work-life-balance-their-bosses-just-dont-get-why/2015/05/05/1859369e-f376-11e4-84a6-6d7c67c50db0_story.html?utm_term=.6219339e8682) Erişim: Ocak 2018.
- SGK, (2012), 3201 sayılı “Yurtdışında Çalışan Türk Vatandaşlarının Yurtdışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun” Kapsamında Yurtdışı Borçlanması Gelir-Gider Dengesi Projeksiyonu ve Sistemin Aktüeryal Sürdürülebilirliği Çalışma Raporu, Ocak 2012.
- SOSYAL GÜVENLİK KURUMU, (2017) Stratejik Plan 2017-2019, Ankara.

- T.C.BAŞBAKANLIK, (2005),Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, Nisan 2005.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, (2014), “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara 2014.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, 2018 Yıllık Program.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, (2013) 10. Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, 2013.
- T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, (2014) 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ÖİK Raporu, T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını, Ankara, 2012.
- TOPALHAN, Türker, Eren ÖĞÜTOĞULLARI, (2015) “İleri Yaştaki İşsizler İçin İşgücü Politikaları Uygulamaları”, Karatahta İş Yazıları Dergisi. Say 2, Ağustos 2015.
- UNDP, “Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Nelerdir?”, <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/sustainable-development-goals.html> Erişim: Ocak 2018.
- UNFPA, “Aging”, <http://www.unfpa.org/ageing> Erişim: Ocak 2018.
- VASEL, Kathryn, (2015)“Gen-Xers don’t want to be homeowners”, CNN Money (http://money.cnn.com/2015/06/25/real_estate/generation-x-homeownership/index.html) Erişim: Ocak 2018.
- WORLD BANK, The World Bank Pension Conceptual Framework, (<http://documents.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>) Erişim: Ocak 2018.



T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI
YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI
Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILMAZ.