

## SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE BÜTÇE

Buhar enerjisinin kullanılmaya başlandığı sanayileşmenin ilk döneminde, özellikle madenlerde çalışanların çalışma koşulları oldukça kötüydü. Bu ortamın yarattığı insani travmaların sonucu olarak 19. Yüzyılın sonlarına doğru, işçilerin mücadelelerinin de katkısıyla Avrupa’da sosyal politikaların gereği anlaşılmaya başlamıştır.

İnsanların mutlu olabilmelerini sağlayacak en önemli duygulardan birisi yarına, geleceğe olan güvendir. Eğer kişi geleceğine yönelik güvensizlik içinde olursa ne işinde ne de günlük hayatında mutlu olabilir. Akli yarınında olan çalışanın verimli olabilmesi de mümkün değildir. Gelecek gençler için arzulanan yeterli ve düzenli geliri olan bir iştir. Ancak yaş ilerledikçe emeklilik ve sağlık konuları öne çıkmaya başlar. Dolayısıyla bir toplumun güvenliği sadece savunma ve emniyetle sağlanamaz. Onların önceliği önemi olduğu kesindir. Ancak sosyoekonomik geleceğini güvence altına alamayan bireylerin çoğunluğu oluşturduğu toplumlar sosyo-politik sıkıntılara gebedir.

Sosyal güvenliğin ilk adımlarının İskoçya’da atıldığı ileri sürülür. Dul ve yetimlere yapılacak ödeme konusundaki ilk çalışma 1744 yılında 930 İskoç papazı tarafından yapılmıştır. Papazlar kendilerinden sonrası için fon biriktirme kararı almışlar ve yaptıkları hesap, yıllar sonra neredeyse bire bir tutmuştur.

Yanı sıra, dönemin Alman Başbakanı Bismarck 1881 yılında sosyal sigortaların kuruluşuna öncülük etmiştir. Bazı tarihçiler, bu hareketin Alman ve Avrupa işçi sınıfının siyasi tavrını değiştirdiğini ileri sürerler. Hatta Karl Marks’ın ilk sosyalist devrim Almanya’da olacağına yönelik öngörüsünün Bismarck tarafından yıkıldığını iddia edenler bile vardır.

1929 Büyük Buhranında yaşanan toplu işten çıkarmalar ve yaygın işsizlik, Amerika ve Avrupa’da sosyal sigortaların gereğini bir kez daha ortaya çıkarmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasındaki “Refah devleti” düşüncesi aslında 1929 Büyük Buhranına tepkidir. Tabii Sovyetler Birliği’nin Avrupa’daki etkisini de unutmamak gerekir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, sanayileşmiş ekonomilerde refah devleti anlayışının yayılmasıyla, konu genel kabul görmüştür. Ardından “Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi 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. Maddesinde de sosyal devlet olma ilkesi Türkiye Cumhuriyeti’ni oluşturan temel nitelikler arasında sayılmaktadır.” (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018).

Ülkemizde bu alandaki ilk gelişme 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı’nın kurulmasıdır. Ardından 1881 yılında Sivil Memurlar Emekli Sandığı kurulmuştur. 1890 yılında ise Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 yılında ise Askeri ve Mülki Tekaüt Sandıklarından sonra 1917 yılında Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. (TÜSİAD EMEKLİLİK , 2005) Subayların emekliliği için atılan bu adım 1945’e kadar duraklamıştır. O yıl İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Ardından İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası, İhtiyarlık Sigortası, Hastalık ve Analık Sigortası, Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları mevzuatları hayata geçirilmiştir. 1964 yılında, Kurumun adı Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü (SSK) olarak değiştirilmiştir. SSK’nın bünyesinde sigorta işleri ve sağlık işleri iki ayrı yapı olarak örgütlendi. Ardından tekaüt sandıkları birleştirilerek memurlar için Emekli Sandığı 1950 yılında, kendi adına çalışanlar için BAĞ-KUR ise 1971 yılında kurulmuştur. 2001 Krizi sonrasında kurumlar bir araya getirilerek 2003 yılında çıkarılan kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kuruldu (4947 Sayılı Kanun, 2003).

## a) Sosyal güvenlik yöntemleri

Geleneksel yöntemlerin başında bireysel tasarruflar gelir. İnsanlar gelir ve eğitim durumlarına bağlı olarak gelecekteki riskleri ve emeklilikleri için para biriktirirler. Geleneksel yöntemlerin bir diğeri, ailelerin ve çevrenin ihtiyari sosyal yardımlarıdır. Yaşlılara çocuklarının, çocuklara aile büyüklerinin bakması gibi yardımların devamlılığı ve kalitesi her zaman sorun olmuştur. Bu tür yardımlar, özellikle kentsel yaşamın getirdiği sorunlar sonucu devamlı olamamaktadır.

Bunlara alternatif olan modern yöntemlerin başında sosyal sigortalar gelir. Devlet bu amaca yönelik olarak kurum ve kuruluşlar kurar. Eleman istihdam eder. Harcama yapar. Kamu sosyal hizmet harcamalarını, yoksullara yapılan yardımlar, bakıma muhtaç veya düşük gelirli olanlara devlet bütçesinden yardım yapmak olarak özetlenebilir. Bunların dışında kamu, bazı hizmetleri de ya ücretsiz ya da çok düşük ücret karşılığında yapar. Kreş, sağlık gibi hizmetler bunlara örnektir.

Bir de munzam sosyal güvenlik yöntemleri vardır. Bu yöntemler özünde, sosyal güvenlik kurumlarınınca asgari düzeyde korunan bireylere ek hizmet sunarak daha geniş destek verir. Bazı kurumların emekli munzam sandıkları, çalışanlarına kamunun sunduğundan, daha yüksek maaş, küçük bir ek prim karşılığında özel hastane hizmetleri gibi daha elverişli şartlar sunarlar.

## b) Sosyal güvenliğin temel esasları

Her insan, günlük hayatta, mesleki, sosyolojik, fiziki ve ekonomik risklerle karşı karşıyadır. Madende çalışanın gaz patlama riski; işsiz kalanın ücretsiz, gelirsiz kalması; iş kazasında bir uzvunu kaybeden işçinin sağlık giderleri ve gelirsiz kalması önemli risklerdir. Hayatını ve/veya düzenli gelir elde edebilme şansını kaybetme riski ortadadır. Toplumlar bir arada yaşamının getirdiği sorumluluklar nedeniyle bu riskleri önce minimuma indirmeye sonra herhangi bir şekilde ortaya çıkması durumunda da kayıpları paylaşmak zorundadırlar. Sosyal politikalar bu riskleri en aza indirme ve sonuçları paylaşma sitemidir.

Başka bir yaklaşımla, sosyal güvenlik, sosyal politikaların ana unsurlarındandır. Sosyal politikaların ana amacı, gelir dağılımını düzeltmek ve gelir üzerinden sağlanan tatmini çoğaltmaktır. Bu bağlamda, sosyal sınıflar arasındaki çelişkilerin nasıl azaltılacağı konusunda çeşitli politikalar uygulanır. Sosyal politikalar sadece emeklilik olarak ele alınmamalıdır. İş güvenliği, sağlık, işsizlik yardımı vb. birçok alanda uygulama alanları vardır.

Sosyal güvenlik terimi toplumsal bir güvenlik mekanizmasıdır. Çeşitli nedenlerle bir sorunla karşılaşan insanın karşı karşıya olduğu tehlikeden en az zararla kurtulmasını sağlamayı hedefler. İş kazası durumunda, çalışmadığı günler için maaş alması, tedavisinin parasız olması gibi konuları bu açıdan değerlendirebiliriz. Aynı yaklaşım, emeklilik açısından bakınca da geçerlidir. Yaşı ilerlediğinde, eski çalışma gücünü kaybetmeye başladığında, hayatını devam ettirmek için çalışanın, işverenin ve devletin beraber katkıda bulunacağı sistem de önemlidir.

Sosyal güvenlik, bir anlamda, ekonomik olarak aktif olunamayan dönemlerdeki gelir kayıplarının telafi edilmesidir. Bu tanıma yoksullukla mücadeleden sağlık hizmetlerinin sunulmasına kadar geniş bir çerçeve dâhildir. Asgari ücret ödemesi, tedavi giderlerinin kamu tarafından ödenmesi en bilinen örneklerdir. Yaşlılar, engelliler, çocuklar gibi toplumun korunmaya muhtaç kesimlerinin yaşam koşullarını kolaylaştırmak, sosyal devletin temel görevlerindedir.

Sosyal güvenlik, esas olarak işçi ve işverenin ödediği primlerle finanse edilir. Türkiye’de katılım zorunludur. Sistem nesiller arası ve yoksullara zenginlerden transfer esasına dayanır. Nesiller arası transfer (Pay-as-you-go) çalışanların havuza attıkları paranın emeklilere ödenmesi örneğiyle açıklanabilir. Diğer bir deyimle, şimdi genç olan çalışanlar, ileride emekli olduklarında maaş alabilmek için sosyal güvenlik havuzunda para biriktirirler. Ancak bu para kendilerine değil, o gün için emekli olanlara ödenir. Bugün çalışanların emekli maaşı da onlar emekli oldukları yıllarda çalışanlar tarafından ödeneceği varsayılır. Sosyal yardımlar da ödeme gücü olanlardan alınan vergilerle finanse edilir.

Sosyal sigortalarda, genellikle Tanımlanmış Fayda (Defined Benefit) esastır. Yani, çalışana *şu kadar prim ödersen şu hizmetlerden şu kadar yararlanabilirsin* diye bir söz verilir. O da ona göre brüt ücretinin bir bölümünden fedakârlık yapar. Prim ve yardımlar genellikle sigortalının geliri ile ilişkilidir. Yüksek geliri olandan daha fazla prim kesilmesi esastır.

Çoğu zaman, özellikle kayıt dışılığın ve işsizliğin yaygın olduğu ekonomilerde devlet ek prim ödemesi yapar. Hatta çoğu zaman sübvansiyonlar uygulayarak sistemin gelişmesine yardımcı olur. Ama ne olursa olsun, en önemlisi, devlet özellikle emeklilik sistemi başta olmak üzere, sosyal sigortaların garantörüdür. Bu nedenle, *bu yıl TBMM’de uygun görülen bütçe bu kadar yaklaşımıyla kendini kurtaramaz*. Sistemin açığını finanse etmek zorundadır. Dolayısıyla, bütçede gerekli gelir artırıcı önlemler alınmıyorsa, açık artınca, Hazine borçlanmak zorunda kalacaktır.

### c) Sosyal yardımlar

Sosyal güvenlik sistemi ülkemizde en çok emeklilik haklarıyla bilinir. Bununla beraber sosyal yardım ve hizmetler de önemlidir. Sosyal güvenliği; sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortalar olarak üçe ayırabiliriz. Kapsamına hastalık, iş kazası ve meslek hastalıklarını, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile gelirlerinin yetersizliği gibi alanlarda telafi edici yardımlar ve diğer harcamalar girer. Ekonominin büyüme hızının yavaşladığı dönemlerde yeteri kadar istihdam ve gelir yaratılamayınca yoksulluk büyümekte, devlet sosyal yardımları çoğaltmak zorunda kalmaktadır.

Sosyal yardımları da aile yardımları, eğitim yardımları ve sağlık yardımları olarak üçe ayırabiliriz. Aile yardımlarını ise; gıda yardımları, barınma yardımları, sosyal konut projeleri, yakacak yardımları, eşi vefat etmiş kadınlara yapılan yardımlar, muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar olarak ayırlandırabiliriz. Eğitim yardımlarına; eğitim materyali yardımları, şartlı eğitim yardımları, öğle yemeği yardımı, ücretsiz ders kitabı, öğrenci taşıma, barınma ve iaşe yardımı, engelli öğrencilerin ücretsiz taşınması ve yurt yapımı dahil edilebilir.

Sosyal yardımlara; Şartlı sağlık yardımlarını (Sağlık ve gebelik), engelli ihtiyaç yardımlarını, tüp bebek projesini ve Genel Sağlık Sigortası (GSS) tespit ve prim desteği, aşevleri, afet (acil durum) yardımları, yaşlılık aylığı, engelli aylığı, engelli yakını aylığı (18 yaşında küçük engelliler), silikozis hastalarına yapılan ödemeler, gelir getirici proje destekleri, kırsal alanda sosyal destek projesi, istihdam eğitimi projeleri, sosyal hizmet projeleri, sosyal market ve geçici istihdam projeleri dâhil edilebilir. Bunların yanı sıra, vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar, İstiklal madalyası almış olanlara ödenen aylıklar, muhtaç asker ailelerine yapılan yardımlar, 65 yaş üstündeki muhtaç ve güçsüzlere yapılan yardımları da belirtmek gerekir.

Sosyal yardımlar vergilerle finanse edilir ve karşılıksızdır. Başka bir bakış açısıyla, vergi gelirleri azaldığı zaman, bu yardımları da azaltamazsınız. Çünkü yardımları alanlar yaşamlarını bu gelirlere göre düzenlemiştir. Zaten sınırlı olan gelirlerinin bir bölümünü kaybetmeye

tahammülleri yoktur. Sosyal yardımlar yoksulluğun olumsuz ve yıkıcı etkilerini azaltmaya yönelik olduğu için bu tür bir azaltma yapmak doğru da değildir.

Ancak yoksullara yardım yapmanın bir önkoşulu vardır. Gelir ve ihtiyaç testi yapılmadan, hak edenler belirlenmeden bu yardımlar yapılmamalıdır. Dahası bu testlerin belirli zaman aralıklarıyla tekrarlanması gerekir. Çünkü amaç yoksulluğu idare etmek değil, azaltmaktır. Eğer sosyal yardımlar yapılırken, yoksulluk azalmıyorsa uygulamada bazı sorunlar vardır. İdare bunu saptamalı ve değişik politika seçeneklerini denemelidir. Testlerin diğer bir önemi de, sosyal yardım miktarının belirlenmesidir. Başvuranların hepsine eşit miktarda yardım yapılması yanlıştır. Amaç sosyal yardım yaparak, muhtaç olanların gelirlerini asgari geçim seviyesine çıkarmak olmalıdır. Eşit sosyal yardım ödemesi muhtaç aile/kişiler arasında farklılıklar yaratı ve gereğinden fazla para harcanmasına neden olur. Ancak esas amaç mutlak yoksulluğa<sup>1</sup> karşı korumadır.

Sosyal yardım ekonomisi ve dâhil olan kurum ve kuruluşlar oldukça fazladır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı başta olmak üzere, Millî Eğitim Bakanlığı, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Sağlık Bakanlığı, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Belediyeler, Türkiye Taş Kömürü Kurumu (TTK) ve Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) gibi KİT'ler ve sivil toplum kuruluşları çeşitli sosyal yardım faaliyetleri içindedirler.

#### **d) Emeklilik (yaşlılık) sigortasının finansmanı**

Sosyal sigortaların en çok bilineni ve yaygın olanı yaşlılık (emeklilik) sigortasıdır. 19. Yüzyılda Bismarck'ın başlattığı sistem sonradan tüm dünyada yaygınlaşmıştır. Günümüzde Türkiye de dahil olmak üzere, tüm ülkelerin en sıkıntılı maliye politikası sorunudur. Gittikçe yaşlanan nüfusun da etkisiyle, sistemlerin varlıkları yükümlülüklerini karşılamaktan uzaklaşmaktadır.

Emeklilik sistemleri üç ana gruba ayrılabilir. Dağıtım (PAYG – Pay-As-You-Go) sisteminde, çalışan nesilden kesilen primler bir havuzda toplanmakta, emeklilere ödeme yapılmaktadır. Türkiye ve birçok ülke bu yönetim uygulamaktadır. Bu sistemde esas, prim kesilen çalışanların, maaş ödenen emeklilerden çok olmasıdır. Bu fark ne kadar büyük olursa ne kadar çok insandan prim kesilebilirse emekli maaşı o kadar yüksek olur. Dolayısıyla çalışan 4 kişiden toplanan primle 1 kişiye maaş ödenmesi ile 2 kişiden prim kesilmesinin sonuçları aynı değildir.

Fonlu sistemde (Bireysel emeklilik fonları) çalışanlardan kesilen primler, kamunun veya özel sektörün yönettiği fonlarda toplanır. Başta ABD ve İngiltere olmak üzere Anglosakson dünyada uygulanan bu sistemde havuz yoktur. Para ortak kullanılmaz. Her çalışanın kendi hesabı vardır. Yıllar itibariyle bu hesapta biriken parayı yöneten kamu veya özel fon yöneticilerinin becerisine göre fon nemalandırılır. Çalışan, emekli olduğunda bu hesapta biriken para kadar maaş alabilir. Yetmemesi durumunda, kamunun katkısı yoktur. Emekli gelirsiz kalır.

Karma sistemler hem dağıtımlı hem de fonlu sistemlerin beraber uygulandığı sistemlerdir. Dağıtımlı sistem hepsinde zorunlu iken fonlu sistemler bazılarında zorunlu, bazılarında gönüllü

---

<sup>1</sup> TÜİK, " Mutlak yoksulluğu; hanchalkı veya bireyin yaşamını sürdürebilecek asgari refah düzeyini yakalayamaması durumudur. Bu nedenle, mutlak yoksulluğun ortaya çıkarılması, bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan minimum tüketim ihtiyaçlarının belirlenmesini gerektirir. Mutlak yoksul oranı, bu asgari refah düzeyini yakalayamayanların sayısının toplam nüfusa oranı" olarak tanımlıyor.

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/150757>

(Türkiye’de olduğu gibi) olabilir. Çok az sayıda olmakla beraber bazı ülkeler, fonlu sistemleri zorunlu ve gönüllü olmak üzere karmaşık olarak da uygulayabilirler.

Yaşlılık yardımlarında emeklilik gelirlerinin tespiti önemlidir. **Tanımlanmış fayda** yönteminde, emekli aylığının düzeyi hakkında önceden bir söz verilir. Bu sözün yerine getirilememe riskini bir sponsor üstlenmek zorundadır. Bu çoğunlukla devlettir. Bu bağlamda, dağıtım sistemi daha çok tanımlanmış fayda esasına göre çalışır. Devletin sponsorluğunun anlamı, havuzda yeteri kadar para birikmeyince açığın devlet tarafından bütçeden karşılanmasıdır.

**Tanımlanmış katkı** yönteminde, emeklilik aylığının düzeyi emeklilik öncesi toplam birikim düzeyine ve emeklilikte geçen yaşam süresine bağlıdır. Önceden bir söz verilir. Ancak gelirin düzeyine ilişkin risk sigortalya aittir.

Özellikle dağıtım sisteminde çalışan (aktif) sigortalı ile pasif (emekli) sigortalı sayısı, sistemin finansmanı bakımından hayati önem taşır. Bu bağlamda sistemin aktif/pasif sigortalı verilerine bakmak gerekir.

#### **Sosyal Güvenlikte Aktif / Pasif Dengesi (Milyon Kişi)**

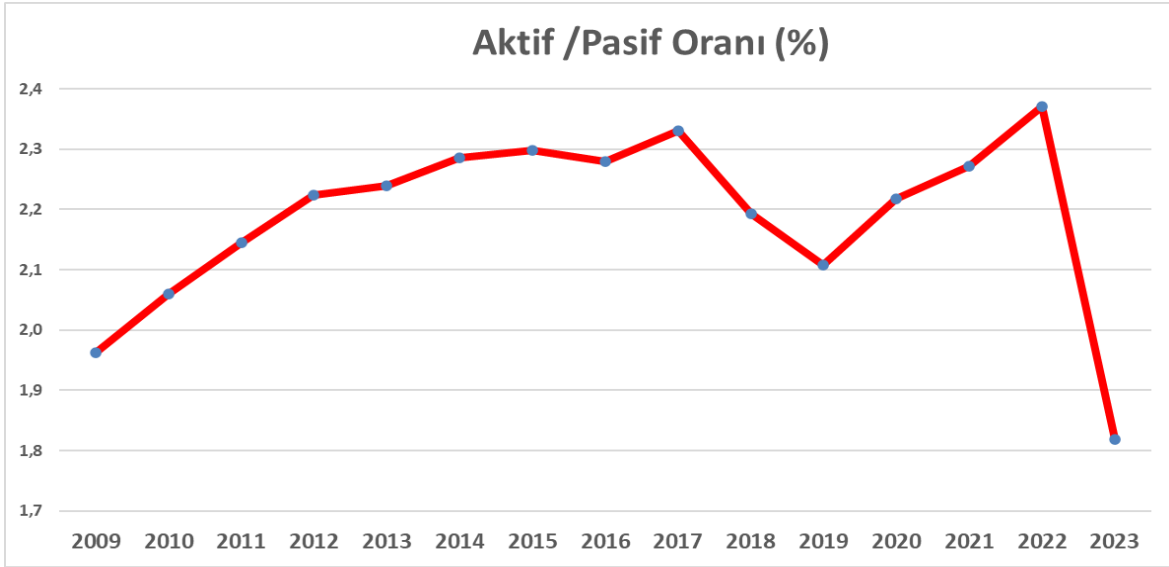
Milyon kişi	2009	2021	2022	2023
AKTİF + PASİF + GSS Kapsamında Tescil Edilenler	71,7	83,2	84,1	84,3
Sosyal Sigortalar (4a + 4b + 4c) kapsamı	62,0	73,6	75,0	75,4
<b>AKTİF SİGORTALI</b>	<b>15,0</b>	<b>24,7</b>	<b>26,3</b>	<b>25,4</b>
4/a (eski SSK)	9,6	18,4	19,8	18,6
4/b (eski BAĞKUR)	3,2	3,0	3,1	3,0
4/c (eski Emekli Sandığı)	2,2	3,2	3,3	3,7
<b>PASİF SİGORTALI</b>	<b>9,0</b>	<b>13,6</b>	<b>13,9</b>	<b>16,0</b>
4/a (eski SSK)	5,3	8,5	8,8	10,7
4/b (eski BAĞKUR)	2,1	2,7	2,7	2,9
4/c (eski Emekli Sandığı)	1,6	2,4	2,4	2,5
<b>SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDA BAKMAKLA YÜKÜMLÜ TUTULANLARIN (YARARLANICILARIN) SAYISI</b>	<b>38,0</b>	<b>35,3</b>	<b>34,8</b>	<b>34,0</b>
4/a (eski SSK)	19,6	18,5	17,7	16,5
4/b (eski BAĞKUR)	9,4	9,7	9,9	9,7

4/c (eski Emekli Sandığı)	9,0	7,1	7,2	7,8
---------------------------	-----	-----	-----	-----

Kaynak: SGK İstatistik Bülteni

Veriler, hem aktif/pasif yapısının hem de bağımlı oranının istenilen düzeyden oldukça uzakta olduğunu gösteriyor. Dağıtım sistemlerinde aktif/pasif oranı, bir emekli için kaç çalışanın sosyal güvenlik havuzuna prim yatırdığını gösteriyor. Aşağıdaki grafikte 2009-2023 yılları arasındaki aktif/pasif oranını gösteriyor. İdeali 4 olması gereken oran, EYT uygulamasından sonra 1,8'e kadar düşmüş. Diğer bir deyimle, her 1,8 çalışan, bir emekliye prim/maaş transferi yapıyor.

### Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif/Pasif Oranı, 2009-2023 (%)



Bu arada, yukarıdaki rakamlara bağımlılar dahil değildir. Bağımlılar, sadece yukarıdaki tabloda yer alan 2023 verileriyle ele alınırsa, sistemde 34 milyon bağımlı olduğu anlaşılıyor. Yani çalışanın, çalışmayan eşi, çocukları, annesi, babası gibi ona bağımlı olanların toplamı bu kadar. Çalışan sayısı ise sadece 25,4 milyon. Bu durumda her çalışan 1,4 kişiye bakıyor. Yani bir kişi prim ödüyor, kendi dışında 1,4 kişi hastaneden ücretsiz hizmet alıyor.

Buna bir de emeklileri eklemek gerek. Çünkü çalışanların ödedikleri primler aynı zamanda emeklilerin maaş ödemeleri için de kullanılıyor. 2023 yılında 16 milyon emekli var. Bu rakama 34 milyon bağımlıyı ekleyince 50 milyon kişi eder. O zaman 25,4 milyon çalışanın ödediği primlerle 50 milyon kişinin, bir kısmının maaşı, hepsinin sağlık vb. giderleri ödeniyor olması lazım. Diğer bir yaklaşımla, her çalışan, 2,2 kişinin sosyal güvenlik harcamasını finanse ediyor. Böylesi bir durum sürdürülebilir değildir. O zaman devreye, sistemin sponsoru olan devlet giriyor. Ne kadar açık varsa finanse ediyor. Finansmanın büyük bölümü borçla karşılanıyor.

Bağımlılık oranını bir de ülke nüfusuna bakarak değerlendirmek gerekir. Aşağıdaki tabloda TÜİK verilerinden yararlanılarak 1935-2023 arasında seçilmiş yıllar için, çocuk (0-14 yaş) ve yaşlı (+65) nüfus ile çalışma yaşında olanların (15+64) toplam nüfusa oranlarını veriyor. Çocukların ve yaşlıların toplamını çalışma yaşında olanlara bölünce 2020 yılı için 2,1 çıkıyor. Bu yukarıda aktif/pasif sigortalılar için hesapladığımız orana çok yakın. Oysa bu oran 2000 yıllara kadar ikinin altındaydı.

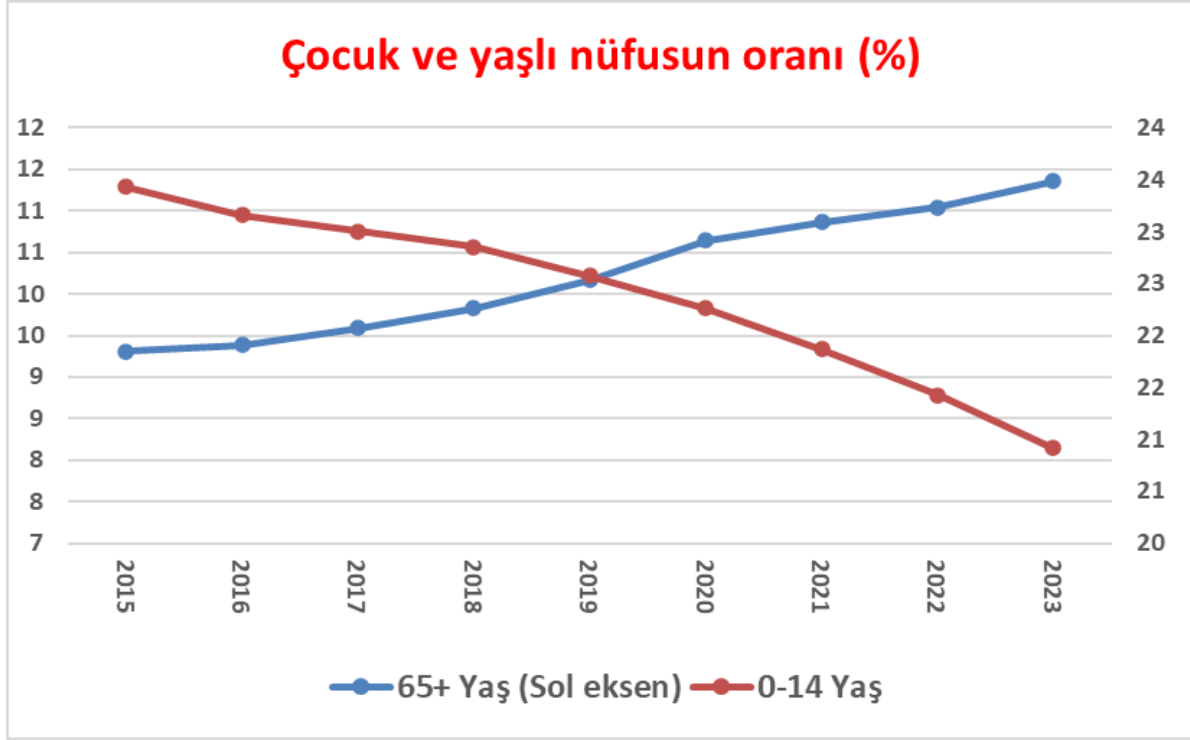
## Sosyal Güvenlikte Aktif/Pasif Dengesi Milyon Kişi (%)

	Toplam nüfus içindeki oranı (%)			Bağımlılık Oranı
	0-14 yaş grubunun nüfus oranı	15-64 yaş grubunun nüfus oranı	+65 yaş grubunun nüfus oranı	
1935	41,3	54,7	4,0	1,2
1955	39,5	57,1	3,4	1,3
1965	41,9	54,1	4,0	1,2
1975	40,6	54,8	4,6	1,2
1985	37,6	58,2	4,2	1,4
1990	34,6	61,1	4,3	1,6
2000	29,8	64,4	5,7	1,8
2010	25,6	67,2	7,2	2,0
2015	24,0	67,8	8,2	2,1
2020	22,8	67,7	9,5	2,1
2023	21,4	68,3	10,2	2,2

Yükselmesi, nüfusun yaşlanmaya başladığını, özellikle emekli olabilecek nüfus sayısının çoğaldığını gösteriyor. Bu gelişme işsizliğin azalmadığı durumlarda daha fazla emekli ama daha az çalışan anlamına geliyor. Sonuç, zaten sorunlu olan emeklilik sisteminin, eğer hemen çözüm bulunmazsa, daha çok sıkıntıya gireceğine işaret ediyor.

Son yıllarda nüfusun yaşlandığının diğer bir göstergesi toplam nüfusun içinde çocuk ve yaşlı nüfusun oranlarının değişimidir. 2015-2023 arası dönemi gösteren aşağıdaki grafikte, 0-14 yaş çocukların oranı hızla düşerken, 66 yaş üstünün oranı hızla artıyor.

Bu ilerideki yıllarda daha az insanın çalışma hayatına gireceğini, buna karşılık daha fazla yaşlının emekli olacağını gösteriyor. Diğer bir deyimle, bu durum prim ödeyen aktif sigortalı sayısı azalırken, maaş alacak emekli sayısı artacak demektir. Sonuç sosyal güvenlik sisteminin açığının daha da büyümesi, bütçe açığına onun da borçlanmaya baskı yapması demektir.



Konuya bir de nüfus tahminlerini kullanarak bakmak gerekir. Nüfus tahminleri konusunda TÜİK verilerini kullanarak hazırlanan bir tablo 11. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer alıyor (Özel İhtisas Komisyonu Raporu , 2019). Aşağıdaki Tablo Türkiye’de çalışma çağındaki nüfusun yaş gruplarına göre dağılımını içeriyor. (Tablonun son sırasındaki 0-14 yaş grubu verileri yazar tarafından eklenmiştir). Tabloda yer alan 2023 tahminlerinden çok 2050 yılına yönelik tahminler önemli. Çünkü 2020 yılında iş bulup çalışmaya başlayabilenler 2050 yılından sonra emekli olabilirler. Ancak tahminler doğru çıkarsa, o yıllarda toplam nüfusun %21’i, 65 yaşın üzerinde olacak. Yani emeklilik yaşına gelmiş olacaklar. 2020’lerde 83 milyon olan nüfusun o yıllarda 100 milyon civarında olacağını varsayarsak, sistemde o yıllarda 21 milyon potansiyel olarak emekli olabilecek çalışan olacak demektir. Bugün büyük açık veren sistem, eğer emeklilikte kapsamlı bir reforma gidilmezse, içinden çıkılması zor bir sarmala girecektir. Herkes iş bulup çalışamaz diye düşünenler haklıdır. Ancak o zaman 65 yaş üstü nüfus sosyal yardımlara yönelecektir. Belki emeklilik kadar olmasa da kamuya olan yükü artarak devam edecektir.

Geleceğe bugünden hazırlanmak gerekir. Tablonun son satırındaki 0-14 yaş grubu ile ilk satırındaki 15-19 yaş grubunu toplarsak 2013 yılında toplam nüfusun %33’ünün, 20 yaşın altında genç insanlardan oluştuğu görülür. Geçmişte yapılan hesaplara göre, bu oran 2023 yılında yaklaşık %29 olacak. Gençler, nüfusun neredeyse üçte birini oluşturuyorlar. Eğer onlara bugün güzel bir eğitim verilir ve sürekli geliri olan bir iş bulunabilirse, kayıtdışında kalmaz sosyal güvenlik primlerini düzenli öderlerse, sosyal güvenlik havuzu biraz daha dolar ve gelecek için bir fırsat yaratılabilir. Literatürde bu durum; “Demografik dönüşüm sürecinde nüfus artış hızı azalmaktayken, çalışma çağındaki nüfusun artması ve yüksek seviyelere ulaşması, demografik fırsat penceresi olarak adlandırılmaktadır.” (Bilge, 2006) Türkiye demografik fırsat penceresini ne yazık ki kaçırmış görünüyor. Sosyal güvenlik sistemi EYT uygulamasından sonra 2020’lerin ikinci yarısından itibaren oldukça yüklü bir açıkla karşı karşıyadır.

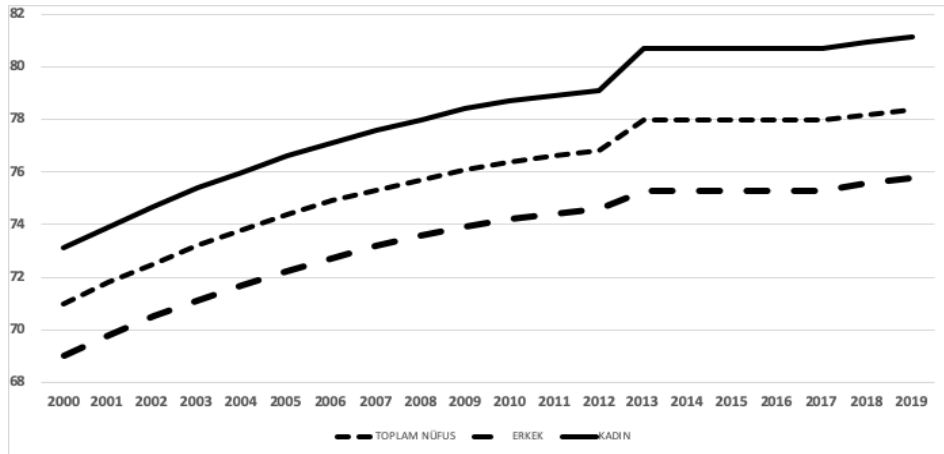


## Türkiye’de Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

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
0-14 (Bilgi)	24,5	21,3	15,7

Emeklilik hesaplarında en önemli nüfus verisi, ortalama ömür beklentisidir. Aktüerya hesaplamaları yapılırken, emekli maaşlarının ne kadar süreyle ödeneceği, emekli olunan yaş ile tahmini ölüm yaşı arasında geçen süre hesaplanır. Bu süre uzun ise, çalışanın aktif sigortalı kalma süresi ve/veya prim miktarı ona göre hesaplanır. Aşağıdaki Grafikte 2000-2019 yılları için TÜİK’in hesapladığı doğuştan beklenen ömür süresi yer almaktadır. Görüldüğü gibi, her doğan kız bebeğin 81 yaşına, erkek bebeğin ise 76 yaşına kadar yaşaması beklenmektedir. Toplam nüfus için bu yaş 78 olarak tahmin edilmiş. Eğer çalışan bir erkek 60 yaşında emekli olurlarsa, 16 yıl, kadın 58 yaşında emekli olursa 23 yıl emekli maaşı alacak demektir. Bu kadar uzun emekli kalanların havuza ödedikleri primlerin yeterli olabilmesi için oldukça uzun çalışıyor olması lazım. Dahası sadece çalışmak yetmeyecek, primlerini de düzenli ödemeleri gerekir ki havuzda yeteri kadar birikim olabilsin.

**Grafik IX.24: Doğuştan Beklenen Ömür Süresi (Yıl)**



Ülkeler demografik verilerden yola çıkarak ve kendi ekonomik dengeleri dikkate alarak emeklilik yaşını saptarlar. Emeklilikte uzun ömür beklentisi sistemin kalıcı açıklar vermesine yol açar. Ancak bu hesaplar bugün için değil gelecek için yapılmak durumundadır. Böylelikle

bugün çalışanlar, gelecekte emekli olduklarında neyle karşılaşacaklarını bilebilirler. Bu bağlamda Türkiye'deki emeklilik yaşı ile bazı ülkelerdeki emeklilik yaşlarını karşılaştıralım.

### Ülkelere Göre Emeklilik Yaşı

ÜLKE	KADIN	ERKEK
Norveç	67	67
Yunanistan	67	67
İtalya	65,5	66,5
Hollanda	66	66
Almanya	65,7	65,7
Birleşik Krallık	65	65
Fransa	62	62
<b>TÜRKİYE</b>	<b>58</b>	<b>60</b>

Kaynak: OECD

Ömür beklentisi ile emeklilik yaşı arasındaki ilişkiyi hatırlarsak, Türkiye en uzun emeklilik süresine sahip görünüyor. Bugün için geçerli olan sistemde çalışılan her yıl %2 ile çarpılarak emekli maaşı bağlanmaktadır. Örneğin, 30 yıl çalışan hiçbir kaybı olmadan düzenli prim yatırmışsa aktif maaşının %60 civarında emekli maaşı alabilecektir. Bu arada, azami aylık bağlama oranı %90'dır. Diğer bir deyimle, emekli maaşı, aktif maaşın %90'ından fazla olamaz.

Emekli maaşının havuzdan ödendiğini biliyoruz. Havuzun dolması çalışanların ödediği primlere bağlıdır. Çalışanlar, her ay için maaşlarının %20'si kadar bir miktarı emeklilik primi olarak havuza yatırırlarsa. O zaman aktif maaşının %80'ini emekli maaşı olarak almak isteyen bir çalışanın 4 ay prim ödemesi gerekir. Bu durumda ömür beklentisi 78 olan ve 60 yaşında emekli olan bir erkeğin  $18 \times 4 = 72$  yıl çalışması gerekir. Bunun da mümkün olmadığı açık.

Konuya diğer bir yaklaşım havuzu çalışanlardan kesilen primler dolduracağına göre, her emeklinin aktif maaşının %80'nini emekli maaşı olarak alabilmesi için 4 çalışanın havuza prim yatırması gerekir. Diğer bir deyimle aktif/pasif oranının 4 olması gerekir. Oysa yukarıda gördüğümüz gibi, Türkiye'de bu oran 2'den azdır.

Burada da karşımıza sponsor, devlet çıkıyor. Emekli sayısı arttıkça, normal bütçe gelirleri harcamaları karşılamaya yetmiyor. Sonuç borçlanma oluyor.

### e) Kayıt dışılık ve sosyal güvenlik<sup>2</sup>

Ekonominin en belirgin sorunlarından olan kayıtdışı çalışma, 10. Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Raporu'nda şöyle ele alınmış. “*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. Türkiye’de kayıt dışı çalışma sorunu, nedenlerinin ortadan kaldırılması ile çözümlenebilir. Aksi takdirde tek başına uygulanacak teşvik ya da cezalandırıcı politikalar, kayıt dışı oranlarını orta ve uzun vadede düşüremez. Açıklamalardan anlaşılacağı üzere, sistemin sağlıklı işlemesi daha çok çalışana bağlıdır. Çok çalışan havuza çok prim yatırılması anlamına gelecektir. Diğer bir deyimle işsizlik ne kadar az olursa, sistem o kadar iyi finanse edilecektir.*” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018)

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, devletin ilgili birimlerinin sorunun sadece işsizlik olmadığını farkında olduklarını gösteriyor. Yanı sıra istihdam edilenlerin de kayıtdışı olmaması hem çalıştıklarının hem de ücretlerinin tam olarak kaydedilmesi gerektiğine vurgu yapıyor. Ancak Türkiye’de geniş bir kayıtdışı çalışma sorunu vardır. TÜİK işgücü verilerine göre, 2019 yılında kayıtdışılık oranı %32,3’dür. (TÜİK , 2019)

Bu kadar insan çalıştığı halde, çeşitli nedenlerle sosyal güvenlik sistemine kayıtlı değildir ve prim ödememektedir. Oldukça yüksek olan bu oranın yanı sıra bir de aldığı ücreti düşük göstererek, az prim ödeme sorunu vardır. Az prim emeklilik yaşı geldiğinde maaşın düşük bağlanmasıyla sonuçlanmaktadır. Eğer çalışırken birikim yapma şansı da yoksa, o çalışanın emekli maaşı yaşamını idame ettirmesine yetmemektedir.

Kayıtdışı çalışanlar düzenli prim ödememekle beraber, yasadaki asgari koşulları yerine getirdiklerinde, minimum emekli maaşıyla emekli olmaktadır. Şartları gereği prim havuzuna katkı sağlamadıkları halde maaş almakta ve açığın büyümesine katkı yapmaktadırlar. Yevmiyeli ve/veya uzun yıllar asgari ücretle çalışanın düzenli prim ödemesinin ne kadar mümkün olduğunu düşünmek gerekir.

### f) Genel Sağlık Sistemi (GSS)

Ülkemizde 2012 yılı başından sonra sağlık sistemi değişmiştir. Önceki parçalı ama kamu ağırlıklı yapı, özele açılmış, kamu tarafı merkezleştirilmiştir. Yeni yapının bütçe kamu dengelerine yükü azalmamıştır. Sosyal devletin bu yükleri üstlenmesi doğru bulunabilir. Ancak devletin gelir yaratmadan harcama yapamayacağı, aksi halde borçlanmak zorunda kalacağını unutmamak gerekir.

Genel Sağlık Sigortası aslında bir sosyal dayanışma örneğidir. Doğru çalıştırılması durumunda, zenginlerden fakirlere, gençlerden yaşlılara, sağlıklı olanlardan hasta olanlara, bekar olanlardan evli ve çocuklu olanlara yapılan transferler üzerine kurulan bir sistemdir. Bu sosyal dayanışmanın toplumda kabul görmesi, adaletli prim tahsilatı ve kesilen primlerin doğru

---

<sup>2</sup> Kayıt dışılık bir sonraki derste daha kapsamlı olarak ele alınmıştır.

harcandığının bilinmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Sistemin adil olup olmadığı sorgulanırsa prim tahsilatında sıkıntılar yaşanabilir.

GSS’nde çalışanlar prim ödeyerek sistemin finansmanına katkı sağlamaktadırlar. Ancak yukarıda da değinildiği gibi, bir kişinin ödediği primle hem kendisi hem ona bağımlı olan eşi, çocuğu, emekli değıllerse annesi, babası hem de emeklilerin sağılık giderleri ödenmektedir. Prim gelirleri yetmeyince devreye sponsor, yani devlet girmektedir.

Çalışmayanların ve yoksulların sağılık primlerini doğrudan devlet ödemektedir. Sağılık bir insan hakkı olduğuna göre olması gereken budur. Ancak, yoksul kimdir? Bunun kesin kabul görmüş bir tanımı yoktur. Ayrıca Türkiye’de kayıtdışılık çok yaygın olduğu için devlet kimin ne kadar geliri ve serveti olduğunu takip edememekte veya takip etmek istememektedir. Dolayısıyla, kimin gerçekten GSS primlerini yatıramayacak durumda olduğunu saptamak için yapılan gelir testlerinin gerçeğı ne kadar yansıttığı tartışmalıdır. Bu durum, devletin yükünü artırmaktadır.

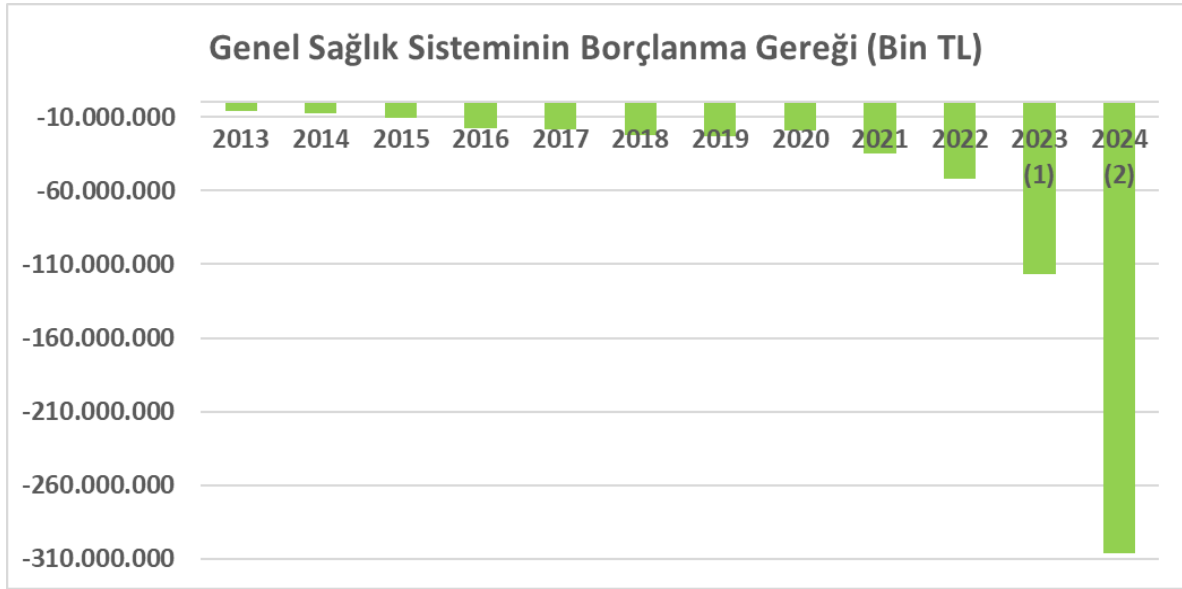
Sayıştay’ın 2018 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu raporunda konu ele alınmıştır. Raporda “5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağılık Sigortası Kanunu’nun 60’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendinde; (a) ve (b) bentlerine göre sigortalı sayılmayanlardan harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar ile gelir tespiti yapılmaksızın genel sağılık sigortalılığı ya da bakmakla yükümlü olduğu kişi bulunmayan Türk vatandaşlarından 18 yaşını doldurmamış çocukların genel sağılık sigortalısı sayılacağı hükme bağlanmıştır. (Sayıştay, 2018)

Aynı Kanun’un 87’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; 60’inci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde sayılan kişiler için primi yılı merkezî yönetim bütçesinden karşılanmak üzere ilgili kamu idarelerinin prim ödeme yükümlüsü olduğu; 88’inci maddesinde ise; 87’nci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen yükümlülerin, her aya ait primleri ilgili ayı takip eden ayın sonuna kadar Kuruma ödeyecekleri hüküm altına alınmıştır.

Buna göre; yapılan inceleme ve araştırma sonucunda tespit edilen aile içinde kişi başına düşen gelirin aylık tutarı, prime esas kazanç alt sınırının üçte birinden az olanlardan, gelir tespitine esas alınan aile bireylerinden genel sağılık sigortalısı veya bunların bakmakla yükümlü olduğu kişi durumunda olmayanların tamamı, 5510 sayılı Kanun’un 60’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (1) numaralı alt bendine göre genel sağılık sigortalısı olarak tescil edilir ve bunların genel sağılık sigortası primleri, SGK tarafından Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığından tahsil edilir.”

Sayıştay’ın bahsi geçen raporunda, SGK’nın Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığından alacaklarının 2015 yılında 6,7 milyar TL iken 2018’de 11,7 TL’ye çıktığı anlaşılıyor. Diğer bir deyimle devlet GSS primi ödeyemeyenler adına yaklaşık 12 milyar ödeme yapıyor. Ve bu miktar her yıl daha da çoğalıyor.

Ancak sistemin açığı bu kadar değil. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın verilerine göre GSS’nin borçlanma gereğı 2013 yılında 5,8 milyar TL iken, 2018 yılı programında 22,7 milyar TL olarak tahmin edilmiştir. Bu tutar 2022 yılında 52 milyar liraya, 2023 yılında ise 117 milyar liraya yaklaşmıştır. 2024 yılında 310 milyar lira kadar bir borçlanma gereğı olacağı tahmin edilmiştir. Sistem, her geçen yıl, artan nüfus, artan yaşlılık ve işsizlik ile kayıtdışılığın yaygınlaşması sonucunda daha fazla açık vermektedir.



**NOT: (1) Tahmin (2) Program**

Sağlık sisteminde yapılan değişikliklerin sonucu özel sağlık hizmetlerinin artması olmuştur. Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 2020 Yılı Programı verilerine göre 2003 yılında hastaların sadece %4,7'si özel hastanelere başvururken bu oran 2022 yılında %15'e olmuştur. Sağlık Bakanlığı hastanelerine gitmeyen hastalar çeşitli nedenlerle özel hastaneleri tercih etmektedirler. Bunda en büyük etken devletin, 2008 yılındaki değişiklik sonrasında, özel hastane harcamalarının önemli bölümünü ödemeye başlamasıdır. (Yıllık Program , 2020)

**Sağlık Kuruluşlarına Göre Hastane Başvuru Sayısı**

Bin kişi	2003	2007	2011	2015	2018	2022
<b>Sağlık Bakanlığı</b>	113.849	209.630	292.100	306.826	340.081	379.607
<b>Üniversite</b>	9.637	15.025	32.144	34.539	36.420	45.747
<b>Özel</b>	6.158	24.486	72.333	77.217	71.148	74.778
<b>TOPLAM</b>	129.644	249.141	396.577	418.582	447.649	500.132
<i>Dağılımı (%)</i>						
<i>Sağlık Bakanlığı</i>	87,8	84,1	73,7	73,3	76,0	75,9
<i>Üniversite</i>	7,4	6,0	8,1	8,3	8,1	9,1
<i>Özel</i>	4,7	9,8	18,2	18,4	15,9	15,0

Aslında bir kamu malı olan sağlığın kâr amaçlı işletmelere dönüştürülmesinin diğer göstergeleri de aşağıdaki tablodan görülebilir. Tablo x bize özel hastanelerdeki yatak sayısının üniversite hastanelerinden fazla olduğunu gösteriyor. Dahası ameliyat sayılarındaki farktır. Özel hastanelerin çok gerekmeyen durumlarda bile ameliyat yaptıkları iddiası kadar hastaların özel hastanelerde aldıkları hizmetin kalitesi de bu farkta önemli etkindir. Em önemlisi uzman hekim sayısının üniversite hastanelerinden fazla olmasıdır.

## Sağlık Kuruluşlarına Göre Çeşitli Göstergeler, 2022

Sağlık kuruluşlarına göre çeşitli göstergeler, 2022									
	Yatak sayısı	Başvuru sayısı (Bin)	Yatan hasta sayısı (Bin)	Ameliyat sayısı (Bin)	Ameliyat sayısının başvuru sayısına oranı (%)	Yatak doluluk oranı (%)	Hastanın ortalama kalış günü	Yatak devir hızı (Hasta)	Uzman hekim sayısı (Kişi)
Sağlık Bakanlığı	163.207	379.607	7.167	2.998	0,79	56,1	4,7	43,9	50.289
Üniversite	43.914	45.747	2.045	1.077	2,35	66,9	5,2	46,6	14.795
Özel	55.069	74.778	4.068	1.698	2,27	57,0	2,8	73,9	30.516

Özel hastanelerden alınan hizmetin pahalı olması, kamunun sağlık ödediği paranın da her yıl artmasına yol açmaktadır.

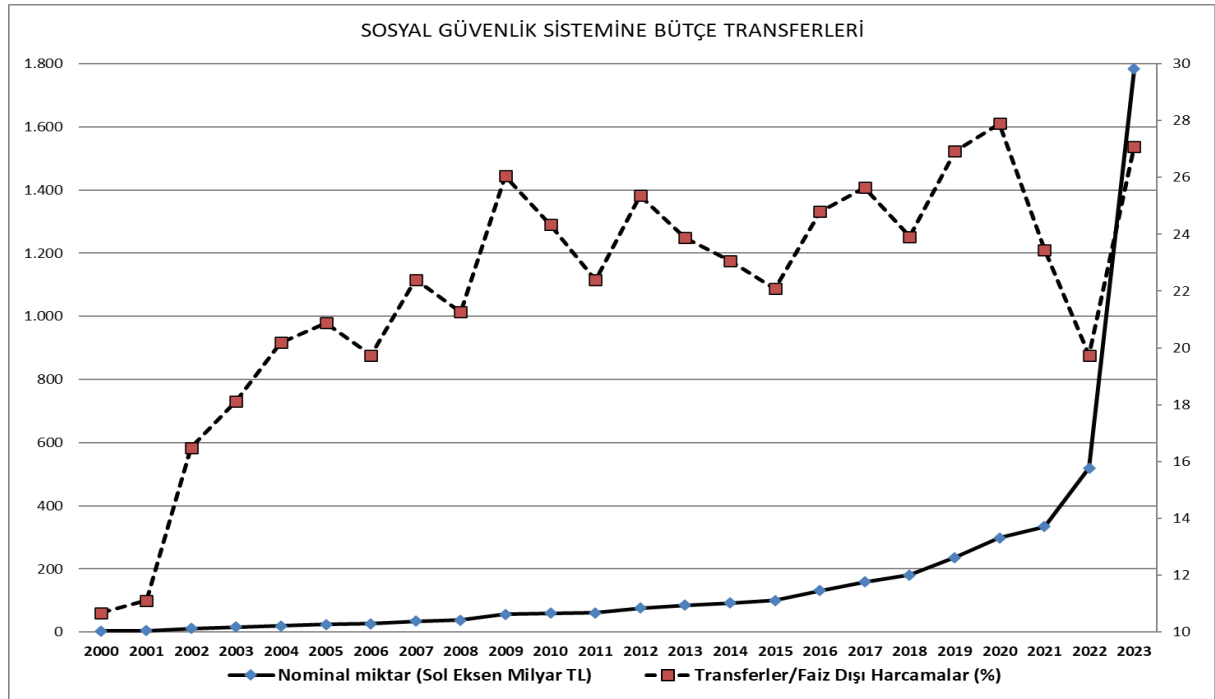
### g) Bütçeden yapılan harcamalar

Sosyal devlet olmak Anayasanın amir hükmüdür. Diğer bir deyimle, devlet sosyal güvenliği sağlamak ve bu amaçla para harcamak zorundadır. Yukarıda özetle açıklanmaya çalışıldığı gibi, bütçe sosyal güvenlik sisteminin sponsoru, diğer bir deyimle garantörüdür.

O zaman sistemdeki tüm açıkları kapatması gerekir. Bu bağlamda bütçeden sosyal güvenlik ve sosyal yardımları için yapılan harcamaların toplamı 2023 yılında, EYT yükünün etkisiyle 1,7 trilyon lirayı geçti. Aynı yıl kamunun toplam yatırım tutarı ise, deprem harcamalarıyla beraber 964 milyar lira olmuştu. Diğer bir deyimle, sosyal harcamaların bu devasa boyutunun sonucunda kamunun yatırımlarından fazla para harcadığı anlaşılıyor. Ancak burada bir açıklama yapmak gerekiyor. Bu paranın hepsi, sistemin açığını kapatmak için yapılmıyor. Burada SGK'nın açığını kapatmak kadar, yoksullara yapılan yardımlar, devletin sosyal devlet olmasının bir sonucu olarak, muhtaç kesimlere yapılan doğrudan yardımlar da yer alıyor. Ancak nereden bakılırsa bakılsın, transfer edilen para çok önemsenmesi gereken bir miktardır. Düşük asgari ücret uygulaması ile dolaylı olarak teşvik edilen ekonomilerde sosyal güvenlik açıkları işsizlikten daha fazla büyür. Diğer taraftan, işsizliğin yaygın olduğu bir ekonomide kamunun kaynaklarını, istihdam yaratan yatırımları teşvik etmek yerine sosyal güvenlik açığına harcaması arasındaki seçim de sosyal bir sorun olarak karşımızda duruyor.

Öneminin bir yanı, miktarın büyüklüğü. Bütçedeki faiz dışı harcamaların yaklaşık %27'si kadarının bir alana tahsis edilmesi azımsanmayacak bir kaynağın sosyal güvenliğe aktarıldığını gösteriyor. Dahası bu miktar azalmıyor. Hem nominal hem de Faiz Dışı Harcamalara oran olarak her geçen yıl artıyor. Oran 2009 öncesinde %10-15 aralığında iken Küresel Krizden sonra %25-30 aralığına yerleştiği görülüyor. Daha önemlisi, emekli sayısı çoğaldıkça, aldıkları maaşların satın alma gücü düştükçe bütçeye gelen yükün daha da büyümesi kaçınılmaz olacaktır.

**Grafik IX.27: Sosyal Güvenlik Sistemine Bütçe Transferleri**



Kaynak: Muhasebat Gen. Müdürlüğü.

Öte yandan, bunca para harcanması sosyal güvenlikten beklentisi olan nüfusu memnun ediyor mu? Bu tartışmalı bir konu. Örneğin, Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT), maaş ödenmesi için belli bir yaşın beklenmemesini, zorunlu prim ödeme gün sayısının yeterli kıstas olmasını sağladılar. Ama bu gelişme, olumsuzlukları azaltacak önlemler alınmadığı için zaten sorunlu olan sistemin açığını daha da büyüttü.

Bununla beraber, bu kadar para harcanırken yoksulluğun, muhtaçlığın azalıp azalmadığı da ayrı bir konu. Konuyu daha iyi anlayabilmek için, doğrudan yapılan sosyal yardımlardaki değişimlere yakından bakmakta fayda var. Aşağıdaki tabloda sadece merkezi bütçeden değil, belediyeler ve KİT'ler üzerinden yapılanlar da dahil sosyal yardımlara ilişkin veriler yer alıyor. İlk bölümde 2012 ve 2022 yıllarında sosyal yardımlardan yararlananların sayısı yer alıyor.<sup>3</sup> Yardım alan aile sayısının ortalama dört kişi olduğunu varsayarsak, 2012 yılında 19 milyon kişi yardım alırken bu sayı 2022 yılında 30,5 milyona ulaşmış. Diğer bir deyimle, her yıl milli gelirin %1'i kadar para harcanmasına rağmen, yardıma ihtiyacı olanlar azalmamış, artmış. Sosyal yardımlar ne emeklileri memnun etmiş ne de yoksulluğun azalmasına yardımcı olmuş.

Veriler toplumda hem akademisyenler ve uzmanlar hem de siyasi karar alıcılar tarafından geniş bir şekilde tartışılmayı hak ediyor. Bu kadar çok para ile yapılabilecek alternatif projeler üzerinde çalışılmalı ve geleceğe yönelik hazırlıklar yapılmalıdır.

<sup>3</sup> Tabloda iki yerde sayılar miktarlar yardım yapılan aile sayısı yer alıyor: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonundan yapılan yardımların ile kömür yardımları. Diğerleri kişi sayısıdır.

## Kamudan Sosyal Yardım Alanların Sayısı ve Sosyal yardım Giderleri

Sosyal Yardım Hizmeti Veren Kamu Kuruluşlarının Sosyal Yardım Harcamaları		YARARLANICI SAYISI				FARK	GİDER (Bin TL)					FARK
		2012	2017	2021	2022	2017-22	2012	2017	2018	2019	2022	2017-22
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Yaşlı ve Engelli Aylığı	1.228.355	1.313.822	1.538.810	1.533.509	219.687	2.911.191	5.282.568	6.270.340	10.191.085	21.576.925	16.294.357
	Sosyal ve Ekonomik Destek Çocukları Muhtaç Aileler)	49.464	161.493	216.645	232.273	70.780	199.161	834.691	1.096.121	1.389.135	3.497.109	2.662.418
	Evde Bakım	398.335	499.737	530.812	565.055	65.318	2.944.114	5.720.106	6.675.740	8.158.669	17.939.582	12.219.476
	SYDV'ler (Fon Tarafından Verilen Tüm Sosyal Yardımlar)	2.264.315	3.201.253	5.903.515	4.419.925	1.218.672	3.099.582	5.730.580	5.957.458	7.371.671	31.518.565	25.787.985
	Genel Sağlık Sigortası Primleri	7.467.871	6.732.639	9.482.940	9.488.441	2.755.802	4.072.864	7.743.979	8.973.991	12.118.762	33.552.337	25.808.358
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Muhtaç Aylığı (Yetim ve Engelliler)	3.513	4.653	4.486	4.241	-412	15.780	29.941	36.276	44.241	93.366	63.425
	İmarat Hizmetleri	20.215	20.195	101.225	149.898	129.703	22.831	33.203	36.757	42.808	198.399	165.196
	Burs (İlk ve Ortaöğretimdeki Muhtaç Öğrenciler	15.000	21.290	21.342	20.995	-295	7.183	20.302	29.730	32.068	48.138	27.836
MEB	Burs (İlk ve Ortaöğretimdeki Muhtaç Öğrenciler	254.128	142.205	277.156	283.002	140.797	371.159	330.228	665.572	472.765	1.896.591	1.566.363
YURTKUR	Burs (Yükseköğretimdeki Muhtaç Öğrenciler	377.151	548.156	949.717	567.289	19.133	1.036.934	2.053.739	2.253.784	2.401.727	5.118.225	3.064.486
TKİ-TTK	Kömür Yardımı	2.082.620	2.088.881	1.674.806	2.029.576	-59.305	642.996	970.457	1.435.809	980.180	3.961.487	2.991.030
BELEDİYELER	Tüm Sosyal Yardımlar						721.997	3.220.150	4.821.827	7.141.703	23.707.573	20.487.423
TOPLAM							16.045.792	31.969.944	38.253.405	50.344.814	143.108.297	111.138.353
TOPLAM / GYSH (%)							1,13	1,03	1,02	1,17	0,95	
Yardım alan kişi sayısı toplamı		9.814.032	9.444.190	13.123.133	12.844.703	3.400.513						
SYDV'den yardım alan aileler 4 kişiden oluşuyorsa		9.057.260	12.805.012	23.614.060	17.679.700	4.874.688						
TOPLAM YARDIM ALAN KİŞİ SAYISI		18.871.292	22.249.202	36.737.193	30.524.403	8.275.201						

Not: SYD Fonundan verilen tüm sosyal yardımlar ile TKİ-TTK kömür yardımlarında yararlanıcı sayısı hane sayısını, diğer yardım programlarında kişi

## Dünyadaki emeklilik sistemleri hakkında

Gittikçe yaşlanan nüfus, özellikle ABD, Avrupa, Çin ve Japonya'da başta emeklilik olmak üzere sosyal güvenlik sistemlerinin açıklarının büyümesine yol açıyor.

Aşağıdaki grafik, ABD Kongresi'nin Bütçe Ofisi'nin<sup>4</sup> yayınladığı bir rapordan alınmıştır. 1997-2097 arasındaki 100 yıllık bir projeksiyonu göstermektedir. Grafikte sosyal güvenlik sisteminin (social security) gelir (revenues) ve harcamalarının (outlays) milli gelire oranları yer almaktadır. Görüldüğü gibi sistem 2009 Küresel Krizinin sonrasında açık vermeye başlamış. Ve sistemin açıkları içinden geçtiğimiz yıllarda gittikçe büyümektedir.

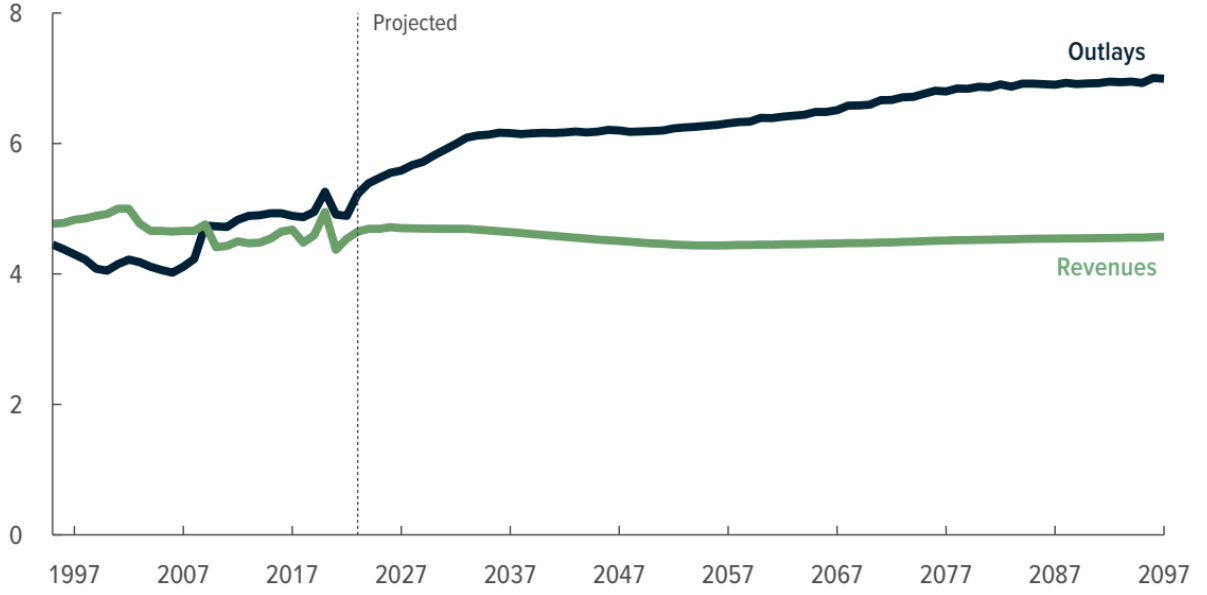
ABD emeklilik sistemi bireysel emeklilik hesaplarına dayanır. Çalışanlar ücret/maaşlarını brüt olarak alırlar. Vergi ile sağlık ve emeklilik primlerini kendileri öderler. Emeklilik hesaplarını kendileri veya üyesi oldukları sandıklar yönetirler. Emeklilik yaşı 65 olduğu için bu hesaplarda 30-35 yıl vadeli fon birikir. Bu fonlar çoğunlukla ABD Hazinesinin çıkardığı tahvillere yatırılır. 2009 Küresel Krizi sonrasında, başta FED olmak üzere büyük merkez bankaları faizleri sıfıra çekip piyasaları bol paraya boğunca tahvil getirileri de neredeyse sıfıra yaklaştı. Bunun sonucunda, ABD emeklilik sistemindeki bireysel hesapların getirileri de düştü. Buna karşılık II. Dünya Savaşı sonrasında 1945-50'li yıllarda dünyaya gelen "baby boomer"lar emekli olmaya başladılar. Biraz daha bekleseler, faizler yükselince emekli olsalar alabileceklerinden çok daha az gelir elde ettiler. Uzun yaşayan emeklilerin, maaşsız kalma olasılıkları gündeme başladı.

<sup>4</sup> Kongre Bütçe Ofisi, hükümetten bağımsız, doğrudan ABD Kongresi'ne bağlı bir kuruluştur. Dolayısıyla siyasi etkilerden oldukça uzak, bağımsız değerlendirmeler yapabilmektedir.



## Social Security Outlays and Revenues, With Scheduled Benefits

Percentage of Gross Domestic Product



Dünyadaki emeklilik sistemlerinin durumuna özet olarak bakmak için Mercer CFA Enstitüsü'nün Küresel Emeklilik Endeksine (Global Pension Index)<sup>5</sup> bakmak yeterli olacaktır. İndeksin çok karmaşık olmayan basit ancak her kalemin hesaplanmasında zorlukları olan bir yapısı var.

<b>Yeterlilik (%40)</b>	<b>Sürdürülebilirlik (%35)</b>	<b>Bütünlük (%25)</b>	<b>İndeks ağırlıkları</b>
<b>Sistemin sağladığı faydalar</b>	<b>Emeklilik kapsamı</b>	<b>Düzenlemeler</b>	<b>Değişkenler</b>
<b>Sistem tasarımı</b>	<b>Toplam varlıklar</b>	<b>Yönetişim</b>	
<b>Tasarruflar</b>	<b>Demografi</b>	<b>Koruma</b>	
<b>Kamu desteği</b>	<b>Kamu harcamaları</b>	<b>İletişim</b>	
<b>Konut sahipliği</b>	<b>Kamu borcu</b>	<b>İşletme maliyetleri</b>	
<b>Sistemin varlık büyümesi</b>	<b>Ekonomik büyüme</b>		

Mercer tarafından yapılan hesaplamalara göre ülkelerin aldıkları indeks değerleri, notlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

<sup>5</sup> <https://www.mercer.com/insights/investments/market-outlook-and-trends/mercer-cfa-global-pension-index/>

NOTLAR	ENDEKS DEĞERİ	ÜLKELER	AÇIKLAMA
A	>80	Hollanda, İzlanda, Danimarka, İsrail	Birinci sınıf sistem
B+	75-80	Avustralya, Finlandiya, Singapur	
B	65-75	Norveç, İsveç, İngiltere, İsviçre, Kanada, İrlanda, Şili, Uruguay, Belçika, Yeni Zelanda, Portekiz, Almanya	Sağlam yapısı olan bazı alanlarda geliştirilmeye ihtiyacı olan sistem
C+	60-65	Kazakistan, Hong Kong, ABD, BAE, Kolombiya, Fransa, İspanya, Hırvatistan	İyi yanları olan ancak majör riskleri içeren ve bu alanlarda düzeltme yapılmazsa uzun vadeli sürdürülebilirliği sorgulanan bir sistem
C	50-60	Suudi Arabistan, Polonya, Japonya, İtalya, Malezya, Brezilya, Çin, Meksika, Botswana, Güney Afrika, Tayvan, Avusturya, Endonezya, G. Kore	
D	35-50	<b>TÜRKİYE</b> , Tayland, Hindistan, Filipinler, Arjantin	Bazı iyi yanları olmakla beraber majör zayıflıkları ve eksiklikleri olan bir sistem. Sürdürülmesi şüpheli.
E	<35	Yok	Zayıf bir sistem

Türkiye'nin aldığı düşük notta, Endeks 2022 yılı verileriyle hazırlandığı için 2023 yılında uygulanmasına başlanan EYT yok. Geçen yıl toplam indeks değerimiz 46,3; yeterlilik notumuz 46,5; sürdürülebilirlik notumuz 31,1; bütünlük notumuz 67,3 olmuş. Bu yıl yayınlanacak indeks verileri ülke notumuzu biraz daha olumsuz etkileyecektir. Böyle bir gelişme, dünyada oldukça alt sıralarda olan yerimizin daha da aşağıya doğru hareket etmesine yol açacaktır.

Sosyal güvenlik sistemi açıklarının artma olasılığı, bütçe açıklarını, kamu borçlanmasını ve ülke kredi derecelendirmesini olumsuz etkileyecektir.