



TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI  
STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI

ON İKİNCİ KALKINMA PLANI  
2024 - 2028

# SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2023



**T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI**  
**STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI**

**ON İKİNCİ KALKINMA PLANI**  
**(2024-2028)**

**SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN**  
**SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ**

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYON RAPORU**

ANKARA 2023

ISBN 978-625-8356-87-8

Bu yayının tüm hakları Strateji ve Bütçe Başkanlığına aittir.  
Kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

## İÇİNDEKİLER

<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>iii</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>iv</b>
<b>KOMİSYON ÜYELERİ</b> .....	<b>v</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>YÖNETİCİ ÖZETİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>1. GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>2. MEVCUT DURUM ANALİZİ</b> .....	<b>3</b>
2.1. Dünyada Genel Durum .....	3
2.1.1. Dünyada Gelişme Eğilimleri .....	5
2.1.2. Uluslararası Standartlar ve Yükümlülükler .....	13
2.1.3. Uluslararası Kıyaslamalar .....	15
2.2. Türkiye’de Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları .....	16
2.2.1. Yaşlanma Problemi .....	16
2.2.2. Standart Dışı İstihdam ve Türkiye .....	18
2.2.3. Göçmenlerin Sosyal Güvenliği .....	19
2.2.4. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi .....	20
2.3. Türkiye’de Genel Durum.....	21
2.3.1. Kapsam ve Mevzuat .....	23
2.3.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Durumu .....	27
2.3.3. Bireysel Emekliliğe İlişkin Gelişmeler .....	29
2.3.4. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar .....	32
2.3.5. Ulusal Politikalar .....	33
2.4. On Birinci Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi .....	35
2.4.1. Mevzuattan Kaynaklı Sorunlar.....	36
2.4.1.1. Norm ve Standart Farklılıkları .....	37
2.4.1.2. Emekli Aylığı Bağlama Parametrelerinin İşgücü Piyasasına Etkisi .....	37
2.4.1.3. Bireysel Emeklilik ve Tamamlayıcı Emeklilik Programlarının Güçlendirilmesi İhtiyacı.....	38
2.4.2. Kurumsal Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar .....	40

2.4.3. Aktüeryal Dengeyi Olumsuz Etkileyen Düzenlemeler .....	40
2.4.4. Prim Destek ve Teşviklerinin Karmaşıklığı .....	47
2.5. Sosyal Güvenlikle İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmeler .....	47
2.5.1. Kayıt Dışı İstihdam .....	47
2.5.2. Gençlerin İstihdamı ve Kadınların İşgücüne Katılımı .....	51
2.5.3. Asgari Ücret Düzenlemeleri.....	53
<b>3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ.....</b>	<b>55</b>
3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde 2053 Vizyonu .....	55
3.2. Plan Dönemi Amaç, Hedef ve Politikaları .....	57
3.3. Hedeflere Yönelik Politikalar ve Tedbirler .....	58
3.4. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar.....	59
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>61</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>64</b>

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Yaşam Beklentisindeki Değişime Göre Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Süreci.....	10
Tablo 2. Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%), 2018-2080 .....	17
Tablo 3. İstihdam Edilenlerin Çalışma Şekli, 2014-2021 .....	18
Tablo 4. Sosyal Güvenlik Kapsamı 2009-2022 .....	24
Tablo 5. SGK'ya Yapılan Bütçe Transferleri ve Gelir-Gider Açığı, 2008-2022 .....	27
Tablo 6. SGK Prim Gelirlerinin Emekli Aylığı ve Sağlık Harcamalarını Karşılama Oranı ....	28
Tablo 7. Bireysel Emeklilik ve OKS Göstergeleri, 2009-2022.....	31
Tablo 8. Primlerin Ödenen Aylıkları Karşılama Oranı .....	43
Tablo 9. SGK Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemeler .....	44
Tablo 10. İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2004-2022 (%).....	49
Tablo 11. Yaş Gruplarına Göre Kayıt Dışılık Oranı, 2014-2022 (%).....	50
Tablo 12. Sektörlere Göre Kayıt Dışılık Oranı (%), 2014-2022 .....	51
Tablo 13. Türkiye’de Genel ve Genç İşsizlik Oranları, 2014-2022 .....	52
Tablo 14. Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım, İşsizlik ve İstihdam Oranları, 2014-2022.....	52
Tablo 15. Asgari Ücret Cinsinden Günlük Ortalama Prime Esas Kazançlar, 2009-2022 .....	54

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Sosyal Sigorta Uygulamalarının Gelişimi.....	3
Şekil 2. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamalarının (Sağlık Hariç) GSYH'ya Oranı ve 65 Yaş ve Üzeri Nüfusun Toplam Nüfus İçerisindeki Payı 2019 (veya en yakın yıl).....	4
Şekil 3. OECD Ülkelerinde Medyan Yaş (1990, 2020, 2050).....	6
Şekil 4. Seçilmiş Ülkelerde Mevcut ve Gelecekteki Emeklilik Yaşları.....	7
Şekil 5. OECD Ülkelerinde Brüt İkame Oranları (2014-2020) .....	11
Şekil 6. Net Emeklilik Serveti, 2020.....	12
Şekil 7. Doğurganlık Oranları, 2001-2020.....	16
Şekil 8. Seçilmiş Ülkelerde Kısmi Süreli Çalışma Oranı, 2021 .....	18
Şekil 9. Aktif Pasif Oranı, 2009-2022.....	25
Şekil 10. Emeklilik Fonlarının GSYH'ya Oranı 2014-2020.....	39
Şekil 11. 4/1-a (SSK) Kapsamında Emekli Olanların Ağırlıklı Yaş Ortalaması .....	41
Şekil 12. 4/1-a Kapsamında Bildirilen SGDP'ye Tabi Sigortalı Sayıları .....	46
Şekil 13. Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2002-2022.....	48

## **KOMİSYON ÜYELERİ**

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

### **BAŞKAN**

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ

Pamukkale Üniversitesi

### **RAPORTÖR**

Dr. Ferhat ŞENTÜRK

Sosyal Güvenlik Kurumu

### **KOORDİNATÖR**

Yavuzhan YAMAN

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Gözde AÇIKGÖZ

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

### **ÜYELER**

Mustafa AKMAZ

Emeklilik Gözetim Merkezi

Hicran AKTAŞ COŞAR

Emeklilik Gözetim Merkezi

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Bursa Uludağ Üniversitesi

Ayça ALTINDAL

Sosyal Güvenlik Kurumu

Prof. Dr. Kadir ARICI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Tunç BENDERLİOĞLU

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Mihriban BİLDİR

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Behiç BİLEN

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Yeşim BOYBEK

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Dr. Öğr. Üyesi Çağaçan DEĞER

Ege Üniversitesi

Osman Nuri ERDEM

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Dr. Öğr. Üyesi Dilek ESER

Dokuz Eylül Üniversitesi

Zeynep Burcu GÜNER

Sosyal Güvenlik Kurumu

İsmail GÜNEŞ

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Uluç İÇÖZ

Barış İYİAYDIN

Recep İZMİRLİ

Şaban KUZU

Halit ORTAKÖY

Celal ÖZCAN

Ahmet Oğuz SARICA

Celalettin SIVACI

Şenol Serkan ŞENTÜRK

İlker ŞİRİN

Namık TAN

Sercan TAŞTEKİN

Erkan TEK

Ahmet Tuncay TEKSÖZ

Seda TÜRKSEVER

Prof. Dr. Suat UĞUR

Merve YILMAZ

Aycan YİĞİT

Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

TÜRK-İŞ

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

MEMUR-SEN

TÜSİAD

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği

Sosyal Güvenlik Kurumu

Türkiye Emekliler Derneği

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Hazine ve Maliye Bakanlığı

Pfizer

Sanofi

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

HAK-İŞ

Strateji ve Bütçe Başkanlığı

## KISALTMALAR

BEFAS	Bireysel Emeklilik Fon Alım Satım Platformu
BES	Bireysel Emeklilik Sistemi
BM	Birleşmiş Milletler
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization )
ISSA	Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (International Social Security Association)
OAM	Otomatik Ayarlama Mekanizmaları
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OKS	Otomatik Katılım Sistemi
OVP	Orta Vadeli Program
SGDP	Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye Yüzyılının ilk kalkınma planı olan On İkinci Kalkınma Planında en önemli konulardan birisi de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğidir. Adil, eşit, herkesi kapsama alan ve finansal olarak sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin hayata geçirilmesi bu plan döneminin başlıca hedefidir.

Sosyal güvenlik sistemi, bireyleri yaşam döngüsü boyunca çeşitli risklere karşı korumaktadır. Özellikle 2020 yılında yaşanan Kovid-19 pandemisiyle birlikte kapsayıcı bir sosyal güvenlik sisteminin varlığının önemi bir kez daha ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal koruma uygulamalarının genişlemesi ile birlikte bireylerin sosyal riskler karşısında daha güvende olmaları sağlanmıştır.

Sosyal korumanın bir ayağı olan sosyal güvenlik sistemi; Birleşmiş Milletler (BM) kalkınma hedefleri doğrultusunda nüfusun tamamını sosyal risklere karşı koruyan, tüm vatandaşlara eşit biçimde hizmet veren, finansal olarak sürdürülebilir ve dinamik bir yapıda olmalıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal olarak sürdürülebilirliği sosyal devlet ilkesinin etkin bir biçimde kullanılmasını gerektirir çünkü sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğu azaltıcı, gelir dağılımını düzenleyici bir etkiye sahiptir. İnsan onuruna yakışır bir hayat standardının temini sosyal devlet ilkesinin gereklerindedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 2017 yılında 205 nolu “Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş” tavsiye kararını yayımlamıştır. Bu kararda ILO, üyelerine kriz zamanlarında mümkün olduğunca hızlı bir şekilde iş veya gelirleri sekteye uğrayan işçilere temel gelir güvencesinin sağlanmasını, kapsamlı bir sosyal koruma mekanizmasının geliştirilmesini ve temel sağlık hizmetlerine etkin bir biçimde erişimin sağlanmasını tavsiye etmektedir.

Türkiye’de 1949 yılında 5434 sayılı Kanunla Emekli Sandığının, 1964 yılında 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)’nun, 1971 yılında 1479 sayılı Kanunla Bağ-Kurun kurulmasıyla memurlar, işçiler ve kendi nam ve hesabına çalışanlar sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. Farklı norm ve standartlara sahip olan bu sosyal güvenlik kuruluşlarının ülkenin makroekonomik yapısındaki değişimler, işgücü piyasasındaki bozulmalarla birlikte finansal olarak sürdürülebilirlikleri zora girmiştir. 1992 yılında yapılan değişiklikler, uygulamada kadınları 38, erkekleri 43 yaşında emekli olma imkânı sağlayan düzenlemelerden sonra mali ve sosyal açıdan sürdürülemez bir duruma gelen sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında önemli

değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 4447 sayılı Kanunla birlikte emeklilik yaşı, aylık bağlama parametreleri gibi temel sosyal güvenlik parametrelerinde değişiklik yapılmıştır.

1999 yılında yapılan ilgili reformun ardından norm ve standart birliğinin ve finansal sürdürülebilirliğin sağlanması için 2006 yılında 5502 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuş ve SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformlarla tüm nüfus sağlık kapsamına alınmış, parametrik değişikliklerle finansal olarak sürdürülebilir bir sisteme geçilmeye çalışılmış, çalışma hayatında olan bireylerin büyük kısmı sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

Sistemin uzun vadede kapsayıcılığını ve mali açıdan sürdürülebilirliğini sağlamak için prim tahsilatlarının artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması gibi önlemlere ilave olarak demografik fırsat penceresinin değerlendirilerek istihdamda düzenli artışın sağlanması, emeklilik döneminde refahın artırılması amacıyla ulusal tasarrufların artırılması, bireysel emeklilik sistemine katılımın teşvik edilmesi ve tamamlayıcı emeklilik sisteminin hayata geçirilmesi gibi politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Prim ödeyen sigortalı sayısındaki artış finansal iyileşmeye katkı sunarken, tamamlayıcı emeklilik ve bireysel emeklilik sistemleri yaşlı yoksulluğunun önlenmesinde, sosyal yardım taleplerinin azalmasında veya düşük emekli aylığı problemiyle karşı karşıya kalma riskinin azalmasında kilit rol üstlenecektir.

Geleneksel çalışma türleri bir taraftan değişime uğrarken bir taraftan da yeni çalışma biçimleri hızla istihdam piyasasında yerini almaktadır. Artan otomasyon, evde çalışma imkânlarının gelişmesi, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaşması gibi değişimler işgücü piyasası ve onunla bağlantılı olarak sosyal güvenlik sistemlerini çözülmesi gereken yeni sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu kapsamda sosyal güvenlik sisteminin esnek çalışmayı tüm yönleriyle kapsamayı ve bu alandaki gelişmelere hızla uyum sağlayabilecek bir yapının oluşturulması önümüzdeki dönemde en önemli konulardan biri olacaktır.

Türkiye’de uzun ömürlülük riski veya emeklilikte beklenen ömür değişkeni gibi parametreler emeklilik yaşında ve aylıkların hesaplanmasında hâlihazırda yer almamaktadır. Ancak beklenen ömürde yıllardır süren artış emeklilik döneminde geçirilen süreyi de uzatmakta ödenen toplam emekli aylığı miktarını yükseltmektedir. Artan yaşlı nüfusla birlikte düşünüldüğünde, bu durumun sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliği üzerinde

önemli bir baskı oluşturması muhtemeldir. Sadece uzun ömürlülük değil emekli aylıklarında veya ücret gelirlerindeki dalgalanmanın da sisteme etkisini en aza indirecek olan otomatik ayarlama mekanizmalarının kullanılması Plan döneminde hayata geçirilecek önemli değişikliklerden biri olacaktır.

İşgücü piyasasından malul veya iş kazası sonrası sürekli iş göremezlik geliri alarak ayrılmış kişilerin, mesleki rehabilitasyonu sağlanarak sağlık durumuna uygun biçimde yeniden işgücü piyasasına ve sosyal güvenlik sistemine dâhil olması için çalışma yapılması planlanmakta mesleki rehabilitasyona yönelik yasal düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yaşlanmanın sağlık harcamaları üzerindeki etkilerinin azaltılması amacıyla erken dönemde önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin başında ise birçok ülkede uygulamada olan uzun dönemli bakım sigortası gelmektedir. Nüfus içerisindeki yaşlı bağımlı oranı hızla artmadan önce bakım hizmetlerinin sağlık sistemi üzerindeki yükünü hafifletecek primli veya vergilerle finanse edilen bir bakım modelinin tüm taraflarla detaylı bir şekilde müzakere edilerek uygulamaya konulması gerekmektedir. Primli bir sistem olması durumunda sosyal sigorta gereği kişilerin bu hizmetlerden faydalanması için belirli bir bekleme süresinin de olacağı dikkate alınarak uzun dönemli bakım sigortası çalışmalarının Plan döneminde başlamasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de doğurganlık hızında son dönemlerde önemli bir azalma söz konusudur. Bir taraftan nüfus artış hızının azalması bir taraftan yaşlı nüfusun artışı sosyal güvenlik sistemini finansal sürdürülebilirliği için başlıca tehdittir. Bu nedenle dağınık olarak uygulanan yardımların aile yardımları altında birleştirilerek ve geliştirilerek uygulamaya geçirilmesinde yarar görülmektedir. Aile yardımları uygulaması üzerinden ailelere, temel gelir ödeneği, evlilik ödeneği, geçici iş göremezlik ödeneği, çocuk ödeneği, cenaze ödeneği gibi yardımlar sağlanabilmektedir. Aile yardımları çocuk bakım masraflarına destek sağlayarak doğurganlık oranlarını artırıcı etkisinin yanında çocuk yoksulluğunu azaltılması ve doğum nedeniyle işgücü piyasasından çıkan kadınların yeniden işgücüne katılmasını sağlayıcı rolü de bulunmaktadır. Bu nedenle Plan döneminde aile yardım sistemi için bir model tasarlanması önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal ve mali sürdürülebilirliğini geri dönülmez şekilde bozabilecek yasal değişiklikler yapılmasından kaçınılması ve yapısal düzenlemelerde sosyal güvenlik sisteminin fayda ve yükünün nesiller arasında dengeli dağılımının gözetilmesi gerekmektedir. Buna yönelik olarak, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, yeterliliği ve bütünselliğine ilişkin sistematik analizler ile sistemin aktüeryal ve mali dengesine ilişkin kısa, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar bilimsel esaslara uygun olarak düzenli ve şeffaf bir şekilde üretilmeli, sosyal güvenlik sisteminde yapılacak mevzuat değişikliklerinin etki analizlerinin bir model yardımıyla yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

## 1. GİRİŞ

Sosyal güvenlik hakkı birçok uluslararası belgede temel insan hakkı olarak belirtilmiş ve ülkeler bu belgeler ışığında vatandaşların sosyal güvenliğini sağlamak için düzenlemeler yapmıştır. Anayasamızın 60'ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alıp teşkilatı kurmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin sosyal devlet ilkesi gereğı etkin bir biçimde kullanılmasını aynı zamanda finansal olarak sürdürülebilir olmasını da gerektirmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin yoksulluğı azaltıcı ve gelir dağılımını düzenleyici etkileri göz önünde bulundurulduğunda bu durum daha da önemli olmaktadır. Bu nedenle, sosyal devlet ilkesi gereğı yapılacak ödemelerde sistemin aktüeryal sürdürülebilirliğinin temel bir gösterge olarak kullanılması ve sistemin bu çerçevede tasarlanması gerekmektedir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde 1990'lı yıllarda başlayan finansal açık, reform ihtiyacı doğurmuştur. 1999 yılında yapılan reformu 2008 yılında yürürlüğe giren yeni bir reform izlemiş, emeklilik yaşında kademeli olarak artış yapılmış, aylık bağlama parametrelerinde değişikliğe gidilmiş ve norm ve standart birliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

Yapılan reformla sosyal güvenlik kurumunun gelir gider dengesindeki bozulmanın önüne geçilmeye çalışılmış, reforma ilave olarak daha sonrasında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle kapsam dışında kalan bazı çalışan grupları kapsama alınmış, prim teşvikleriyle kayıt dışı çalışmanın önüne geçilmeye çalışılmış, kurumsal alt yapı güçlendirilerek vatandaşa daha ulaşılabilir ve kaliteli hizmet verilmesi amaçlanmıştır.

Bu tür düzenlemelerin yanında aktüeryal dengeyi olumsuz etkileyen ve prim ödeme alışkanlıklarını sekteye uğratabilecek bazı düzenlemelerin de yapılmasıyla reform sırasında koyulan hedeflere ulaşılmasında bazı güçlükler ortaya çıkmıştır. Reformla birlikte öngörülen kademeli yaş geçişinin reform öncesi sigorta girişi olanlar için tam olarak uygulanamaması sonucu erken yaşta emeklilik uygulamalarının devam etmesi, farklı emeklilik statüleri arasındaki aylık farklılığının giderilmesi için intibak düzenlemeleri yapılması, asgari aylık uygulaması, prim yapılandırma düzenlemeleri, kayıt dışı istihdam ve ücretin devam etmesi gibi sorunlar sonucunda demografik fırsat penceresine rağmen sosyal güvenlik açıkları yeterince düşürülebilmiştir.

Bu doğrultuda sosyal güvenlik sistemine ilişkin sorunların ve politikaların değerlendirilmesi amacıyla On İkinci Kalkınma Planı hazırlıkları kapsamında Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği zel İhtisas Komisyonu teşkil edilmiştir. Üniversite, sivil toplum kuruluşları ve sektör temsilcileri ile paydaş kamu kurumlarından temsilcilerin katılımıyla gerçekleştirilen zel İhtisas Komisyonunun alışmaları sonucunda bu Rapor oluşturulmuştur.

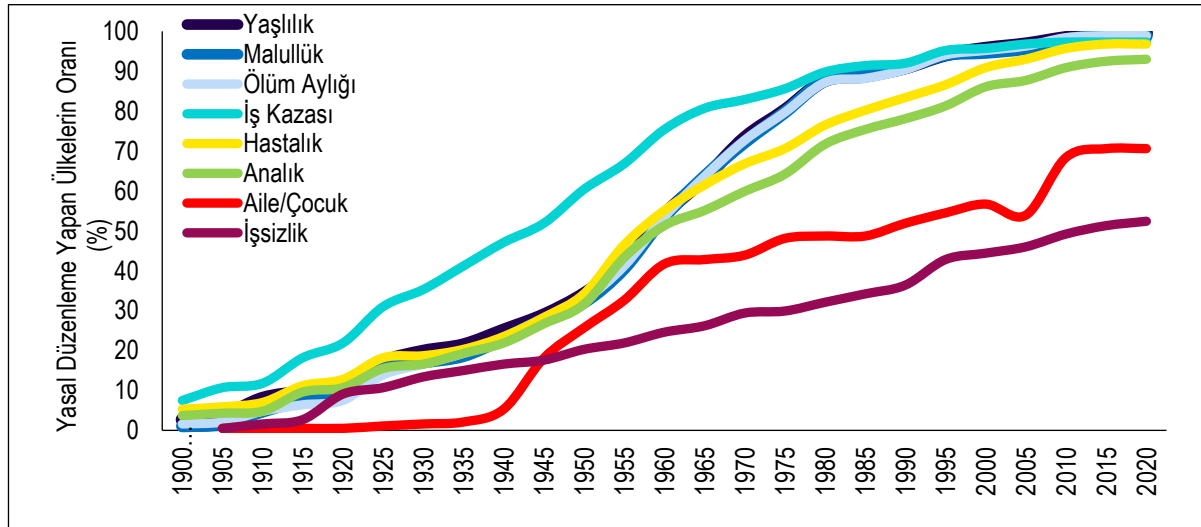
Rapor kapsamında sosyal güvenlik alanında dünyadaki eğilimler, bunların Türkiye'ye olası yansımaları, sorun alanları ve Plan dönemi politikaları ele alınmış bununla birlikte sosyal yardımlar ve genel sağlık sigortası gibi konular kapsam dışında tutulmuştur. Raporun giriş kısmının ardından ikinci bölümde mevcut durum analizi yapılarak dünyada sosyal güvenliğin gelişimi ve son durumu ele alınmış, ilişkili alanların Türkiye'ye yansımalarına değinilmiştir. Türk sosyal güvenlik sisteminin geirmış olduğu süreçler ve temel sorunların kaynakları incelenmiş, geçmiş dönemde yapılan düzenlemelere yer verilmiştir. Raporun nc bölümünde ise 2053 Vizyonu kapsamında plan dönemi amaç ve hedeflerinden bahsedilerek bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yapılacak çalışmalara değinilmiştir.

## 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

### 2.1. Dünyada Genel Durum

Sosyal güvenlik sistemi bireyleri yaşam döngüsü boyunca çeşitli risklere karşı korumaktadır. Özellikle 2020 yılında yaşanan Kovid-19 pandemisi sosyal güvenliğin ne kadar önemli olduğunu bir kez daha göstermiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal koruma kapsamının genişlemesi ile birlikte bireylerin sosyal riskler karşısında daha güvende olmaları sağlanmıştır. Yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık, iş kazası, işsizlik ve aile sigortası gibi alanları içeren sosyal sigorta kapsamı özellikle 1950’li yıllardan itibaren dünya genelinde genişleme eğilimine girmiştir (Şekil 1).

Şekil 1. Sosyal Sigorta Uygulamalarının Gelişimi

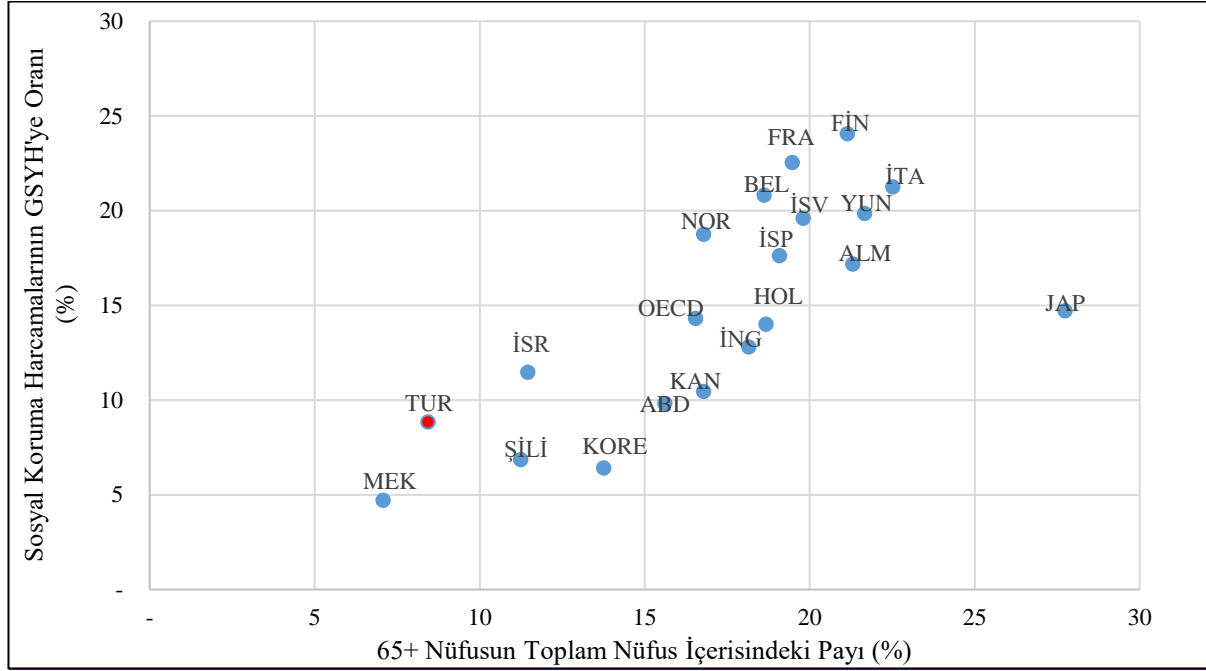


**Kaynak:** World Social Protection Report 2020–22, International Labour Office (ILO), Geneva, 2021.

Günümüzde yaşlılık, malullük, ölüm, hastalık, analık ve iş kazası sigortaları yasal düzenleme olarak tüm ülkelerin %90’ında yer almaktadır. Bununla birlikte işsizlik sigortası ise yasal düzenleme olarak tüm ülkelerin sadece %52’sinde bulunmaktadır.

Sosyal sigorta uygulamalarının artması ile birlikte ülkelerin sosyal koruma harcamalarına gayri safi yurtiçi hâsıla (GSYH)’larından ayırdıkları pay da giderek artmıştır. Harcamalardaki bu artışın ana sebeplerinden birisi de nüfustaki yaşlanmadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) üyesi ülkelerin 65 yaş ve üzeri nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı ile kamu sosyal koruma harcamalarının (sağlık hariç) GSYH’ya oranını gösteren dağılım grafiği Şekil 2’de verilmiştir.

**Şekil 2. OECD Ülkeleri Kamu Sosyal Harcamalarının (Sağlık Hariç) GSYH'ya Oranı ve 65 Yaş ve Üzeri Nüfusun Toplam Nüfus İçerisindeki Payı 2019 (veya en yakın yıl)**



**Kaynak:** OECD, 2022, Social Expenditure Database.

Şekil 2'ye göre nüfustaki yaşlanma ile birlikte kamu sosyal koruma harcamalarının GSYH içerisindeki payının da arttığı görülmektedir. Sosyal sigortalarda kapsam genişlemeleri, azalan nüfus artış hızı ve nüfustaki yaşlanmayla birlikte artan kamu emeklilik ödemeleri bu artışın en önemli sebeplerindendir. Yaşlılık, malullük ve ölüm sigortası ödemelerinin OECD ülkelerinde GSYH içerisindeki payı 2000 yılında %6,6 iken 2017 yılında bu oran %7,7'ye çıkmıştır. Toplam sosyal koruma harcamaları içerisindeki en büyük payı kamu emeklilik harcamaları oluşturmaktadır. Demografik yapıdaki değişimle birlikte ortaya çıkan yaşlanma probleminin ileri dönemlerde emeklilik harcamalarının GSYH içerisindeki payında %2,5 civarında bir artışa daha sebep olacağı tahmin edilmektedir.<sup>1</sup> Türkiye, 65+ nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı Meksika'dan sonra en düşük olan ikinci ülkedir. Sağlık harcamaları hariç tutulduğunda Türkiye'nin sosyal koruma harcamalarının GSYH içerisindeki payı yaklaşık %9 olup 2019 yılında OECD ülkeleri arasında payı en düşük dördüncü ülkedir.

Yaşlanmanın sosyal koruma harcamalarına etkisi tartışılırken 2020 yılında ortaya çıkan Covid-19 pandemisi, kriz zamanlarında ülkeler için sosyal güvenliğin önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Sosyal güvenlik sistemleri, bireyler ve toplumlar üzerindeki sosyoekonomik

<sup>1</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.198.

şokları hafifletmiştir. Karantina önlemlerine rağmen sosyal güvenlik hizmetlerinin sürekliliği vatandaşların zorlukların üstesinden gelmesine yardımcı olmuştur.<sup>2</sup> Dünya genelinde milyonlarca kişiyi etkileyen Kovid-19 pandemisinin işgücü piyasaları ve sosyal koruma üzerindeki etkilerini sınırlamak, gelirleri desteklemek ve makroekonomik politikaları düzenlemek için ülkeler birçok önlem almıştır. İşgücü piyasalarını etkileyen krizlerde hâlihazırda emekli olanların etkilenmesi sınırlıdır çünkü bu kişiler işgücü piyasasına bağımlı değildir. Mali nedenlerle geçici bir kısıntı yapılmadığı sürece maaşlarını almaya devam etmektedirler. Bununla birlikte pandemi sırasında uygulanan işte tutma planları Kovid-19'un gelecekteki emekli maaşları üzerindeki etkisini de önemli ölçüde sınırlamıştır.<sup>3</sup>

### 2.1.1. Dünyada Gelişme Eğilimleri

Sosyal güvenlik kavramı artık evrensel bir ilkeye dönüşmüştür. Bireylerin yaşamı boyunca karşılaşacağı risklere karşı bir güvence olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte sosyal güvenlik sistemi modern anlamda oluşmaya başlamıştır. Bunun en önemli nedeni sosyal güvenliğin sağlamış olduğu güvencelere ilişkin risklerin büyük çoğunluğunun sanayi devriminin sonrasında ortaya çıkmış olmasıdır.<sup>4</sup> Sosyal güvenliğe bu denli önemli bir anlam yüklenmesi, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak, ulusal anayasa ve uluslararası sözleşmelerde düzenlenmesini de beraberinde getirmiştir. Böylece, sosyal güvenlik sistemleri kamusal nitelikli örgütlenmeler temelinde, hem koruma sağladıkları kişiler hem de riskler açısından kapsam genişlemesine sahne olmuşlardır.<sup>5</sup>

Son 10 yılda nüfusun yaşlanması hızlanmış ve gelecek 20 yılda da OECD ülkeleri arasında nüfus yapısında farklı değişimlerle birlikte hızlı bir şekilde nüfusun yaşlanmaya devam edeceği tahmin edilmektedir. Bazı ülkelerde çalışma çağındaki nüfusun 2060 yılına kadar en az 3'te 1 oranında azalacağı öngörülmekte, bazı ülkeler için ise emeklilerin gelirlerinin yeterliliği, mali sürdürülebilirliği veya ikisini birden etkileyebilecek çapta demografik dönüşümler olacağı düşünülmektedir. Yaşlanmanın OECD üyesi ülkelerde emeklilik harcamaları üzerindeki baskısının devam edeceği ve 2035 yılına kadar GSYH içerisindeki payını günümüze kıyasla ortalama %3,5 oranında artıracığı tahmin edilmektedir.<sup>6</sup> BM tarafından yapılan nüfus

<sup>2</sup> ISSA (2022)., Priorities for Social Security: Trends, Challenges and Solutions, Geneva, s.4

<sup>3</sup> ISSA (2022)., Priorities for Social Security: Trends, Challenges and Solutions, Geneva, s.16

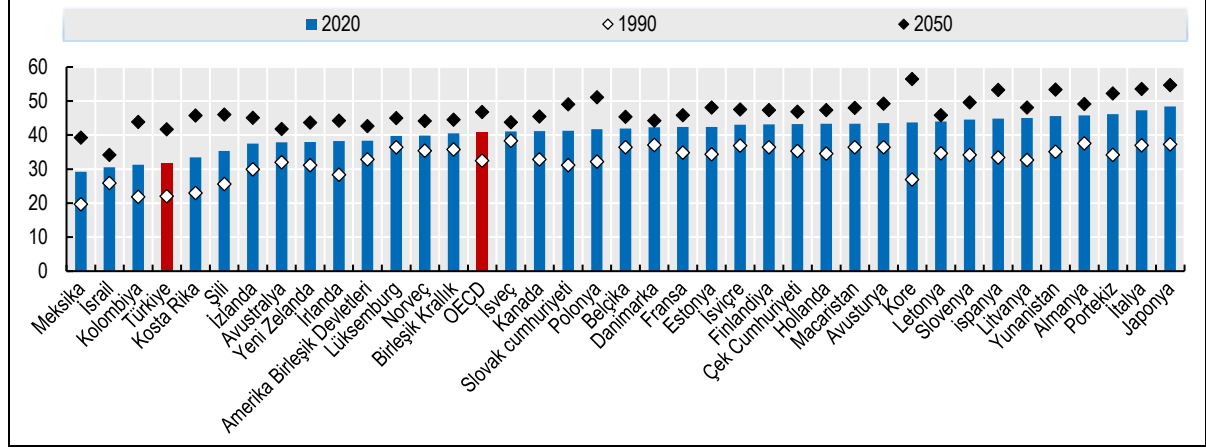
<sup>4</sup> Güvercin, C., H. (2004)., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihiçesi, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2, 2004, s.90.

<sup>5</sup> Gökbayrak, Ş. (2010)., Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, *Çalışma ve Toplum*, 2010/2, s.142

<sup>6</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.16

projeksiyonuna göre medyan yaşın günümüze göre ortalama altı yaş daha yüksek olacağı tahmin edilmektedir. OECD üye ülkeleri için medyan yaşları gösteren grafik Şekil 3'te verilmiştir.

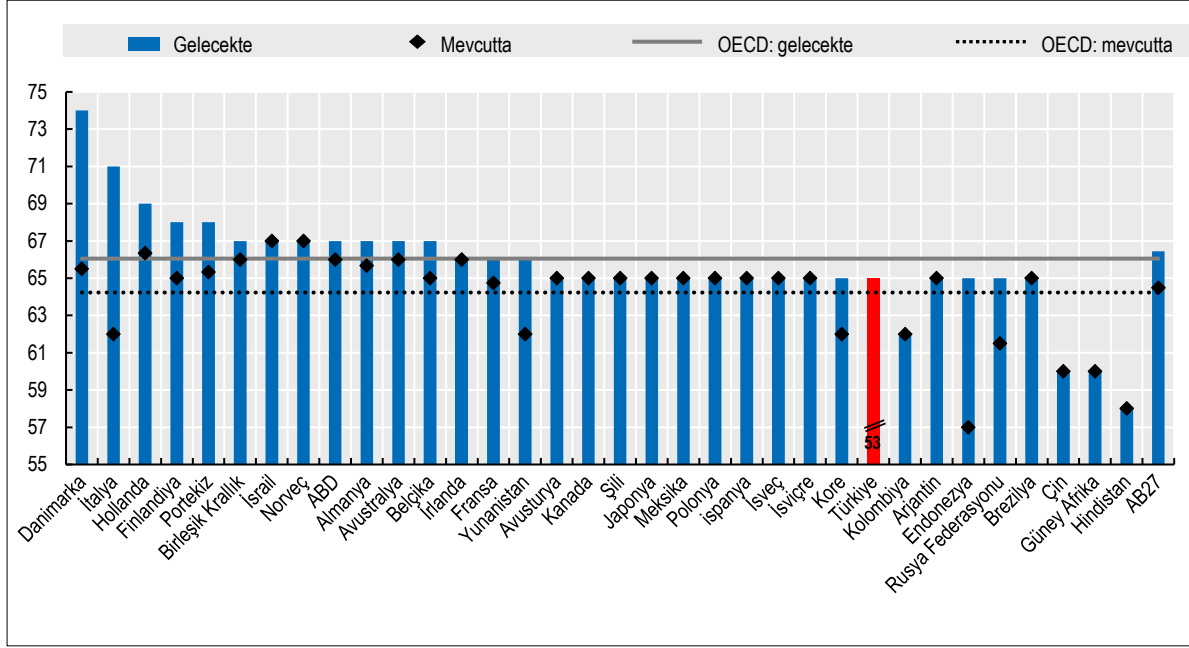
**Şekil 3. OECD Ülkelerinde Medyan Yaş (1990, 2020, 2050)**



**Kaynak:** Birleşmiş Milletler Dünya Nüfus Beklentileri, 2019 Revizyonu

Nüfustaki yaşlanmanın en önemli göstergelerinin birisi olan medyan yaş geçmiş dönemlerle kıyaslandığında oldukça yükselmiştir. OECD üye ülkelerinin 1990 yılında 32,8 olan medyan yaş ortalaması 2020 yılında 40,8'e yükselirken 2050 yılında ise ortalama 46,8 olacağı tahmin edilmektedir. Türkiye'de medyan yaş birçok OECD ülkesine göre düşüktür. Yapılan nüfus projeksiyonlarına göre 2050 yılında diğer ülkelere benzer şekilde Türkiye'de de medyan yaşta önemli bir artış olacağı tahmin edilmektedir. Medyan yaştaki bu artışın emeklilik sistemleri üzerindeki baskısı nedeniyle birçok ülkedeki emeklilik yaşında gelecek dönemlere yayılmış kademeli bir artışa gidilmiştir.

Şekil 4. Seçilmiş Ülkelerde Mevcut ve Gelecekteki Emeklilik Yaşları<sup>7</sup>



**Kaynak:** OECD, Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators.

Şekil 4’te seçilmiş ülkelerin yürürlükte olan ve gelecek dönemdeki emeklilik yaşları verilmiştir. OECD ülkelerinde mevcut durumda ortalama 64,2 olan emeklilik yaşının ileride 66,1 olması beklenmektedir. Türkiye’de ise yıl içi emeklilik yaşına bakıldığında 2021 yılında ortalama 53 yaşında emekli olduğu görülmektedir. Doğumda yaşam beklentisinin artmasıyla birlikte emeklilik yaşlarındaki artış belirli bir noktaya kadar sosyal güvenlik sisteminin mali yönden sürdürülebilirliğine destek olsa da etkisi hem uzun dönemde görülecek hem de sınırlı olacaktır. Bu nedenle mali etkisinin hemen hissedileceği prim oranlarının artırılması, bazı aylıklarda indirimle gidilmesi, sağlanan faydalarda azaltma ve yaşlı çalışanları işgücü piyasasında tutma gibi önlemler ülkeler için bir diğer yöntem olarak ön plana çıkmaktadır.

İstihdamdaki artış sayesinde emeklilik ödemelerinin GSYH içerisindeki payında ortalama % 1,1’lik bir azalma sağlanmıştır. Bu oran nüfustaki yaşlanmadan kaynaklı emeklilik harcamalarındaki artışın yaklaşık %40’ını azaltma anlamına gelmektedir. Yüksek istihdam, özellikle ileri yaştaki kişilerin istihdamı, emeklilik harcamalarını iki yönden etkilemektedir. Bir taraftan üretim kapasitesinin artmasıyla GSYH’nın artmasına katkı sağlarken diğer taraftan sistemde kalarak emekli aylığı ödemelerini düşürmektedir. Birçok ülke ileri yaştaki kişilerin

<sup>7</sup> Mevcut durum olarak verilen yıl 2020 yılında yürürlükte olan emeklilik yaşını, gelecek dönem ise 2020 yılında 22 yaşında işe giren erkek bir çalışanın tam kariyer çalışması sonrasında ne zaman emekli olacağını göstermektedir.

sistemde kalmaları için uyguladıkları politikalarla kamu emeklilik harcamalarının GSYH içerisindeki payının kontrol altında tutulmasını amaçlamıştır. 2008-2018 yılları arasında OECD üye ülkelerinde emekli sayısı ortalama %20 artarken 65 yaş ve üzeri nüfus %27 oranında artmıştır.<sup>8</sup>

Bazı ülkelerde katkı payı oranları artırılarak gelecek dönemlerdeki emekli aylıklarının yükseltilmesi amaçlanırken bazı ülkelerde ise mevcut emeklilerin refah artışı için düşük emekli aylığı alanların aylıklarını yükseltme yoluna gidilmiştir. Ayrıca emekli olan kişilerin de tekrar işgücüne girip çalışmaları durumunda yaşlılık priminden muaf tutan uygulamalar yürürlüğe konmuştur. Kendi hesabına çalışanların emeklilik haklarında da iyileştirmeler yapılmış ve bazı ülkelerde katkı payları sabitlenmiştir.<sup>9</sup>

Günümüzde birçok ülke finansal sürdürülebilirlik adına emeklilik planlarında düzenleme yapmak için otomatik ayarlama mekanizmalarını (OAM) kullanmaktadır. Demografik, ekonomik veya finansal trendler karşısında politika yapıcılar finansal sürdürülebilirlik veya emeklilik sisteminin yeterliliği konusunda koşullara bağlı olarak temel parametrelerde değişiklikler yapabilirler veya emeklilik parametrelerinin nasıl ayarlanması gerektiğine ilişkin kurallar belirleyerek değişiklikleri otomatik olarak da gerçekleştirebilirler. OAM farklı biçimlerde ve farklı amaçlar için uygulanabilir olsa da ortak amaç enflasyonun gelecekteki değişimi, ortalama yaşam süresi ve finansal getiriler dâhil olmak üzere emeklilik sistemlerini etkileyen belirsizliklerin etkisini azaltmaktır.

OAM'ler çok çeşitli emeklilik politikası alanlarını kapsar. Emekli maaşlarının artışına ilişkin kurallar ve emeklilik maaşlarını hesaplarken geçmiş ücretleri güncelleme gibi kurallar emeklilerin satın alma gücüyle ilgili belirsizliği azaltır. Dağıtım esaslı (*pay as you go*) sistemlerde finansal belirsizlikler aynı zamanda emekli başına prim ödeyen sigortalı sayısından da kaynaklanabilir. Bu durum uzun ömür, doğurganlık oranları, istihdam ve göçteki değişikliklere bağlıdır. OAM'ler yasal emeklilik yaşı ile beklenen yaşam süresi arasındaki bağlantıya, finansal sürdürülebilirliğe, emekli aylığı yeterliliği, nesiller arası eşitlik ve daha yüksek işgücü arzı dâhil olmak üzere daha geniş bir dizi hedefe hizmet edebilir. Pek çok ülkede uygulanan otomatik ayarlama mekanizmaları, demografik, ekonomik veya finansal bir göstergenin gelişimine dayalı olarak emekli maaşı parametrelerini veya emekli maaşı

---

<sup>8</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.19

<sup>9</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.32

faidalarını otomatik olarak değiştiren önceden tanımlanmış kurallar olarak adlandırılır. OECD ülkelerinin üçte ikisi zorunlu veya yarı zorunlu emeklilik planlarında bir tür OAM kullanmaktadır.<sup>10</sup>

İsveç sanal belirlenmiş katkı modelli emeklilik planlarında otomatik dengeleme katsayısı kullanmaktadır. Bu katsayının kullanılmasındaki amaç emeklilik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır. Denge katsayısı, toplam katkıların ve yedek fonların bugünkü değerlerinin toplamını toplam emeklilik yükümlülüklerine bölünmesiyle bulunmaktadır. Denge katsayısı eğer 1'in altına düşerse sistem otomatik olarak birikimlerin değerleme ve aylıkların artış oranlarını düşürmektedir.<sup>11</sup> İsveç'teki bir diğer otomatik ayarlama mekanizması ise beklenen ömürdeki artışa göre emeklilik yaşının değişmesidir. İsveç'e benzer şekilde Finlandiya'da da emeklilik yaşı beklenen yaşam süresine göre değişmektedir. Gelecekteki emeklilik yaşı, beklenen yaşam süresindeki artışın üçte ikisi oranında artırılmaktadır.<sup>12</sup>

İtalya'da emeklilik sisteminde sanal hesaplar uygulaması kullanılmaktadır. Emekli aylıklarının bağlanması birikimlerin değerlendirilmiş hali ve bir dönüşüm katsayısı esas alınmaktadır. Otomatik ayarlama mekanizması olarak kullanılan bu dönüşüm katsayısı, ölüm olasılığı, geride dul eş ve çocuk bırakma olasılığını içermektedir. Ayrıca emeklilik yaşı çoğu ülkeye benzer şekilde beklenen yaşam süresine göre değişmektedir<sup>13</sup>. Bazı ülkelerde uzayan yaşam süresinin tamamı emeklilik yaşına eklenirken bazılarında ise belirli bir oranı nispetinde emeklilik yaşı yükseltilmektedir. Tablo 1'de OECD üye ülkelerinde yaşam beklentisine göre emeklilik yaşının ne oranda değiştiği verilmiştir.

Yaşam beklentisindeki değişime göre emeklilik yaşının güncellendiği ülke örneklerine bakıldığında Estonya, Finlandiya, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelerde emeklilik yaşının sadece artırılmadığı, beklenen ömrün azalması durumunda emeklilik yaşının düşürüldüğü görülmektedir.

<sup>10</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.84

<sup>11</sup> Nicholas Barr & Peter Diamond, 2011. "Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism," [Issues in Brief](#) ib2011-2, Center for Retirement Research, revised Jan 2011

<sup>12</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*, Paris, s.86

<sup>13</sup> OECD (2021)., Pensions at a Glance 2021: Country Profiles

**Tablo 1. Yaşam Beklentisindeki Değişime Göre Ülkelerde Uygulanan Emeklilik Süreci**

Ülke	Yaşam beklentisindeki artışın emeklilik yaşına etki oranı	Emeklilik yaşının artması için parlamento onayı gerekiyor mu?	Yaşam beklentisinin takip edildiği yaş	Emeklilik yaşının revize edilme süresi	Yeni emeklilik yaşının belirlenmesi ve yürürlüğe girmesi arasında geçen süre	Minimum emeklilik yaşı artışı	Yaşam beklentisinde düşüş olduğunda emeklilik yaşı düşüyor mu?
Danimarka	1	Evet	60	5 yıl	15 yıl	6 ay	Hayır
Estonya	1	Hayır	65	1 yıl	2 yıl	1 ay	Evet
Finlandiya	2/3	Hayır	65	1 yıl	3 yıl	1 ay	Evet
Yunanistan	1	Hayır	65	3 yıl	En fazla 1 yıl	-	Evet
İtalya	1	Hayır	65	2 yıl	2 yıl	1 ay	Hayır
Hollanda	2/3	Hayır	65	1 yıl	5 yıl	3 ay	Hayır
Portekiz	2/3	Hayır	65	1 yıl	2 yıl	1 ay	Evet

**Kaynak:** OECD, Pensions at a Glance 2021

Finansal sürdürülebilirlik adına bazı ülkeler, emekli aylığı artışlarının ayarlanma yöntemini değiştirmiştir. Daha önceden emekli aylığı artışını ücretlere endeksleyen bazı ülkeler fiyat endekslemesi veya GSYH’da büyüme gibi ekonomik ölçütlere geçmiştir. Çalışan nüfusun büyüklüğünü hesaba katan bazı ülkeler ise emekli aylıklarının hesaplamasında emekliler/prim ödeyenler oranını da kullanmaya başlamıştır.

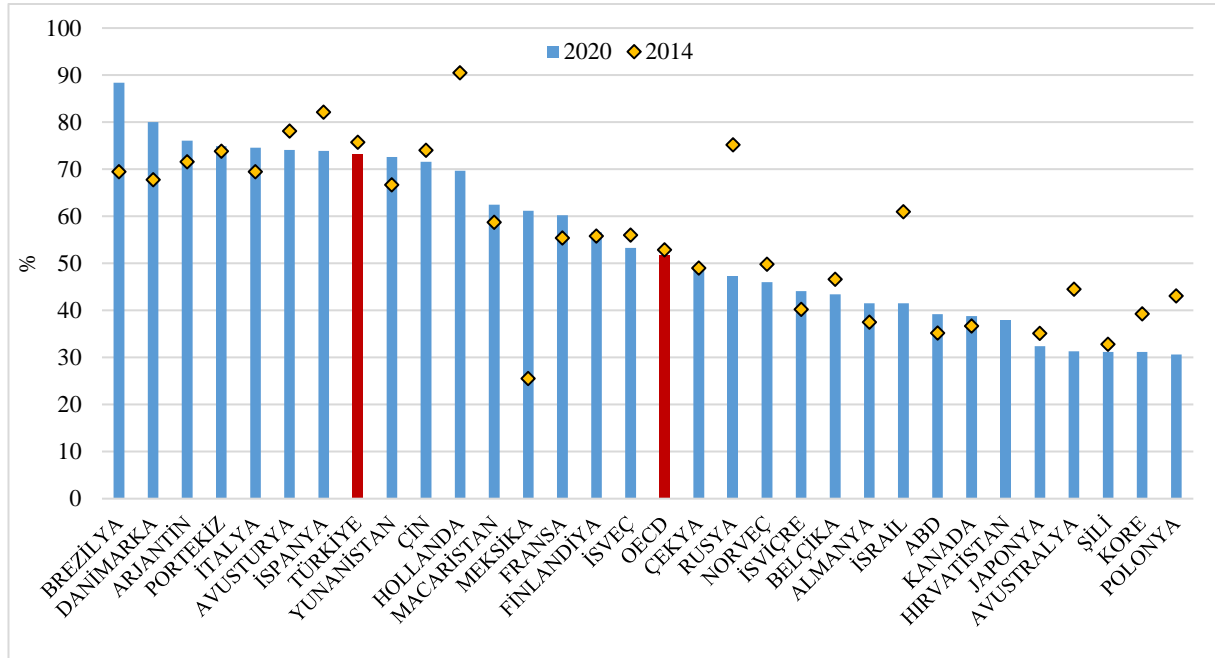
Japonya’da uygulanan makroekonomik endeksleme hem ödenen emekli aylıklarının artışında hem de aylık bağlarken geçmiş ücretlerin güncellenmesinde kullanılmaktadır. Bu artışların bulunmasında kullanılan mekanizmaya etki eden göstergelerden birisi ise emeklilik sistemine katkıda bulunan kişilerin sayısındaki değişimdir. Sisteme katkıda bulunanlardaki azalış emekli aylığı artışı ve kazançların güncellenmesine de otomatik olarak etki etmektedir. Makroekonomik endeksleme aynı zamanda 65 yaşta beklenen yaşam süresiyle de bağlantılı olarak uygulanmaktadır.

Almanya emeklilik sisteminde bir yandan emeklilik puan değerini diğer yandan ise katkı payını ayarlayan “sürdürülebilirlik faktörü” kullanılmaktadır. Bu mekanizma emeklilik ödemeleri ile toplanan primler arasında bir dengeleme unsurudur. Diğer ülkelerde uygulanan katsayılardan farklı olarak gelecekteki katkıların veya emeklilik ödemelerinin bugünkü değeri

yerine cari yıldaki katkılar ve emeklilik ödemelerinin tutarı kullanılır. Sürdürülebilirlik faktörü, emeklilik primi ödeyenlerin emekli aylığı alanlara oranındaki değişimin bir alfa katsayısı ile çarpımının 1’den çıkarılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Alfa katsayısı, değişimin ne kadarının alınacağını göstermektedir. Alfa katsayısının 0,25 olarak uygulanması durumunda emekli puanının hesaplanmasında katkı payı yatırımların emekli sayısına oranındaki değişiminin %25’i oranında bir ayarlama yapılmaktadır. Eğer alfa katsayısı 1 olarak alınırsa katkı paylarında ve emeklilik puanlarının hesaplanmasında herhangi bir değişiklik yapılmamaktadır.

Emekli aylığı ikame oranı, bir emeklilik sisteminin, emeklilik öncesi ana gelir kaynağı olan kazançların yerini alacak emeklilik gelirini ne kadar etkili bir şekilde sağladığını ölçer. Brüt ikame oranı, brüt emekli maaşı tutarının emeklilik öncesi brüt kazanca bölünmesi olarak tanımlanabilir.<sup>14</sup> Finansal sürdürülebilirlik adına yapılan reformlarla birlikte emekli aylığının sağlayacağı refahta yaşanacak kayıplar konusunda dikkatli olunmalıdır. Yeterli olmayan emekli aylıkları toplumda başka taleplere yol açarak sürdürülebilirliği farklı bir yönden etkileyebilir. OECD tarafından belirli varsayımlarla hesaplanan brüt ikame oranının seçilmiş ülkeler için 2014-2020 yıllarındaki değişimi Şekil 5’te verilmiştir.

**Şekil 5. OECD Ülkelerinde Brüt İkame Oranları (2014-2020)**



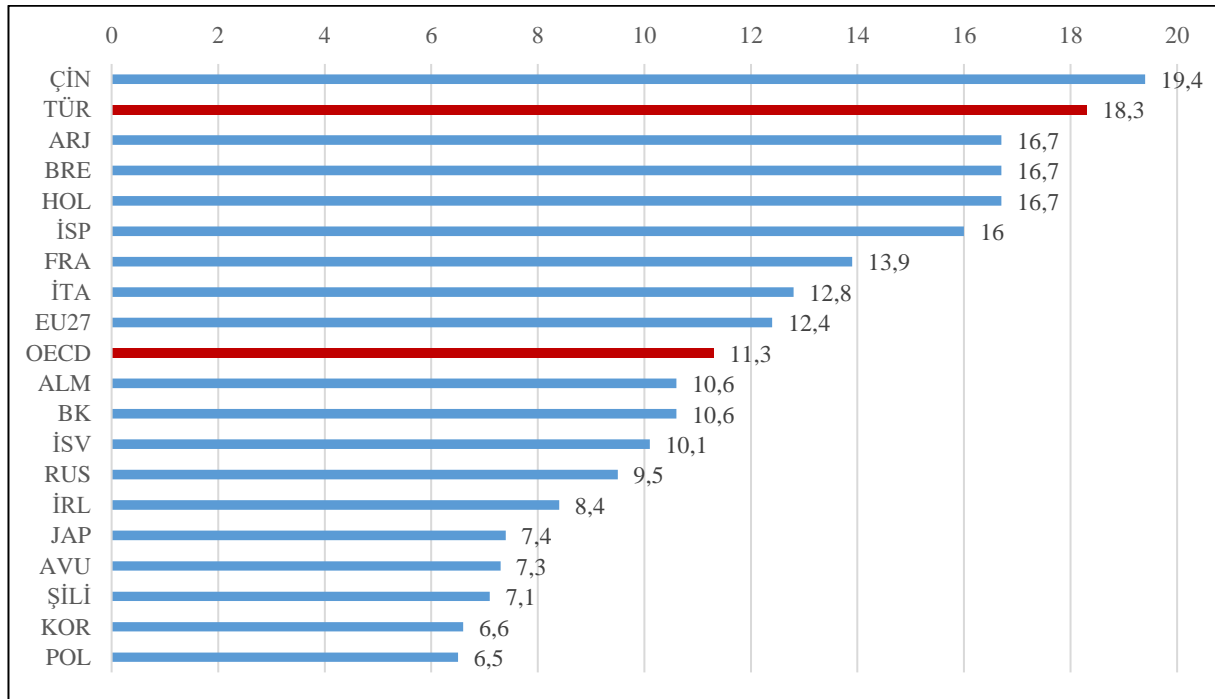
**Kaynak:** OECD 2023, Gross pension replacement rates

<sup>14</sup> OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, s.138

2014 yılı ile kıyaslandığında bazı ülkelerde brüt ikame oranı gerilerken bazı ülkelerde ise artmıştır. Temel emeklilik parametrelerinde (aylık bağlama oranı, güncelleme katsayısı vb.) yapılan değişiklikler doğrudan ikame oranını etkilemektedir. Ayrıca ücretler seviyesindeki artış oranı da temel belirleyici unsurdur. Ücretlerdeki artışın emekli aylığı artışından daha fazla olması durumunda ikame oranlarında düşüş olacaktır. Bu nedenle emekli aylıklarındaki artış mekanizması da ikame oranları için önemli bir belirleyici olmaktadır.

İkame oranlarının dışında bir diğer gösterge de emeklilik servetidir. Emeklilik serveti kavramı da emekli aylıkları ve sigortalıların ücretleri arasındaki bağlantıyı göstermektedir. Emeklilik serveti, sigortalının emeklilik yaşından ölene kadar alacağı emekli aylıklarının bugünkü değerinin sigortalının çalıştığı dönemdeki kazancı cinsinden ifadesidir. Ortalama gelirliler için, OECD ülkelerinde erkekler için net emeklilik serveti yıllık ortalama bireysel kazancın 11,3 katı, kadınlar için ise 12,5 katıdır. Yıllık bireysel kazanca göre brüt emeklilik serveti, daha uzun yaşam süreleri nedeniyle kadınlar için daha yüksektir. Seçilmiş ülkelerde erkek bir sigortalı için net emeklilik serveti değerleri Şekil 6’da verilmiştir.

**Şekil 6. Net Emeklilik Serveti, 2020**



**Kaynak:** OECD 2022, Net pension wealth

Net emeklilik servetinde emeklilikte geçen süre, beklenen ömrün uzunluğu ve emekli aylıklarının artışı temel etkenler olduğundan, emeklilik yaşı düşük olan veya beklenen ömrü yüksek olan ülkelerde emeklilik serveti daha yüksek çıkmaktadır.

Ülkeler sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği üzerine çalışmalar yaparken üst birlik olan Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA) de ülkelerin karşılaşılabileceği zorlukları belirlemek için araştırmalar yapmaktadır. ISSA tarafından güncellenerek 2019 yılında yayımlanan sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaşıacağı temel zorluklarla birlikte yine ISSA tarafından 2022 yılında yayımlanan sosyal güvenlikte öncelikli konular belirlenmiştir. Bunlar;

- Sağlık ve uzun dönemli bakım
- Sosyal güvenlik kapsamının sürdürülebilir bir şekilde genişletilmesi
- Nüfusun yaşlanması, yaşlanan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması
- Teknolojik geçiş, yeni yönetim uygulamaları
- Kamuoyu beklentilerinde artış
- Genç işsizliği
- Dijital ekonominin işgücü piyasalarına etkisi
- Hayat boyu eşitsizlikler
- Göçmen işçilerin korunması
- Yeni riskler, şoklar ve aşırı olaylar<sup>15 16</sup> olarak sıralanmıştır.

ISSA tarafından belirlenen zorluklar ve öncelikler hemen hemen her ülkenin sosyal güvenlik sisteminin etkileneceği konulardır.

### **2.1.2. Uluslararası Standartlar ve Yükümlülükler**

Ülkeler arasında sosyoekonomik gelişmişlik düzeyleri farklı olsa da her ülke sosyal devletin temel görevlerinden biri olan sosyal güvenlik hakkını sağlamak amacıyla farklı modeller kullanarak bir sosyal güvenlik sistemi kurmuştur. Günümüz sosyal güvenlik sisteminin temelleri 19'uncu yüzyıl sonlarına doğru Alman devlet adamı Bismarck tarafından atılmıştır. Primli sistemin yanında İngiltere'de 1942 yılında yayımlanan Beveridge Raporunun sosyal güvenliğin vergi gelirleri yoluyla da finansmanı görüşünün çağdaş sosyal güvenlik sisteminin oluşmasında önemli katkısı olmuştur.

<sup>15</sup> ISSA, 2019, Ten Global Challenges For Social Security; Developments and Innovation, Geneva.

<sup>16</sup> ISSA, 2022, Priorities For Social Security; Trends, Challenges and Solutions, Geneva.

Günümüzde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından sosyal güvenliğe dair temel normlar ve tavsiye kararları sistemin temel unsurlarını oluşturmaktadır. 1952 yılında kabul edilen ILO'nun 102 sayılı sözleşmesi sosyal güvenliğe ilişkin temel sözleşmedir. Bu sözleşme, sosyal güvenliğe ilişkin 9 ana risk unsurunu tek bir belgede toplayarak sosyal güvenliğin asgari normlarını belirlemiştir. Sosyal güvenliğin asgari normlarının belirlenmesinden sonra değişen dünyada farklı çalışma koşullarına ve gelir düzeylerine sahip ülkelerde ortaya çıkan kapsam sorunun çözülmesi için 2012 yılında ILO 202 sayılı "Sosyal Koruma Tabanları" tavsiye kararını yayımlamıştır. ILO bu tavsiye kararında üye ülkelere, temel sosyal güvenlik güvencelerini içeren sosyal koruma tabanlarını mümkün olan en kısa sürede oluşturmalarını ve sürdürmelerini tavsiye etmektedir. Bu sosyal koruma tabanlarının aşağıdaki 4 temel sosyal güvenlik güvencesini ulusal düzeyde içermesi gerektiği belirtilmiştir.

- Erişilebilirlik, uygunluk, kabul edilebilirlik ve kalite standartlarını sağlayan sağlık hizmetleri güvencesi,
- Çocuklara beslenme, eğitim, bakım ve diğer gerekli ürünlere erişim için asgari düzeyde gelir güvencesi,
- Aktif çalışma yaşında olan özellikle hastalık, işsizlik, analık veya malullük durumlarında yeterli gelir elde edemeyenler için temel gelir güvencesi,
- Yaşlılar için temel gelir güvencesi.<sup>17</sup>

ILO sosyal koruma tabanları tavsiye kararıyla üye ülkelerde sosyal korumanın çocuklar, çalışma çağındaki kadın ve erkekler ile yaşlılar için genişletilmesi beklenmektedir. ILO'nun tavsiye kararından sonra Eylül 2015'te BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde kabul edilen "Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2030 Hedefleri" sosyal koruma politikalarını da içeren ve üye 193 ülkenin imzası ile kabul edilmiş önemli bir uluslararası belgedir. BM tarafından 2000 yılında kabul edilip yayımlanan "Binyıl Kalkınma Hedefleri" nin devamı olarak kabul edilen Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri, 17 amaç altında yoksulluğu ortadan kaldırmak, gezegeni korumak, insanların barış ve refah içinde yaşamasını sağlamak ve küresel ve yerel sürdürülebilir kalkınma uygulamalarına bir çerçeve oluşturmak amacıyla 2030'da

---

<sup>17</sup> ILO, 2021., Building social protection systems: International standards and human rights instruments International Labour Office – Geneva, s.133-134.

tamamlanacak bir yol haritası ortaya koymaktadır.<sup>18</sup> Bu hedeflerden sosyal korumaya dair olanlar;

**Hedef 1:** Yoksulluğun tüm biçimlerini her yerde sona erdirmek,

**Hedef 3:** Sağlıklı ve kaliteli yaşamı her yaşta güvence altına almak,

**Hedef 8:** İstikrarlı, kapsayıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi, tam ve üretken istihdamı ve herkes için insana yakışır işleri desteklemek,

olarak ifade edilmiştir.

İlgili dönemde yayımlanan uluslararası belgelerden bir diğeri de ILO'nun 2017 yılında kabul edilen 205 nolu "Barış ve Dayanıklılık İçin İstihdam ve İnsana Yakışır İş" tavsiye kararıdır. Bu kararda ILO, üyelerine kriz zamanlarında mümkün olduğunca hızlı bir şekilde aşağıdaki önlemleri hayata geçirmelerini tavsiye etmektedir;

- Kriz nedeniyle işleri veya geçim kaynakları sekteye uğrayan işçilere temel gelir güvencesinin sağlanması,
- Ulusal mevzuat ve uluslararası anlaşmalar dikkate alınarak kapsamlı sosyal güvenlik programları ve diğer sosyal koruma mekanizmalarını geliştirmek, düzenlemek ve bu mekanizmaları çoğaltmak,
- Özellikle kriz nedeniyle savunmasız hale gelen nüfus grupları ve bireyler için temel sağlık hizmetlerine ve diğer temel sosyal hizmetlere etkin şekilde erişim sağlamak.<sup>19</sup>

### 2.1.3. Uluslararası Kıyaslamalar

Ülkelerin sosyal koruma sistemlerinin yeterliliği, sürdürülebilirliği ve bütünselliğine ilişkin olarak dünya genelince önemli bilimsel çalışmalar ve uluslararası kıyaslamalar yapılmaktadır. Böylece, politika yapıcılar dünyadaki eğilimler ve olası reform alanları konusunda fikir sahibi olabilmektedir. Bahse konu çalışmaların en bilinenlerinden biri "Mercer CFA Institute Global Pension Index Report" (MCIGPI)'tur. MCIGPI raporlarında çalışılan ülkelerin sosyal koruma sistemleri onlarca gösterge esas alınarak analiz edilerek endeksler oluşturulmakta ve bu ülkeler endeks puanına göre en başarılı olandan en başarısıza doğru (A,

<sup>18</sup> <https://www.globalcompactturkiye.org/surdurulebilir-kalkinma-amaclari/>

<sup>19</sup> ILO, 2021., Building social protection systems: International standards and human rights instruments International Labour Office – Geneva, s.147.

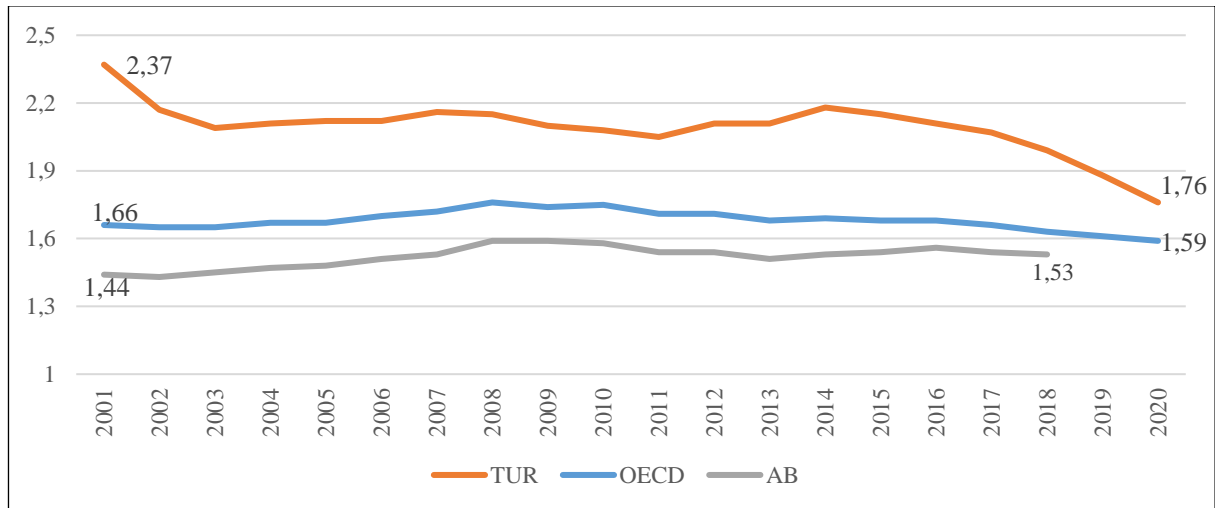
B+, B, C, C+ ve D olmak üzere) sıralanmaktadır. MCIGPI 2022 raporuna göre, Türkiye çalışılan 44 ülke içerisinde Hindistan, Endonezya, Arjantin, Filipinler ve Tayland ile birlikte en alt grup olan D grubunda yer almıştır.<sup>20</sup>

## 2.2. Türkiye’de Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları

### 2.2.1. Yaşlanma Problemi

Günümüzde gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini etkileyecek en önemli faktör yaşlanmadır. Türkiye için yapılan nüfus projeksiyonlarına göre yaşlanma problemi ileri yıllarda sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için en önemli tehdit olacaktır. Son dönemlerde doğurganlık oranlarındaki düşüş, yaşlanmanın hızlanmasına neden olabilir.

#### Şekil 7. Doğurganlık Oranları, 2001-2020



**Kaynak:** OECD 2022, Fertility rates

Şekil 7’de OECD ve AB ortalamaları ile birlikte Türkiye doğurganlık oranlarının seyri verilmiştir. Son 20 yılda Türkiye’de doğurganlık oranlarında önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. Bu durum Türkiye’nin projeksiyonlarda öngörülenden daha kısa bir süre içerisinde yaşlı bir nüfusa sahip olmasına neden olabilecektir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından

<sup>20</sup><https://www.mercer.com/assets/global/en/shared-assets/global/attachments/pdf-2022-mercere-cfa-global-pension-index-report.pdf>

yapılan nüfus projeksiyon sonuçlarına göre hazırlanan, çalışma çağındaki nüfusun yaş gruplarına göre toplam nüfus içerisindeki payı Tablo 2’de verilmiştir.

**Tablo 2. Çalışma Çağındaki Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Toplam Nüfus İçerisindeki Payı (%), 2018-2080**

Yaş grupları	2018	2023	2040	2060	2080
15-19	7,8	7,3	6,7	5,8	5,5
20-24	8,0	7,4	6,7	5,9	5,6
25-29	7,6	7,6	6,6	6,0	5,7
30-34	7,7	7,3	6,5	6,2	5,7
35-39	8,0	7,3	6,3	6,3	5,8
40-44	7,1	7,6	6,7	6,2	5,9
45-49	6,5	6,7	6,4	6,1	6,0
50-54	5,7	6,1	6,3	6,0	6,2
55-59	5,1	5,3	6,4	5,8	6,2
60-64	4,2	4,7	6,0	6,1	6,1
65+	8,7	10,2	16,3	22,6	25,6

**Kaynak:** TÜİK, Nüfus Projeksiyonları 2018-2080

Nüfus projeksiyonuna göre ileri yaşlardaki nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı giderek artmakta genç nüfusun payı ise azalmaktadır. Özellikle 65+ yaş grubundaki kişilerin oranında önemli bir artış olacağı öngörülmektedir. Çalışma çağındaki nüfusun azalması işgücü arz ve talep dengesini olumsuz etkileyecek ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için önemli bir tehdit oluşturacaktır.

Türkiye’de şu anda demografik fırsat penceresi açık durumdadır. Bu dönemde istihdamın artması için geliştirilecek politikalarla işsizlik oranlarında ve kadınların işgücüne katılımında iyileşmeler sağlanabilir. Artan istihdam oranları sosyal güvenlik sistemi gelirlerine doğrudan etki yapacaktır. Demografik fırsat penceresinin kapanması sonrası durum için de şimdiden politikalar üretilerek yaşlı nüfusun sistem üzerindeki etkisinin en aza indirilmesi için düzenlemeler yapılmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması adına kişilerin çalışma hayatında daha uzun kalmalarına yönelik önlemlerin alınması gerekmektedir. İşgücü piyasasının yaş gruplarına göre yeni işlere ulaşım, teknolojik gelişmelere uyum ve yeni çalışma şekillerine göre işgücüne dâhil olmayı kolaylaştırma gibi bazı iş hukuku alanlarında yeni düzenlemeler yapılarak yaşlanmaya karşı işgücü piyasasını hazırlayıcı önlemler alınmalıdır.

## 2.2.2. Standart Dışı İstihdam ve Türkiye

On Birinci Kalkınma Planında istihdam ve çalışma hayatı bölümünde “kısmi ve esnek çalışanların sosyal güvenceye erişimini artırmak üzere gerekli değişiklikler yapılacaktır” amacı belirlenmiş kısmi süreli çalışanların oranının 2023 yılında %15’e yükseltilmesi hedeflenmiştir. TÜİK işgücü istatistiklerine göre yarı zamanlı olarak çalışanların toplam istihdam edilenler içerisindeki payında düşüş söz konusudur.

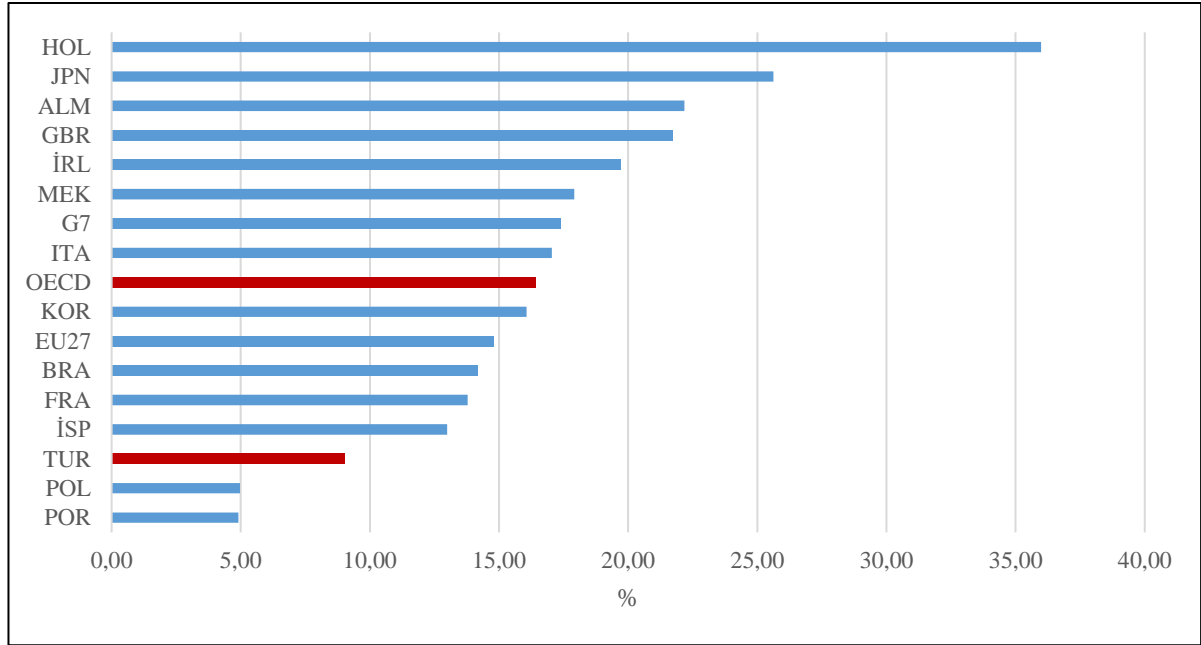
**Tablo 3. İstihdam Edilenlerin Çalışma Şekli, 2014-2021**

İstihdam Türü	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tam Zamanlı	%88	%89	%90	%90	%89	%90	%88	%90	%90
Yarı Zamanlı	%12	%11	%10	%10	%11	%10	%12	%10	%10

**Kaynak:** TÜİK

Türkiye’de yarı zamanlı çalışma şekli diğer gelişmiş ülkelere göre oldukça düşüktür. Şekil 8’de seçilmiş ülkeler için 2021 yılı kısmi süreli çalışmaların toplam istihdam içerisindeki payı verilmiştir.

**Şekil 8. Seçilmiş Ülkelerde Kısmi Süreli Çalışma Oranı, 2021**



**Kaynak:** OECD 2022, Part-time employment rate

2021 yılında OECD üye ülkelerinde ortalama kısmi süreli istihdam edilenlerin oranı %16,4 iken bu oran G7 ülkelerinde %17,3’e çıkmaktadır. Türkiye’nin kısmi istihdamı artırma

yolunda önemli adımlar atması gerekmektedir. Sosyal güvenlik mevzuatında da bu yönde adımlar atılarak kısmi süreli çalışmanın kayıt dışı kalması önlenmelidir. Kısmi zamanlı çalışanların kayıt dışılık oranında düşüş olsa da bu oran halen çok yüksek oranda seyretmektedir. 2014 yılında %82 olan kayıt dışılık oranı 2021 yılında %73'e düşmüştür. Aynı dönemde tam zamanlı işlerde çalışanlarda ise %29 olan kayıt dışılık %24'e düşmüştür.<sup>21</sup>

Dijitalleşme ile birlikte işyeri kavramının anlamını yitirdiği ve bir işi bir mekâna bağlayan etmenlerin ortadan kalkması, teknolojik altyapılara dayanarak kendi işlerini yapanların sayısının çoğalması; dijital platformlar vasıtasıyla çalışan uygulamalar çerçevesinde kişinin işçi ve kendi işini yapmakta olan sıfatlarının birbirine karışması, evde çalışmanın yaygınlaşması, işyeri kavramının belirsizleşmesi, işçi ve işveren ilişkisinin alışagelenden farklı olarak dijital ortamlarda kurulması gibi etmenler çalışanları sosyal koruma ve sosyal güvenlik şemsiyesinin altına almayı da zorlaştırmaktadır.<sup>22</sup> Sosyal güvenlik sistemlerinin bu tür çalışma şekillerine göre yasal ve teknolojik alt yapılarını yenilemeleri gerekmektedir.

Otomasyonla birlikte normalde ihtiyaç olandan daha az bir işgücü gerekecektir. Bununla birlikte platform çalışanları olarak adlandırılan sadece bilgisayar ve internet bağlantısının olduğu dünyanın herhangi bir köşesinde işlerini yapabilen bir çalışan grubu ortaya çıkmıştır. Bu tür işler geleneksel iş sözleşmelerinin dışına çıkmış ve “esnek ekonomi” olarak isimlendirilen esnek çalışma saatlerinin ve çalışma sürelerinin belirsiz olduğu bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Ülkelerin farklı sosyokültürel yapısı ve teknoloji seviyesi nedeniyle dijitalleşmenin de işgücü piyasalarına etkisi farklı olacaktır.<sup>23</sup>

Dijitalleşme sürecinin bir diğer etkisi ise sosyal güvenlik kurumlarının yönetimi, bilişim altyapısı üzerinde olacaktır. Farklı programlara farklı prim toplama yöntemlerinin geliştirilmesi, dijital altyapının yeni çalışma şekline uyumlu hale getirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte toplanan verilerin güvenliği de sosyal güvenlik kurumlarına ayrı bir sorumluluk vermektedir.

### **2.2.3. Göçmenlerin Sosyal Güvenliği**

2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den

---

<sup>21</sup> TÜİK, İşgücü İstatistikleri

<sup>22</sup> SGK, 2021., Türkiye ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sosyal Koruma, Ankara, s.204

<sup>23</sup> SGK, 2021., Türkiye ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sosyal Koruma, Ankara, s.207

koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır. Aynı Kanunla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2016 yılında ise uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi amacıyla 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu çıkarılmıştır.

Türkiye’de yabancıların kayıt dışı çalışması problemi Suriyelilerin zorunlu göçleriyle birlikte daha da önem kazanmıştır. Suriyelilerin Türkiye’de çalışmasına dair izin 2016’da Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelikle verilmiştir. Diğer grupların ise çalışma izinleri Uluslararası İşgücü Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanuna göre yabancılar 5 farklı türde çalışma izni alabilmektedir. Bunlar; süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni, istisnai çalışma izni ve turkuaz karttır. Sıralanan çalışma izinlerinden herhangi birine sahip olmayan yabancıların kayıt dışı olarak çalıştıkları görülmektedir. Göçmenlerin kayıt dışı sektörü tercih etmelerinde genel olarak niteliksiz işçilerin çalışma izni almalarındaki zorluklar, yabancıların çalışmasının yasaklandığı işlerin çokluğu, kurumsal olmayan bazı işyerlerinin bu tür işçilerin daha ucuz olması gibi nedenler etkili olmaktadır. Bu durum, vergi ve sigorta primi gelirlerinin azalmasına, işletmeler arasında ise haksız rekabete yol açabilmektedir.

Özellikle 2011 yılı sonrasında başlayan göç dalgasıyla birlikte Türkiye’de yabancı işgücü varlığında önemli bir artış olmuştur. Mevcut şartlar değerlendirildiğinde bu işgücünün uzun bir süre işgücü piyasasında yer alacağı düşünülmektedir. Türkiye’nin taraf olduğu ulusal anlaşmalar da göz önünde bulundurularak yabancı işgücü için kapsamlı bir istihdam politikası oluşturması önem arz etmektedir. Bu kişilerin istihdamıyla birlikte sosyal güvenlik haklarından faydalanmaları için kayıtlı bir şekilde çalışmalarının da sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, yabancıların kayıt dışı çalışmalarının önlenmesi amacıyla çalışma izinlerine ilişkin denetimlerin yoğunlaştırılması, kayıt dışı işçi çalıştırmaya yönelik yaptırımların yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

#### **2.2.4. Sosyal Güvenlik Kapsamının Genişletilmesi**

Standart dışı çalışma için tasarlanacak sosyal güvenlik modelinin yanında bazı iş gruplarını da sosyal güvenlik sisteminin kapsamına almak için yeni düzenlemelere gidilebilir. 10 günün altında çalışan sanatçılar, taksi şoförleri, ev hizmetlerinde çalışanlar zorunlu sosyal sigorta kapsamında bulunmamaktadır. Bununla birlikte kasa ortaklığı ile çalışan ve çoğu zaman işçi de sayılmayan kendi hesabına çalışan ve vergi mükellefiyeti bulunmayan kuaför ve/veya

berberler de esnaf odasına kayıt yoluyla kapsam içine alınabilir. Diğer taraftan evde engelli bakımını üstelenen aile bireyleri veya kayıtsız çalışan bakıcılara yönelik olarak da kapsam çalışması yapılabilir.

Tarımda kendi hesabına çalışanlarda köyde ikamet eden ve çiftçi kayıt sistemine kayıtlı ailelerde kadının sosyal sigorta primine devlet katkısı artırılarak, çiftçiler için zorunlu sosyal sigortanın kapsamı genişletilebilir. Çiftçi ve esnaf sanatkârlardan aylık gelirleri 30 günlük asgari ücretin altında kalan kendi hesabına çalışanları kapsama alacak mikro bir emeklilik sistemi uygulaması ile zorunlu sigortalı sayısında önemli bir artış sağlanabilir.

Gündelik çalışanların kapsama alınabilmesi için çeşitli Avrupa ülkelerinde uygulanan kart ve çek sistemi ile ödemenin yaygınlaştırılması, kaynakta prim kesintisinin ödeme esnasında banka tarafından sağlanması ve SGK'ya aktarılması gibi yeni modeller gündelik çalışanların kayıtlı istihdamını artırabilir.

Kapsam genişlemesinin yanı sıra prime esas kazanç matrahlarında da artış yapılması için özellikle kendi hesabına çalışan sigortalıların kazanç bildirimlerinde bir düzenleme yapılabilir. Çünkü bu kapsamda bildirim yapan sigortalıların %90'ı asgari ücret üzerinden ücret bildiriminde bulunmaktadır. Bu alanda sigortalılara beyan usulü ile kazanç bildiriminin önüne geçilmesi ve özellik asgari meslek tarifesi olan meslek gruplarında bildirim gerçek kazançlar üzerinden yapılması sağlanarak ücret kayıt dışılığının önüne geçilebilir.

### **2.3. Türkiye’de Genel Durum**

Türkiye’de 1949 yılında 5434 sayılı Kanunla Emekli Sandığının, 1964 yılında 506 sayılı Kanunla SSK'nın, 1971 yılında 1479 sayılı Kanunla Bağ-Kur'un kurulmasıyla memurlar, işçiler ve kendi nam ve hesabına çalışanlar sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. Farklı norm ve standartlara sahip olan bu sosyal güvenlik kuruluşlarının ülkenin makroekonomik yapısındaki değişimler, işgücü piyasasındaki bozulmalarla birlikte finansal olarak sürdürülebilirlikleri zora girmiştir. 1992 yılında yapılan değişikliklerle uygulamada kadınları 38, erkeleri 43 yaşında emekli yapmaya başlayan düzenlemelerden sonra mali ve sosyal açıdan sürdürülemez bir duruma gelen sosyal güvenlik sisteminde 1999 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 4447 sayılı Kanunla birlikte emeklilik yaşı, aylık bağlama parametreleri gibi temel sosyal güvenlik parametrelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan bu reformla emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60'a çıkarılmıştır.

1999 yılında yapılan bu reformun ardından norm ve standart birliğinin ve finansal sürdürülebilirliğin sağlanması için 2006 yılında 5502 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ve SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş ve 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Ancak 5510 sayılı Kanununun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, Kanuna ek ve değişiklik getiren mevzuatın çıkarılması gibi nedenlerle yürürlük tarihi; önce 01.07.2007 tarihine, sonra 01.01.2008 tarihine ertelenmiş ve nihayet 5510 sayılı Kanun 01.10.2008 tarihinde tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiştir. 5510 sayılı Kanunla sosyal sigortalar alanında birçok konuda norm ve standart birliği sağlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir.

4447 sayılı Kanunla yapılan sosyal güvenlik reformuyla 08.09.1999 ve öncesi sigorta başlangıcı olan kadın ve erkek sigortalılara emekli olabilmeleri için kademeli olarak yaş şartı getirilmiştir. Bu Kanuni düzenlemeden önce ise 1992 yılında yapılan değişiklikle hem erkeklerde hem de kadınlarda emekli koşulu olarak yaş şartı kaldırılmış sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı koşul olarak kalmıştı. Yaş şartının kaldırılmasıyla birlikte çok erken yaşlarda emekli olunmaya başlanmış ve sistem sürdürülemez bir noktaya geldikten sonra 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yaş koşulu yeniden getirilmiştir. Bu Kanunla temelde emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde ise 60 olarak uygulanmaktadır. Ancak sigorta başlangıcı 09.09.1999 öncesi olan sigortalıların bu yaş artışından hemen etkilenmemeleri için sigorta başlangıç tarihine göre kademeli bir emeklilik yaşı ve prim gün sayısı belirlenmiştir.

Ancak reformda öngörülen prim şartı ve kademeli yaş şartının uyumsuz olması, kademeli geçişte zaman içerisinde prim gün şartını tamamlayanlar açısından emeklilik yaşına gelmede önemli bir bekleme süresinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum söz konusu kişilerin istihdamında çeşitli sorunlar doğururken, sivil toplum kuruluşları etrafında organize olan bu sigortalılar yaş koşulunun kaldırılması talebinde bulunmuşlardır. 3 Mart 2023 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7438 sayılı Kanun ile 08.09.1999 ve öncesinde sigorta başlangıcı olan kişilerin emeklilik için gerekli olan prim ödeme gün koşulları ve sigortalılık süresi aynı kalmakla birlikte yaş koşulu kaldırılmıştır.

Düzenleme kapsamındaki sigortalılardan 2,2 milyonu 2023 yılı içerisinde olmak üzere toplamda yaklaşık 4,8 milyon çalışanın ilerleyen yıllarda yaş şartına bağlı olmaksızın emekli olması beklenmektedir. Emekli olacakların büyük çoğunluğunu 4/1-a kapsamında sigortalı olanlar oluşturmaktadır. Yaş koşulunun kaldırılması sonucunda emekliliğe ayrılan 4/1-a kapsamındaki sigortalıların aynı iş yerinde yeniden çalışmaya başlaması durumunda ödeyecekleri sosyal güvenlik destek priminin (SGDP) işveren hissesine beş puanlık bir teşvik getirilmiştir. Bu teşvik ile çalışanların emekli olduktan sonra hemen işgücü piyasasından çekilmesi veya kayıt dışına çıkmasının engellenmesi amaçlanmıştır.

Düzenlenmenin maliyeti başlangıçta yıllık olarak yaklaşık GSYH'nın yüzde 1'i dolayında olurken sonraki dönemler için benzer bir düzenleme talebinin ortaya çıkmasına neden olabileceği yönüyle sistem açısından bazı riskler de taşımaktadır. Nitekim 4447 sayılı Kanunla sigorta başlangıcı 09.09.1999 ile 30.04.2008 tarihleri arasında olan sigortalıların emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak düzenlenmiş, sigorta başlangıcı 1999 yılı öncesi olanların ise bu yaşlara yakınsayacak şekilde emeklilik hakkı kazanması öngörülmüştür. Yapılan düzenlemeyle bu yakınsamanın ortadan kalkması sonucunda 09.09.1999 tarihi sonrası sigorta başlangıcı olan çalışanlar açısından önemli bir yaş farkı ortaya çıkmaktadır. Sigorta başlangıç tarihine göre bu denli bir emeklilik yaşı farkı yeni bir düzenleme baskısını ve bunun gerçekleşmesi durumunda artan maliyetlere karşılık sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği için yeni bir reform yapmayı zorunlu hale getirebileceği düşünülmektedir.

### **2.3.1. Kapsam ve Mevzuat**

Reformla birlikte farklı sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında birleştirilmiş ve finansal açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi kurulması amaçlanmıştır. Genel sağlık sigortasıyla tüm nüfusun sağlık sigortası kapsamına alınması norm ve standart birliği içerisinde tüm vatandaşlara eşit, ulaşılabilir ve kaliteli bir sağlık hizmeti verilmesi hedeflenmiştir. Tablo 4'te Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan istatistiklerde sosyal güvenlik kapsamında 2009-2022 yılları arasındaki değişim verilmiştir.

**Tablo 4. Sosyal Güvenlik Kapsamı 2009-2022**

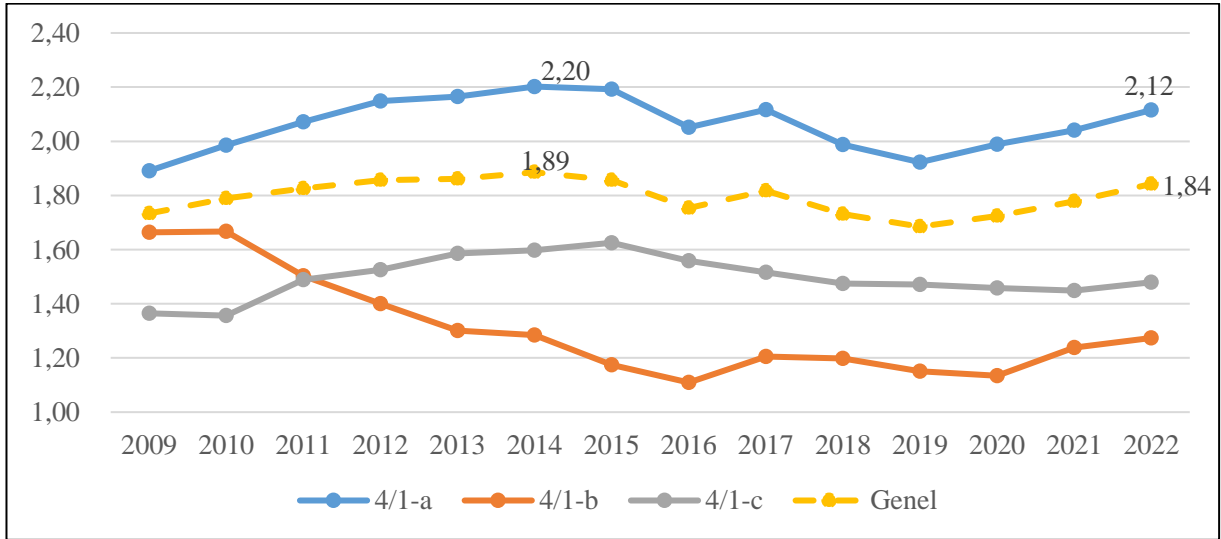
	2009	2012	2015	2018	2022	Değişim (%) 2009-2022
<b>I. 4/1-a Kapsamındakiler (Hizmet Akdiyle Çalışanlar)</b>	34.177.400	36.590.194	39.893.858	40.795.151	44.184.789	29,3
1. Aktif Sigortalı	9.038.958	11.855.937	13.743.643	14.252.069	17.348.662	91,9
2. Kısmi Süreli Sigortalılar	52.116	160.783	339.375	254.525	314.257	503,0
3. Tarımda Hizmet Akdi ile Çalışan Sigortalılar	178.541	85.717	40.615	45.384	22.987	-87,1
4. Aylık Alan (kişi)	5.290.270	6.026.431	6.839.981	7.736.004	8.814.482	66,6
5. Aylık Alan (dosya)	4.901.236	5.631.532	6.441.029	7.321.242	8.359.180	70,6
6. Bağlımlı Kişiler	19.617.515	18.461.326	18.930.244	18.507.169	17.684.401	-9,9
7. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (kişi)	1,75	2,01	2,06	1,88	2,01	
8. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (dosya)	1,89	2,15	2,19	1,99	2,12	
9. Bağlımlılık Oranı	2,69	2,02	1,82	1,80	1,50	
<b>II. 4/1-b Kapsamındakiler (Kendi Nam ve Hesabına Çalışanlar)</b>	14.705.965	15.185.233	14.810.840	15.509.802	15.891.139	8,1
1. Aktif Sigortalı	1.832.133	1.910.505	2.035.701	2.137.124	2.619.030	42,9
2. İsteğe Bağlı Sigortalılar	389.791	195.557	104.999	151.481	120.610	-69,1
3. Tarımda Kendi Nam ve Hesabına Çalışan Sigortalılar	1.014.948	1.056.852	797.334	696.175	512.966	-49,5
4. Aylık Alan (kişi)	2.088.176	2.469.620	2.541.927	2.652.722	2.718.417	30,2
5. Aylık Alan (dosya)	1.945.571	2.259.401	2.501.153	2.490.409	2.553.262	31,2
6. Bağlımlı Kişiler	9.380.917	9.552.699	9.330.879	9.872.300	9.920.116	5,7
7. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (kişi)	1,55	1,28	1,16	1,13	1,20	
8. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (dosya)	1,66	1,40	1,17	1,20	1,27	
9. Bağlımlılık Oranı	3,54	3,80	4,04	4,20	3,89	
<b>III. 4/1-c Kapsamındakiler (Kamu Çalışanları)</b>	9.028.211	10.342.989	11.560.376	11.974.787	12.886.058	42,7
1. Aktif Sigortalı	2.241.418	2.662.608	3.032.971	3.033.301	3.277.097	46,2
2. Aylık Alan (kişi)	1.795.334	1.886.681	2.002.355	2.224.425	2.400.121	33,7
3. Aylık Alan (dosya)	1.642.059	1.744.873	1.865.983	2.056.280	2.215.783	34,9
4. Bağlımlı Kişiler	4.991.459	5.793.700	6.525.050	6.717.061	7.208.840	44,4
5. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (kişi)	1,25	1,41	1,51	1,36	1,37	
6. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (dosya)	1,37	1,53	1,63	1,48	1,48	
7. Bağlımlılık Oranı	3,03	2,88	2,81	2,95	2,93	
<b>IV: Özel Sandıklara Tabi Çalışanlar</b>	331.205	356.040	386.572	413.983	438.989	32,5
1. Aktif Sigortalılar	109.668	122.655	140.111	142.391	144.213	31,5
2. Aylık Alan (kişi)	82.459	86.103	89.483	92.906	97.041	17,7
3. Bağlımlı Kişiler	139.078	147.282	156.978	178.686	197.735	42,2
4. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (kişi)	1,33	1,42	1,57	1,53	1,49	
5. Bağlımlılık Oranı	2,02	1,90	1,76	1,91	2,04	
<b>V. Genel Toplam</b>	58.242.781	62.474.456	66.651.646	68.693.723	73.400.975	26,0
1. Aktif Sigortalılar	13.222.177	16.551.705	18.952.426	19.564.885	23.389.002	76,9

2. İsteğe Bağlı Sigortalılar	389.791	195.557	104.999	151.481	120.610	-69,1
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.193.489	1.142.569	837.949	741.559	535.953	-55,1
4. Kısmi Süreli Çalışan Sigortalılar	52.116	160.783	339.375	254.525	314.257	503,0
5. Aylık Alan (kişi)	9.256.239	10.468.835	11.473.746	12.706.057	14.030.061	51,6
6. Aylık Alan (dosya)	8.571.325	9.721.909	10.897.648	11.960.837	13.225.266	54,3
7. Bağımlılar	34.128.969	33.955.007	34.943.151	35.275.216	35.011.092	2,6
8. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (kişi)	1,61	1,72	1,76	1,63	1,74	
9. Aktif Sigortalı/Aylık Alan (dosya)	1,73	1,86	1,86	1,73	1,84	
10. Bağımlılık Oranı	2,92	2,46	2,29	2,32	2,01	
VI. Türkiye Geneli Nüfus	72.561.312	75.627.384	78.741.053	82.003.882	85.279.553	17,5
VII. Sigortalı Nüfus Oranı (%)	%80	%83	%85	%84	%86	

Kaynak: SGK

Geçtiğimiz beş yıllık sürede aktif sigortalı sayısındaki artışa paralel bir şekilde aylık alan kişi sayısında bir artış görülmüştür. Bunun ana sebeplerinden birisi 2008 yılındaki reformla birlikte değişen emeklilik yaşı koşulunun henüz etkisini göstermemesi ve 4447 sayılı Kanunla birlikte gelen kademeli yaş koşuluna göre kişilerin emekli olmaya devam etmesidir. Aktif sigortalılar yaklaşık %12 artmışken aylık alanlarda benzer şekilde %12,2 oranında artmıştır. Bu durum aktif pasif oranında önemli bir değişimin olmamasına neden olmuştur. Şekil 9’da aktif pasif oranının 2009-2021 yılları arası değişimi verilmiştir.

Şekil 9. Aktif Pasif Oranı, 2009-2022\*



Kaynak: SGK

\* Aktif pasif oranları dosya bazında hesaplanmış olup, aktif kısmında sadece zorunlu sigortalılar yer almaktadır.

Şekil 9’da görüldüğü gibi aktif pasif oranlarında 2009 yılına kıyasla özellikle hizmet akdine bağlı olarak çalışan 4/1-a sigortalıların durumunda az da olsa bir iyileşme olsa da tüm sigortalılara ilişkin aktif pasif oranında önemli bir artış sağlanamamıştır. Bu durumun en önemli nedeni aktif sigortalı sayısında artış olmasına rağmen halen yürürlükte olan 4447 sayılı Kanuna göre kademeli yaş koşuluyla sigortalıların erken yaşlarda emekli olup sistemden çıkmasıdır. 5510 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin sistem üzerinde etkisini göstermeye başlaması ile birlikte aktif pasif oranlarında önemli bir iyileşmenin gerçekleşeceği düşünülmektedir.

On Birinci Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik mevzuatında yapılan önemli değişiklikler şu şekilde sıralanabilir;

- 18/01/2019 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı Kanunla malullük, yaşlılık veya ölüm aylığı almakta olan emeklilere ve hak sahiplerine ödenen aylıklara ek ödeme dâhil 1.000 TL’lik alt sınır getirilmiştir. Aylık tutarı bu tutardan düşükse aradaki farkın Hazineden karşılanması kararlaştırılmıştır. Daha sonrasında bu tutar sırasıyla 2020 yılında 1.500 TL, 2022 yılının Ocak ayın 2.500 TL, 2022 yılı Temmuz ayında 3.500 TL’ye çıkarılmıştır. 2023 yılı Ocak ayından itibaren ise 5.500 TL, Nisan ayından itibaren ise 7.500 TL’ye yükseltilmiştir.
- 19/07/2019 tarihli 1. Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 7186 sayılı Kanunla yurt dışı borçlanmada yeni borçlanan kişilerin kendi hesabına çalışan kapsamında sayılması ve borçlanma oranının %32’den %45’e yükseltilmesi sağlanmıştır.
- 26/03/2020 tarihli Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 7226 sayılı Kanunla kısmi çalışmada yirmi gün ve altındaki çalışma sürelerinde sağlık primlerini otuz güne tamamlama zorunluluğundaki sınır sekiz güne indirilmiştir. Böylece, kısmi süreli veya çağrı üzerine çalışanlar ile ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışıp, çalıştığı saat karşılığında ücret alanlar için ay içerisinde dokuz ila yirmi gün çalışanlara eksik günlerine ait genel sağlık sigortası primlerini otuz güne tamamlama zorunluluğu kaldırılmıştır.
- 22/04/2021 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7316 sayılı Kanunla analık ve hastalık durumlarında ödenen geçici iş göremezlik ödeneği hesaplanırken esas alınan son üç aylık süre son 12 ay şeklinde değiştirilmiştir.
- 18/08/2021 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle kendi nam ve hesabına

çalışan çiftçiler ile mevsimlik tarım işçilerinin primlerinin aylık olarak değil altışar aylık dönemler halinde ödenebilmesine yönelik düzenleme yapılmıştır.

- 28/09/2021 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Maluliyet ve Çalışma Gücü Kaybı Tespiti İşlemleri Yönetmeliğiyle maluliyet tespitine ilişkin yeni düzenlemeler yapılarak maluliyet kararlarının daha etkin bir biçimde verilmesi amaçlanmıştır.
- 05/07/2022 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 7417 sayılı Kanunla 2023 yılından itibaren geçerli olmak üzere kamu çalışanları ve emeklilerinin ek göstergelerinde 600 ila 1400 puanlık bir artış yapılmıştır.

### 2.3.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir-Gider Durumu

Sosyal güvenlik sisteminde gelirlerin giderleri karşılayamama durumu devam etmektedir. Bununla birlikte açığın GSYH’ya oranında ise önemli bir düşüş sağlanmıştır. Tablo 5’te SGK’ya yapılan bütçe transferleri ve gelir-gider açığının GSYH’ya oranı verilmiştir.

**Tablo 5. SGK’ya Yapılan Bütçe Transferleri ve Gelir-Gider Açığı, 2008-2022**

Yıl	SGK Bütçe Transferleri			SGK Gelir-Gider Açığı		
	Bütçe Transferleri (Bin TL)	Değişim Oranı (%)	GSYH’ya Oran	Nominal Değer (Bin TL)	Yıllık Değişim (%)	GSYH’ya Oran
2008	35.016.403	5,9	3,49	25.901.978	3,4	2,58
2009	52.599.691	50,2	5,23	28.702.655	10,8	2,85
2010	55.244.258	5,0	4,73	26.724.118	-6,9	2,29
2011	52.772.218	-4,5	3,76	16.235.312	-39,2	1,16
2012	58.728.293	11,3	3,71	17.294.948	6,5	1,09
2013	71.263.763	21,3	3,91	19.675.361	13,8	1,08
2014	77.335.890	8,5	3,76	20.071.505	2,0	0,98
2015	79.038.817	2,2	3,36	11.443.621	-43,0	0,49
2016	108.073.487	36,7	4,11	20.655.602	80,5	0,79
2017	128.182.906	18,6	4,09	24.174.748	17,0	0,77
2018	150.530.375	17,4	4,00	15.750.645	-34,8	0,42
2019	196.797.506	30,7	4,56	39.944.593	153,6	0,93
2020	248.846.194	26,4	4,93	67.469.343	68,9	1,34
2021	252.083.979	1,3	3,50	21.613.013	-68,0	0,30
2022	389.030.604	54,3	2,59	39.732.486	83,8	0,26

**Kaynak:** SGK

Reformun başında açığın GSYH’ya oranı %2,58 iken 2022 yılında bu oran %0,26’ya kadar düşmüştür. SGK’ya yapılan bütçe transferlerinde ise nominal olarak bir artış olsa da transferlerin GSYH’ya oranlarında dönemsel dalgalanmalarla birlikte önemli bir değişiklik

olmamış; %3,5 ile %5 aralığında değişmiştir. Prim gelirlerinin en önemli parametrelerinden olan asgari ücrette önemli artışlar yapılması prim gelirlerine yansısı da halen süregelen erken emeklilik koşulları nedeniyle emekli aylığı ödemeleri üzerindeki baskı devam etmektedir. Bununla birlikte nüfustaki yaşlanma ve artan sağlık harcamaları da gelir gider dengesi üzerindeki baskıyı daha da artıracaktır. Prim gelirlerinin emekli aylığı ve sağlık harcamalarını karşılama oranları Tablo 6’da verilmiştir.

**Tablo 6. SGK Prim Gelirlerinin Emekli Aylığı ve Sağlık Harcamalarını Karşılama Oranı**

Yıl	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri (GSYH’ya Oran, %)	Emekli Aylığı Ödemeleri (GSYH’ya Oran, %)	Sağlık Ödemeleri (GSYH’ya Oran, %)	Toplam Ödeme (GSYH’ya Oran, %)	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)
2007	5,0	5,9	2,3	8,1	60,9
2008	5,4	5,9	2,5	8,4	64,6
2009	5,4	6,8	2,9	9,7	56,0
2010	5,7	6,8	2,8	9,5	60,0
2011	6,4	6,5	2,6	9,1	69,9
2012	6,3	6,7	2,8	9,4	66,5
2013	6,5	6,5	2,7	9,3	70,2
2014	6,6	6,5	2,7	9,2	71,6
2015	6,8	6,5	2,5	9,0	75,5
2016	7,0	7,0	2,6	9,6	72,9
2017	6,6	6,7	2,5	9,2	72,5
2018	6,8	6,5	2,4	8,9	75,9
2019	6,8	6,9	2,6	9,5	71,8
2020	6,4	6,8	2,7	9,5	67,5
2021	6,1	5,6	2,4	8,0	75,5
2022	4,8	4,5	1,9	6,3	76,1

**Kaynak:** SGK

SGK prim gelirlerinin seyri izlendiğinde önemli artışların olduğu görülmektedir. Bu artışlarda sigortalı kapsamının artmasının yanı sıra kayıt dışılığın azalması ve asgari ücrete gelen zamların da etkisi bulunmaktadır. Diğer taraftan 2020-2021 yıllarında pandemi nedeniyle istihdamın olumsuz etkilenmesi ve milli gelirdeki nominal artışlara bağlı olarak prim gelirlerinin GSYH içerisindeki payı gerilemiştir. Benzer şekilde emekli aylığı ödemeleri ve sağlık giderleri 2020-2022 döneminde nominal milli gelirdeki artışa bağlı olarak GSYH içerisindeki payı gerilemiştir. Prim gelirlerinin emekli aylıkları ve sağlık ödemelerini karşılama

oranı belirgin şekilde iyileşerek 2008 yılındaki %64,6 olan seviyesinden 2022 yılına gelindiğinde %76,1'e yükselmiştir.

### 2.3.3. Bireysel Emekliliğe İlişkin Gelişmeler

Tıp alanında yaşanan gelişmeler, bebek ölüm hızlarının azalması ile birlikte doğumda beklenen yaşam süresi uzamış, yaşlanan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı artmaya başlamış bu durum da sosyal güvenlik sisteminin aktif pasif oranın bozarak özellikle dağıtım esaslı işleyen sosyal güvenlik sistemleri üzerinde bir baskıya yol açmıştır. Bu baskının azaltılması için ülkeler temel emeklilik parametrelerinde değişikliğe gitmek zorunda kalmışlardır. Sadece emeklilik parametrelerinde değil sistemin finansman şekillerinde de değişim söz konusudur. Ülkeler uzun vadeli sigorta kollarında çok ayaklı bir sistemle fonlamaya dayalı bir finansmana geçişe yönelmişlerdir.

Benzer durum Türkiye'de de görülmüş ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin sağlanması için 1999 yılından itibaren sosyal güvenlik reformu başlatılmıştır. İlk etapta 1992 yılında kadınlar için 38, erkekler için 43'e düşürülen emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş, emekli aylıklarının hesaplanmasında prime esas kazancın önemi artırılmış ve kayıt dışılığa ilişkin tedbirler getirilmiştir. Bununla birlikte işsizlik sigortası kanunlaşmış ve işsizlik ödeneğinin yanı sıra yeni iş bulma, meslek edindirme ve geliştirme eğitiminin verilmesi sağlanmıştır. Reformun ikinci aşamasında sosyal sigorta kurumlarının etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik teknolojik ve kurumsal yapılanma çalışmalarına başlanmış, sağlık hizmetlerinde yeniden yapılanma başlatılmış, kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması için çalışmalara başlanmış<sup>24</sup> ve 2003 yılı sonunda bireysel emeklilik sistemi (BES) uygulanmaya başlanmıştır.<sup>25</sup>

Bireysel emeklilik sistemi kişilerin aktif çalışma yaşamları süresince birikimlerini yatırıma yönlendirerek sosyal güvenlik sisteminin yanında emeklilik döneminde ek gelir sağlamalarını hedefleyen, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarını yatırıma yönlendiren gönüllü katılıma ve belirlenmiş katkı esasına dayanan özel emeklilik sistemidir. Bunun yanında bireysel emeklilik sistemi, uzun vadeli bakış açısı ile ekonomiye uzun vadede kaynak yaratarak piyasaların derinleşmesine ve istihdamın artmasına katkı sağlamaktadır.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Apak, S., ve Taşçıyan, K., 2010., Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:2.

<sup>25</sup> Uğur, S., 2004 Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, TİSK, Yayın No:244

<sup>26</sup> Emeklilik Gözetim Merkezi, 2017., Bireysel Emeklilik Sistemi Gelişim Raporu.

Bireysel emeklilik sistemi 2003 yılında faaliyete başlamış ve 2013 yılı başında getirilen devlet katkısıyla hızlı bir büyüme trendi yakalamıştır. 2017 yılında yürürlüğe giren otomatik katılım sistemi (OKS)'yle katılımcı sayısı daha da artmıştır. 2021 ve 2022 yıllarında BES'in cazibesini artırmak için ilave bir dizi teşvik ve iyileştirme uygulaması hayata geçirilmiştir. 25 Mayıs 2021 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 7319 sayılı Kanunla, 18 yaşından küçüklerin BES kapsamına alınmasına ilişkin yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Söz konusu Kanunla aynı zamanda, üyelerine veya çalışanlarına emekliliğe yönelik taahhütte bulunan dernek, vakıf ve sandıkların birikimlerini BES'e aktarabilme imkânı 31 Aralık 2023 tarihine kadar uzatılmıştır. 6 Mayıs 2021 tarihinde Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelikte yapılan değişiklikle birlikte emeklilik yatırım fonlarının merkezi bir platformdan (Bireysel Emeklilik Fon Alım Satım Platformu-BEFAS) alınıp satılabilmesine yönelik düzenleme hayata geçirilmiştir. Yine aynı yönetmelikle, yılda 6 kez yapılabilen fon dağılımı değişikliği sayısı 12'ye çıkarılmıştır.

22 Ocak 2022 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" doğrultusunda BES'te yeni düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Söz konusu değişikliklerin temel amacı, BES'te yer alan mevcut katılımcıların sistemde kalmasının teşvik edilmesi ve BES'in yeni katılımcılar için cazip hale getirilmesidir. Düzenleme çerçevesinde; devlet katkısı oranı %25'ten %30'a yükseltilmiş, katılımcıların ödeyecekleri katkı paylarının yıllık brüt asgari ücreti aşan kısmı için de takip eden yıllarda devlet katkısı alabilmeleri sağlanmış, 45 yaşını aşan çalışanların da talep etmeleri halinde OKS'ye katılmalarına imkân tanınmıştır. Ayrıca katılımcılara sistemde kazanmış oldukları süre ve diğer haklarını kaybetmeksizin kısmi çekiş hakkı tanınmış ve BES sözleşmelerinden kaynaklı alacağın temlik edilmesi suretiyle bankalara teminat olarak gösterilebilmesine imkân tanınmıştır.<sup>27</sup>

2019 yılında 4632 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle emeklilik yatırım fonlarının gözetimi görevinin Emeklilik Gözetim Merkezine tevdi edilmesini müteakiben, 2020 yılından itibaren yürürlüğe giren Fon Performans Değerlendirme Sistemi uyarınca emeklilik yatırım fonlarının getiri performansının izlenmesi, başarılı fonların yöneticilerinin ödüllendirilmesi ve

---

<sup>27</sup> SBB, 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

başarısız fonların yöneticilerine yaptırım uygulanmasına yönelik mekanizma hayata geçirilmiştir.<sup>28</sup>

Emekliliğe yönelik ve uzun vadeli tasarrufları artırmak amacıyla oluşturulan bireysel emeklilik sistemi, sistemin katılımcı tabanını genişletmeye yönelik çalışmalar kapsamında gelişimini sürdürmektedir. Tablo 7’de BES ve OKS sistemine ilişkin 2009-2022 yılları arası göstergeler verilmiştir.

**Tablo 7. Bireysel Emeklilik ve OKS Göstergeleri, 2009-2022**

Yıl	BES Katılımcı Sayısı	OKS Çalışan Sayısı	BES Katılımcıları Fon Tutarı (Milyon TL)	BES Devlet Katkısı (Milyon TL)	OKS Çalışanları Fon Tutarı (Milyon TL)	OKS Devlet Katkısı (Milyon TL)	Toplam Fon Büyüklüğü	
							Tutar (Milyon TL)	Yıllık Artış (%)
2009	1.987.940	-	9.097	-	-	-	9.097	42,8
2010	2.281.478	-	12.012	-	-	-	12.012	30,2
2011	2.641.843	-	14.330	-	-	-	14.330	19,3
2012	3.128.130	-	20.346	-	-	-	20.346	42,0
2013	4.153.055	-	25.146	1.152	-	-	26.297	29,2
2014	5.092.871	-	34.793	3.019	-	-	37.812	43,8
2015	6.038.432	-	42.979	5.020	-	-	47.999	26,9
2016	6.627.025	-	53.409	7.438	-	-	60.848	26,8
2017	6.924.945	3.420.618	67.677	10.141	1.793	-	79.612	30,8
2018	6.878.224	4.761.668	76.962	11.656	4.685	-	93.303	17,2
2019	6.871.131	5.354.242	101.884	17.262	8.194	-	127.341	36,5
2020	6.900.564	5.724.081	137.094	21.253	11.304	483	170.135	33,6
2021	7.092.020	6.196.692	205.573	22.338	15.740	735	244.387	43,6
2022	7.801.313	7.011.126	351.406	48.667	31.787	1.542	433.402	77,3

**Kaynak:** Emeklilik Gözetim Merkezi, 2023

Uzun vadeli tasarrufların artırılması bakımından önemli olan BES’te 2013 yılı başında yürürlüğe giren devlet katkısı uygulamasıyla birlikte kayda değer ilerlemeler sağlanmıştır. 2009 yılı sonunda yaklaşık 2 milyon olan katılımcı sayısı, 2022 yılı sonunda 7,8 milyona ulaşmış, fon büyüklüğü ise 9 milyar TL’den 400 milyar TL’ye (49 milyar TL’si devlet katkısı) yükselmiştir. 2022 yılı sonuna kadar emekli olan kişi sayısı 198 bine ulaşmıştır. Emekli olmayı beklemeden sistemden ayrılanların ortalama kıdemi ortalama 3 yıl olup, bu sayı uzun vadeli

<sup>28</sup> <https://www.egm.org.tr/fonlar/fon-performans-degerlendirme-sistemi/ozel-emeklilik-fon-performans-degerlendirme-sistemi-raporlari/>

tasarruf ve yatırım sistemi olarak tasarlanmış ve oldukça cömert teşviklerle donatılmış bir sistem için oldukça düşüktür.<sup>29</sup> Bu kapsamda, BES'in vatandaşlarımız nezdinde daha çok bir orta vadeli tasarruf aracı olarak konumlandığı görülmektedir.

Gönüllülük esasına dayalı BES'in yanı sıra, çalışanların emeklilik dönemlerindeki refah düzeylerinin yükseltilmesini hedefleyen otomatik katılım sistemi (OKS) 1 Ocak 2017 yılında yürürlüğe girmiştir. 2022 yılı sonu itibarıyla sistemde yaklaşık 7 milyon çalışan katkı payı ödemeye devam ederken 1,5 milyar TL'si devlet katkısı olmak üzere toplam fon büyüklüğü 33,3 milyar TL'ye ulaşmıştır. OKS'ye dâhil edilmiş çalışanların önemli bir bölümü sistemden ayrılmayı tercih etmiş olup, bu kişilerin sadece %27'si sistemde kalmaya devam etmektedir.

### **2.3.4. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar**

Sosyal güvenlik sisteminde 5510 sayılı Kanunla reform yapılmadan önce hizmet akdiyle çalışanların 506, kendi nam ve hesabına çalışanların 1479, devlet memuru olarak çalışanların 5434, tarımda hizmet akdiyle çalışanların 2925, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların 2926 sayılı Kanunlara tabi olarak sosyal güvenlikleri sağlanmaktaydı. Diğer bir deyişle, sigortalıların sosyal güvenlik hakları 5 ayrı yasa ile düzenlenmişti.

1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunuyla ilk kez Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak Kanunda öngörülen sistem, İkinci Dünya Savaşının araya girmesi nedeniyle 1945 yılına kadar oluşturulamamıştır. Sosyal sigorta kollarıyla ilgili ilk kanun, 27.06.1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunudur. Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası uygulanmaya başlamıştır. Anılan Kanuna paralel olarak 16.07.1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunun 01.01.1946 tarihinde yürürlüğe girmesiyle İşçi Sigortaları Kurumu kurularak 1945 yılına kadar kurulan çok sayıdaki sandığın da birleştirilmesi sağlanmıştır. SSK'nın kurulmasıyla birlikte günümüzde hizmet akdi ile çalışanlar sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

08.06.1949 tarihinde kabul edilen ve 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunuyla sayıları 11'i bulan mevcut emeklilik sandıkları ortadan kaldırılmış, çalışanlardan ve işverenlerden prim alınması ilkesine dayalı, modern anlamda bütüncül bir sosyal güvenlik yapısı oluşturulmuştur. Bu yapının tek elden yürütülmesi için de

<sup>29</sup> <https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/istatistikler/>

T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) 02.09.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanunla kurulmuş olup, Kanunun sigortalılıkla ilgili hükümleri 01.10.1972 tarihinde uygulamaya konulmuş, 01.01.1986 tarihinden itibaren de bu Kanuna tabi sigortalılara sağlık sigortası yardımları verilmeye başlanmıştır. 10.09.1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasasıyla köy ve mahalle muhtarlarının Bağ-Kur kapsamında zorunlu sigortalı olmaları sağlanmıştır. 04.05.1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanunla herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan Türk vatandaşlarıyla ev kadınlarına Bağ-Kur kapsamında isteğe bağlı sigortalı olma hakkı verilmiştir. Bu sigortalıların da zorunlu sigortalılarla aynı hak ve mükellefiyetlere tabi olması öngörülmüştür. 1983 yılında 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu kabul edilerek tarım kesiminde çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanmasına dönük önemli düzenlemeler yapılmıştır.<sup>30</sup>

Devlet memurları, hizmet akdine tabi çalışanlar, tarım işlerinde çalışanlar, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik sisteminin, hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik sistemine dönüştürülmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan SGK, 20/05/2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunla kurulmuştur. 5502 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra 24/11/2006 tarihinde Kurumun ilk Genel Kurul toplantısı yapılmış, seçimle gelen Yönetim Kurulu üyelerinin 28/11/2006 tarihinde göreve başlamalarıyla birlikte SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığının tüzel kişilikleri sona ermiştir.<sup>31</sup>

### **2.3.5. Ulusal Politikalar**

2019-2023 dönemini kapsayan On Birinci Kalkınma Planında sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi gözetilerek sistemin uzun dönemli sürdürülebilirliğinin sağlanması temel amaç olarak verilmiştir. Planda demografik fırsat penceresinin halen açık bulunduğu ancak demografik fırsat penceresinin sunduğu avantajların azalacağına beklendiğine, yaşlı nüfusun artan ihtiyaç ve taleplerinin imkânlar ölçüsünde karşılanabilmesi

<sup>30</sup> <http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tarihce/tarihce>

<sup>31</sup> SGK, Stratejik Plan, 2019-2023

için sağlık ve sosyal güvenlik alanında yapısal tedbirlerin alınma ihtiyacının artacağına değinilmiştir. Demografik fırsat penceresinden en iyi biçimde yararlanılarak bireysel ve toplumsal nitelik ve yetkinlik düzeylerinin yükseltilmesi, sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler ile doğal kaynakların kullanılmasında nesiller arası hakkaniyet ve sürdürülebilirliğin esas alınacağı vurgulanmıştır.<sup>32</sup>

Planın hedefleri ve politikaları kısmında; aktüeryal denge gözetilerek sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin güçlendirilmesi için kayıtlı istihdamın artırılmasıyla sistemin kapsadığı nüfusun genişletilmesi ve prim tahsilatlarının artırılması sağlanarak emeklilik ve sağlık harcamalarının kamu maliyesi üzerindeki baskısı kontrol altında tutulurken, sosyal güvenlik sisteminin etkin ve adil bir yapıda işlemesi tesis edileceği belirtilmiştir.<sup>33</sup>

Plan kapsamında belirlenen temel amaç için uygulanması öngörülen politika ve tedbirler şu şekilde sıralanmıştır;

- Sosyal sigorta prim tabanı genişletilecek, sisteme giriş kolaylaştırılacak ve denetimler yoluyla sistem etkinleştirilecektir.
- Esnek istihdam imkânlarının artırılması amacıyla çalışanların kayıt altına alınmasında kolay işverenlik uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle daha etkin bir şekilde mücadele edilecektir.
- Sosyal güvenlik sisteminde denetim uygulamaları geliştirilecek ve çeşitlendirilecek, risk odaklı denetim uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
- Prim borçlarının takip ve tahsilatı etkin bir şekilde uygulanarak prim gelirlerinin artırılması sağlanacaktır.
- Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecek, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları, değişen işgücü piyasası koşullarına ve çalışma şekillerine uyumlu hale getirilecektir.

Sosyal güvenlik sistemine ilişkin olarak On Birinci Kalkınma Planı döneminde; SGK'ya yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ya oranının 2023 yılında %3,2'ye düşmesi, dosya bazında

---

<sup>32</sup> On Birinci Kalkınma Planı, 2019-2023

<sup>33</sup> On Birinci Kalkınma Planı, 2019-2023. s.33

aktif pasif oranının 1,90'a yükseltilmesi, toplam prim tahsilat oranının %88,1'e çıkarılması ve sosyal sigorta kapsamının %92 olması hedeflenmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine ilişkin olarak bir diğer ulusal belge ise 2023-2025 dönemini içeren Orta Vadeli Programdır (OVP). OVP'de sosyal güvenlik sistemine ilişkin temel hedefler kalkınma planına benzer şekilde belirtilmiştir. Temel hedefler;

- Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliği güçlendirilecektir.
- Sosyal Güvenlik Kurumunun bilişim sistemleri güçlendirilecek, geri ödeme, emeklilik ve tescil işlemleriyle ilgili bilgi sistemlerinin entegrasyonu iyileştirilecek ve vatandaşların daha az belge ile etkin, hızlı ve tek elden hizmet alması için kurumlar arası veri paylaşımı artırılacaktır.
- Sağlık hizmetlerinin geri ödemesinde risk analize ve hizmet sunucularının davranışlarını dikkate alan denetim modelleri geliştirilecektir.
- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadelede veri analizine dayalı risk odaklı denetim faaliyetleri artırılacak, prim tabanı genişletilecektir.

şeklinde sıralanmıştır.

#### **2.4. On Birinci Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi**

On Birinci 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 %3,2'ye düşürülmesi aktif pasif oranının 1,90'a çıkarılması, prim tahsilat oranının iyileşerek %88,1'e yükselmesi ve sigorta kapsamının %92'ye çıkarılması hedeflenmiştir. Ayrıca, yurtiçi tasarrufların artırılması amacı doğrultusunda plan dönemi sonunda bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının %4'e yükseltilmesi hedeflenmiştir.

On Birinci Kalkınma Planı 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 tamamlayıcı emeklilik kurumlarının kapsamı genişletilerek sektör, iş kolu veya meslek esaslı tamamlayıcı emeklilik kurumlarının güçlendirilmesine ilişkin çalışmalar yapılacağı belirtilse de henüz tamamlayıcı emekliliğe

yönelik adımlar atılmamıştır. Uzun vadeli tasarruf yapma eğiliminin güçlendirilmesi ve bireylerin emeklilik gelirlerinin artırılması amacı doğrultusunda kamu emeklilik sistemi dışındaki sistemlere katılımın teşvik edilmesi BES ve OKS’de katılımcı sayısı, sistemde kalış süresi ve fon tutarını artıracak şekilde geliştirilmesine yönelik olarak 18 yaş altı kişilerin de sisteme girişine izin verilmiş devlet katkısı oranı %25’den %30’a çıkarılmıştır.

#### **2.4.1. Mevzuattan Kaynaklı Sorunlar**

Sosyal güvenlik reformunun, sosyal güvenlik sistemlerinin ideali olarak belirtilen tüm vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı temel amacı doğrultusunda bütün toplumu kapsama alma hedefi doğru bir yaklaşım olmuştur ve reformla bu hedefin sosyal sigortalar üzerinden gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. 5510 sayılı Kanunun ilk halinde sosyal sigortaların kişi olarak kapsamını düzenleyen hükümlere, zaman içinde kapsamı genişleten yeni düzenlemeler ilave edilmiştir. Ek madde 5, 6 ve 9 ile atipik çalışma ilişkisine sahip geçici tarım işçileri, taksi ve dolmuş sürücüler, sanatçılar ve ev hizmetlerinde çalışanlara yönelik kapsam genişletici düzenlemeler bu kapsamdadır.<sup>34</sup> Her ne kadar bu düzenlemelerle kapsam genişletilmeye çalışılsa da mevzuattaki gerekli sadeleştirmenin yapılmamış olması, sürekli olarak yapılan değişiklikler ve sigortalılara yeterli bilgilendirme yapılmaması ve ana risk unsuru olan kayıt dışı istihdamın halen yüksek bir oranda seyretmesi sistemin finansal sürdürülebilirliğini etkilemeye devam etmektedir. Yapılan reformla birlikte 5510 sayılı Kanunda sigortalılığın zorunluluk ilkesi benimsenmiş ve aynı Kanunun 92’nci maddesinde belirtilmiştir. Bununla birlikte 5510 sayılı Kanunun altıncı maddesinin birinci fıkrasının (ı) ve (k) bendinde bazı çalışan grupları zorunlu sigortalılık kapsamı dışında tutulmuştur. Kapsam dışında tutulan bu grupların özellikle gelir düşüklüğü nedeniyle kapsam dışında bırakıldığı da düşünüldüğünde bu kişiler ileride primsiz sistemde sosyal yardım kapsamına girme veya kayıt dışı çalışma gibi risklerle karşılaşabileceklerdir.

Mevzuattan kaynaklanan sorunlar genel olarak norm ve standart birliğinin henüz tam olarak sağlanmamış olması, reformla birlikte parametrik düzenlemelerdeki değişimin işgücü piyasasına etkisi, ikinci sütun veya tamamlayıcı emeklilik programlarının henüz uygulamaya geçirilememesi şeklinde belirtilebilir.

---

<sup>34</sup> Alper, Y. (2017). Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler. Journal of Social Policy Conferences, 1-23.

#### **2.4.1.1. Norm ve Standart Farklılıkları**

Farklı sosyal güvenlik kanunlarına tabi olarak çalışanların hak ve yükümlülükleri arasındaki norm ve standart birliğinin olmaması sistemin sürdürülebilirliğinin bozulması yönünde en önemli etkenlerden biridir. Yapılan reformla birlikte farklı sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında toplanarak ve tek bir emeklilik planı ile norm ve standartların herkes için aynı olacağı aktüeryal olarak sürdürülebilir bir sistemin kurulması amaçlanmıştır. Ancak henüz tam anlamıyla tüm sigortalıların aynı prim ödeme ve hak kazanma koşulları eşitlenememiştir. 4/1-a kapsamında hizmet akdi ile çalışan sigortalıların 4/1-b kapsamında bağımsız çalışan sigortalılara göre daha düşük prim ödeme gün sayısı ile emekli olabilmeleri, ayrıca 4/1-b kapsamında kısa vadeli prim oranı aynı olan bağımsız çalışanlara ayaktan tedavide geçici iş göremezlik ödeneği alamamaları standart birliğini bozmaktadır. Bununla birlikte 4/1-b sigortalılığında 4/1-a sigortalılığa geçişin kolaylaştırılması ve reform öncesi sigorta başlangıcı olanların 2829 sayılı Kanunun 8'inci maddesine göre son 7 yıllık sürede en çok hizmetin geçtiği sigortalılık statüsünden emekli olması 4/1-b sigortalılık yerine 4/1-a sigortalılığı tercih etmeye neden olmakta 4/1-b sigortalılık etkinliğini kaybetmektedir.

Reforma rağmen daha önceden Emekli Sandığı Kanununa tabi sigortalıların aylık bağlama sistemi ve prim oranları Anayasa Mahkemesi'nin 2006/111 esas sayılı ve 2006/112 sayılı iptal kararıyla 01.10.2008 sonrası işe başlayan devlet memurlarından farklı kalmaya devam etmiştir. Bu kararla devlet memurlarının işe başlama tarihlerine göre emekli aylıklarında önemli farklılıklar olmasına neden olacaktır. Aynı statüde çalışan devlet memurları arasında aylık farklılıkları ilerleyen dönemlerde intibak yapılmasına ve sistemde ek bir mali yüke neden olabileceği düşünülmektedir.

Sağlık sigortasından faydalanmak için 4/1-b kapsamındaki sigortalıların ve 60/1-g kapsamında genel sağlık sigortası primi ödeyen kişilerin 60 günden fazla prim borcu olmaması gerekmektedir. Borcu olan sigortalılar en son 2023 yılında 6620 sayılı Kararla 31.12.2023 sonuna kadar bu kişilerin ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık tesisleri ile devlet üniversitelerinin sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde (üniversite hastanelerinde) sunulan sağlık hizmetlerinden faydalanmaya devam etmektedirler.

#### **2.4.1.2. Emekli Aylığı Bağlama Parametrelerinin İşgücü Piyasasına Etkisi**

5510 sayılı Kanun ile yapılan parametrik düzenlemeler sonrasında, prim ödeme gün sayısı şartını yerine getirenlerin daha fazla istihdamda kalmaları durumunda bağlanacak emekli

aylıklarında ortaya çıkan düşürücü etki geçmişteki kadar olmasa da halen devam etmektedir. Bu durum çalışanların kayıt dışına çıkmasına neden olmaktadır. Ortalama aylık/yıllık kazanç tespitine esas yıllık kazançların nominal değerlerinin kullanılması yerine, yıllık enflasyon artış oranı ve büyüme hızından pay verilmesi gibi ekonomik göstergelerle reel değerlerine çevrilmesi (güncellenmesi), bu algının ortadan kalkmasına yönelik önemli değişikliklerdir. Ancak ekonomik dalgalanmaların olduğu dönemlerde bağlanan aylıklar ile önceki dönemde bağlanan aylıklar arasında ciddi farklar ortaya çıkabilmektedir.

Diğer taraftan 5510 sayılı Kanununun 28'inci maddesinde yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş koşuluna üç yaş eklenmesi ile (65 yaşı geçmemek üzere) 5.400 günden emekli olma hakkı verilmiştir. İlerleyen dönemlerde hem 4/1-a hem de 4/1-b kapsamında olan sigortalıların 7.200 ve 9.000 gün yerine yaş geçişinin tamamlanmasının ardından 5.400 günden emekli olması muhtemeldir. 65 yaşında emekli olabilmek için 5.400 günün tamamlanmasıyla sigortalıların kayıt dışı olarak çalışma riski bulunmaktadır.

Aylığın hesabında iki temel parametre olan ortalama aylık kazancın ve aylık bağlama oranının belirlenmesine ilişkin düzenlemelerde sosyal güvenlik sisteminin dengeleri ve sürdürülebilirliğinin gözetilmesi, konunun sigortacılık ilke ve teknikleri çerçevesinde bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınması ve adil, sade ve anlaşılabilir bir aylık hesaplama sisteminin kurulması işgücü piyasasına da olumlu yansımaları olacaktır. Bununla birlikte emeklilik koşullarını sağlamalarına rağmen işgücünde kalıp prim ödeyenlere ilişkin olarak sistemin aktüeryal dengesini bozmayacak biçimde emekli aylığını artıracak bir sistemin yapılması ileri yaşlarda kayıt dışı çalışmayı önlemede etkili olabilir.

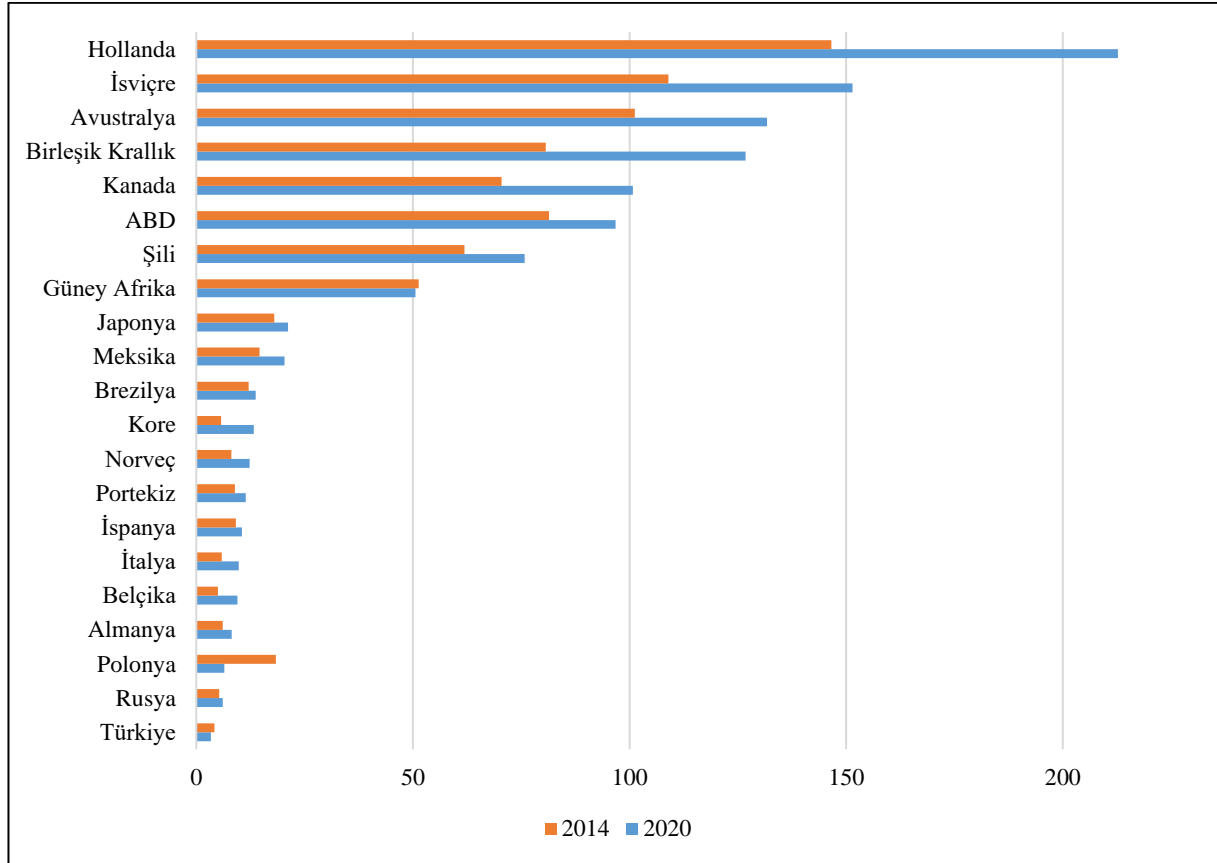
#### **2.4.1.3. Bireysel Emeklilik ve Tamamlayıcı Emeklilik Programlarının Güçlendirilmesi İhtiyacı**

Bireysel emeklilik sisteminin kurulmasıyla uzun vadeli tasarruf bilincinin artırılması amaçlanmıştır. 2017 yılında istihdamda olanların otomatik katılım yoluyla tasarruf yapmaları sağlanmış ve sistemdeki fon miktarının artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca faiz içermeyen fonların da sisteme dâhil edilmesiyle faiz hassasiyeti olan vatandaşların bu alanda tasarruflarının değerlendirilmesi sağlanmıştır. Yapılan düzenlemelerle 18 yaşından küçüklerin de sisteme dâhil olması mümkün kılınmış ve devlet katkısı oranı %25'ten %30'a çıkarılmıştır.

Tüm bu teşvik ve kapsam düzenlemeleri ile birlikte fon miktarında artış olmuştur. Bununla birlikte tasarruflara genel olarak bakıldığında 2020 yılında yurt içi tasarruf oranının

OECD, Avrupa Birliği ve Yüksek Gelirli Ülkeler ortalamasının üzerinde ancak Orta-Gelirli ve Üst-Orta Gelirli Ülkeler ortalamasının altında seyrettiği görölmektedir. 2021 yılında ise AB ortalamasına göre toplam yurt içi tasarruf oranı bir miktar daha yüksek gerçekleşmiştir.<sup>35</sup> Seçilmiş bazı ülkelerin 2020 ve 2014 yıllarına ilişkin emeklilik fonlarının GSYH'larına oranı Şekil 10'da verilmiştir.

**Şekil 10. Emeklilik Fonlarının GSYH'ya Oranı 2014-2020**



**Kaynak:** OECD 2022, Pension funds' assets

Şekil 10'da görüldüğü gibi Türkiye'de emeklilik fonlarının GSYH'ya oranı halen çok düşük seviyelerdedir. İstihdam edilen tüm nüfusu kapsayacak nitelikte bir tamamlayıcı emeklilik modeline geçilmesi ve işveren katkısı, fon seçimi gibi temel parametrelerde değişiklikler yapılması ile bu oranın artırılması mümkündür. Bu çerçevede, önümüzdeki yıllarda hızlı bir şekilde yaşlanma eğilimi göstermesi beklenen nüfus yapımız da dikkate

<sup>35</sup> SBB, 2023 Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

alındığında, ülkemiz için emekliliğin finansmanına ilişkin mimarinin tekrardan bütüncül bir şekilde ele alınması büyük önem arz etmektedir.

#### **2.4.2. Kurumsal Yapılanmadan Kaynaklanan Sorunlar**

Sosyal güvenliğe dair yapılacak düzenlemelerin uygulanmasında ve sonuçlarının değerlendirilip analiz edilmesinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) en büyük sorumluluğa sahiptir. Bu nedenle SGK'nın özerk bir yapı içerisinde olması önem arz etmektedir. 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 ve nitelikli eleman istihdamının sağlanması gerekmektedir.<sup>36</sup>

Sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerde kurumun yönetiminde yer alan sosyal tarafların daha fazla katkısının alınması, söz konusu düzenlemelerin Ekonomik Sosyal Konsey gibi çalışma hayatıyla ilgili sosyal diyalogu ilgilendiren kurumlarda uzmanlar tarafından hazırlanan raporlara istinaden tartışılması ve karara bağlanması sosyal güvenlik politikalarının uygulanabilirliğini ve etkinliğini artıracaktır.

#### **2.4.3. Aktüeryal Dengeyi Olumsuz Etkileyen Düzenlemeler**

5510 sayılı reformla birlikte aylık bağlama oranlarında geçmiş döneme göre bir düşüş söz konusu olsa da Türkiye'de kamu sosyal güvenlik sistemi emekli aylıkları bakımından cömert bir sistem olma özelliğini korumaktadır. Nitekim 2020 yılında OECD ülkelerindeki ortalama brüt ikame oranı %53 iken Türkiye'de bu oran %73 seviyesinde olmuştur. Türkiye'deki ikame oranındaki yüksekliğinin önemli nedenlerinden biri düşük aylıkların asgari aylık uygulaması gibi sosyal yardım mahiyetli ödemelerle yükseltilmesidir. 5510 sayılı Kanunla birlikte de emekli aylığı bağlanmasında aylık bağlama oranının alt sınırları da devam etmektedir. Asgari ücretle çalışan bir sigortalı 5.400 günden (15 yıl) emekli olsa bile aylık bağlama oranı eğer kişinin bakmakla yükümlüsü varsa %40'dan az olamamakta yani kişiye 20 yıllık prim ödeme gün sayısı üzerinden aylık bağlanmaktadır. Bununla birlikte eğer kişinin 2008 yılı Ekim ayı öncesinde bildirilmiş olan prim ödeme gün sayısı var ise bu sigortalı için

---

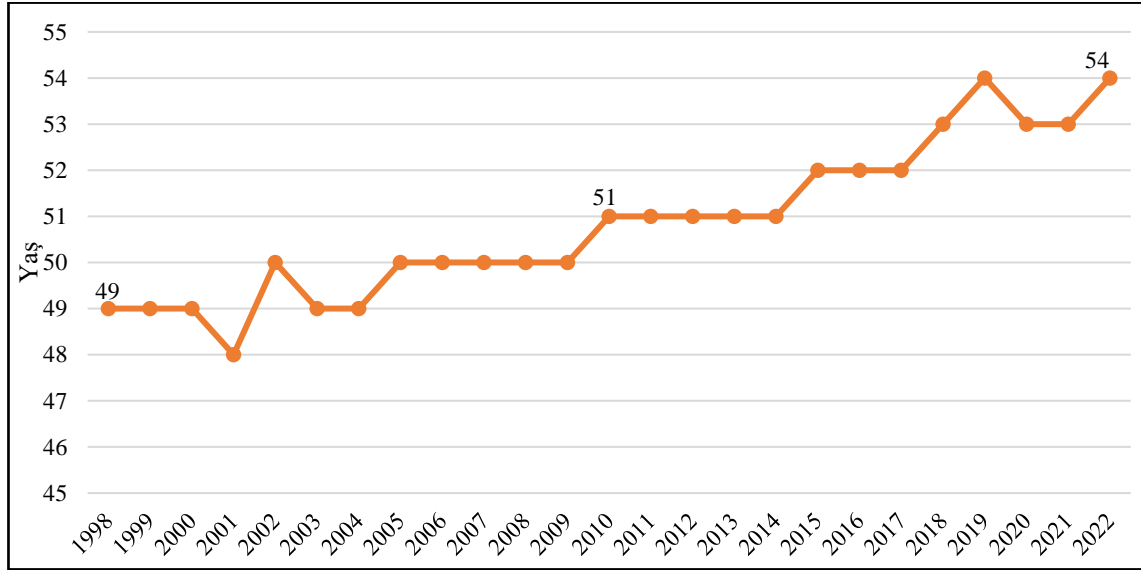
<sup>36</sup> On Birinci Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2018

aylık bağlama oranı farklılaşmakta ve daha önceden sigortası olan kişi ödüllendirilmektedir. Bu durum ise sistemi, nimet külfet dengesini bozucu yönde etkilemektedir.

Emekli aylığı bağlama aşamalarında her dönem için çeşitli alt sınır uygulamaları uygulanmaktadır. Ancak son yapılan düzenlemeyle 2023 yılı Nisan ayından itibaren en düşük emekli aylığı 7.500 TL olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla prim ödeme günü ve aylık kazançta göre bağlanan 7.500 TL'nin altındaki aylıklar bu tutara yükseltilmiştir. Aynı tarihteki brüt ve net asgari ücret dikkate alındığında son ücreti asgari ücret olan bir kişiye bağlanan aylığın brüt ikame oranı %75, net ikame oranı ise %88 olmaktadır.

4447 sayılı Kanunla kaldırılan emeklilik yaşı yeniden getirilmiş ve 09.09.1999 tarihinden önce sigorta başlangıcı olanlar için kademeli bir emeklilik yaşı belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle OECD ülkelerine kıyasla halen düşük olmakla birlikte emekli olma yaşı 1999 sonrasında artış eğilimine girmiştir. Şekil 11'de görüldüğü üzere 4/1-a (SSK) kapsamında emekli olanların ağırlıklı yaş ortalaması 2022 itibarıyla 54 olarak gerçekleşmiştir.

#### Şekil 11. 4/1-a (SSK) Kapsamında Emekli Olanların Ağırlıklı Yaş Ortalaması



**Kaynak:** SGK İstatistik Yıllıkları

Buna karşın, 1999 yılında yapılan düzenlemeyle prim gün sayısında öngörülen kademeli geçiş ile kademeli yaş geçişinin uyumsuz olması sonucunda, zaman içerisinde prim gün sayısı şartını dolduran, ancak emeklilik yaş şartının yerine gelmesi için beklemek zorunda olan bir kesim ortaya çıkmıştır. Bu durumun işgücü piyasasında oluşturduğu sorunlar, bu kişilerin

kayıtlı istihdamındaki zorluklar sonucunda 2023 yılında düzenleme bir yapılması yoluna gidilmiştir. Düzenlemeyle, 09.09.1999 tarihinden önce sigorta başlangıcı olanlar için emeklilik yaş koşulu kaldırılmıştır. Böylelikle mevcut trendle birlikte ortalamada 57'ye doğru yükseleceği tahmin edilen emekli yaşının düzenleme sonrasında 2023 yılında 50 olacağı tahmin edilmektedir.

Erken emekliliğin sisteme olumsuz yönde etkisi TÜİK tarafından yayımlanan hayat tablosu kullanılarak 50 ve 57 yaşındaki erkek bir sigortalının beklenen ömürlerine göre kıyaslama yapıldığında da görülmektedir. İskonto oranının sıfır olduğu varsayımıyla 50 yaşında emekli olan erkek bir sigortalıya 330 ay boyunca aylık ödenmesi beklenirken bu kişinin 57 yaşında emekli olması durumunda ise 258 ay aylık ödenmesi beklenmektedir.<sup>37</sup> İki ödeme arasındaki ay farkı ise bir sigortalı için düzenleme ile fazladan ödenen aylık süresini göstermektedir. Bu durum hem sosyal güvenlik harcamalarının artmasına hem de aylık alan kişilerin aylıklarının aritmetik olarak düşük kalmasına neden olduğundan memnuniyetsizlikler meydana getirmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin hemen hemen her döneminde toplanan primlerin verilen aylıkları karşılama oranı düşük kalmıştır. Son olarak 5510 sayılı Kanunla emeklilik yaşı kademeli olarak 65'e çıkarılmış prim ödeme gün sayısı ise hizmet akdi ile çalışanlar için 7.200, kendi hesabına çalışanlar ve memurlar için ise 9.000 gün olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeler ile bir sigortalı için toplanan primlerin aylık ödemelerini karşılama oranının yükseltilmesi amaçlanmıştır. Tablo 8'de bazı varsayımlar kullanılarak toplanan primlerin ödenen emekli aylıklarını karşılama oranı verilmiştir.

---

<sup>37</sup> TÜİK, 2019-2021 hayat tablosundan beklenen ömür ( $e(x)$ ) ile 12 aylık sürenin çarpımı.

**Tablo 8. Primlerin Ödenen Aylıkları Karşılama Oranı**

Emeklilik Yaşı	İskonto Oranı (Teknik Faiz)	Beklenen Aylık ödeme süresi (ay)	Minimum aylık üzerinden yapılacak peşin değeri (Milyon TL)	Toplanan primlerin bugünkü değeri (20 yıl ve günümüz brüt asgari ücret üzerinden) (Milyon TL)	Toplanan primlerin bugünkü değeri (25 yıl ve günümüz brüt asgari ücret üzerinden) (Milyon TL)	Karşılama Oranı (20 yıllık prim)	Karşılama Oranı (25 yıllık prim)
60	%0	229	1,72	0,48	0,60	%27,9	%34,9
	%1	207	1,55	0,53	0,68	%34,1	%43,7
	%2	188	1,40	0,58	0,77	%41,4	%54,6
	%3	172	1,29	0,65	0,88	%50,1	%68,0
65	%0	185	1,39	0,48	0,60	%34,6	%43,2
	%1	170	1,28	0,53	0,68	%41,5	%53,2
	%2	157	1,18	0,58	0,77	%49,6	%65,3
	%3	145	1,09	0,65	0,88	%59,1	%80,2

Tablo 8’de verilen karşılama oranlarına bakıldığında; 09.09.1999 ile 30.04.2008 tarihleri arasında sigorta başlangıcı olan bir erkek sigortalının emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmiştir. Bu kişiye bağlanacak aylık mevcut durumda asgari emekli aylığı olan 7.500 TL olduğu varsayılmıştır. 60 yaşındaki bir erkeğin TÜİK hayat tablolarına göre beklenen ömür dikkate alındığında farklı iskonto oranlarına göre ödeme yapılacak ay sayısı bulunmuş ve bu dönemde kişiye ödenecek yaşlılık aylığı (ölüm aylığı hariç) tutarlarının peşin değeri hesaplanmıştır. Bu sigortalıdan toplanacak primlerin bugünkü değerini bulmak için ise günümüz brüt asgari ücreti üzerinden malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası prim oranı (%20) nispetinde prim alınmış ve dönem sonu itibarıyla bu primlerin teknik faizle değerlendirildiği varsayılmıştır. Tüm bu varsayımlara göre yapılan hesaplamalar sonucunda toplanan primlerin ölüm aylıkları hariç yaşlılık aylığını karşılama oranı %0 iskonto oranında 60 yaş ve 20 yıllık prim ödeme gün sayısı için yaklaşık %28’dir. Bu oranın düşük çıkmasındaki en önemli etken sigortalıya bağlanan asgari emekli aylığı uygulamasıdır.

En iyimser senaryo altında 5510 sayılı Kanunla birlikte kişilerin 65 yaşında emekli olacağı ve prim ödeme gününün ise 25 yıl olacağı varsayıldığında toplanan primlerin ödenecek emekli aylıklarını karşılama oranı %43 olmaktadır. 7438 sayılı Kanunla bazı sigortalılar için yaş şartının kaldırılması sonucunda bu kişilerin ortalama 50 yaşında ve 6.000 prim ödeme gün sayısı ile emekli olduğu düşünüldüğünde, karşılama oranları çok daha düşük olacağı ve sosyal güvenlik sistemi gelir-gider dengesine olumsuz etki yapacağı öngörülmektedir.

Türkiye henüz genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen erken yaşta emekli olanların sayısının fazla olması nedeniyle aktif pasif dengesi düşük kalmaktadır. Erken yaşta emekliliğe ek olarak ödenen primlere göre bağlanan aylıklar arasındaki nimet külfet dengesinin de olmaması finansal olarak sürdürülebilirliği tehdit eden diğer bir unsurdur. Bunun yanında emekli aylıklarında alt sınır uygulamasının değiştirilmesi, seyyanen zamlar ve yapılandırma kanunlarının çıkması prim ödeme alışkanlığını da olumsuz yönde etkilemektedir. Tablo 9’da SGK prim alacaklarına ilişkin olarak çıkarılmış yapılandırma kanunları ve bunlara ilişkin istatistikler verilmiştir.

**Tablo 9. SGK Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Düzenlemeler**

Kanun No/Yayım Yılı	Başvuru Sayısı	Yapılandırma Öncesi Borç Tutarı (Milyar TL)	Tahsil Edilecek Toplam Borç Tutarı (Milyar TL)	Tahsil Edilen Toplam Tutar	Tahsilat Oranı %
6111 Sayılı Kanun/2011	2.261.018	28,78	24,17	13,33	55,17
6552 Sayılı Kanun/2014	2.419.508	45,67	38,30	11,34	29,6
6736 Sayılı Kanun/2016	1.637.468	43,77	42,33	11,30	27,20
7020 Sayılı Kanun/2017	468.051	7,65	7,78	1,90	24,85
7143 Sayılı Kanun/2018	1.571.957	48,69	50,96	11,35	22,27
7256 Sayılı Kanun/2020	2.251.954	115,06	101,79	22,79	22,39
7326 Sayılı Kanun/2021	1.572.603	83,75	82,06	13,45	16,39

**Kaynak:** SGK

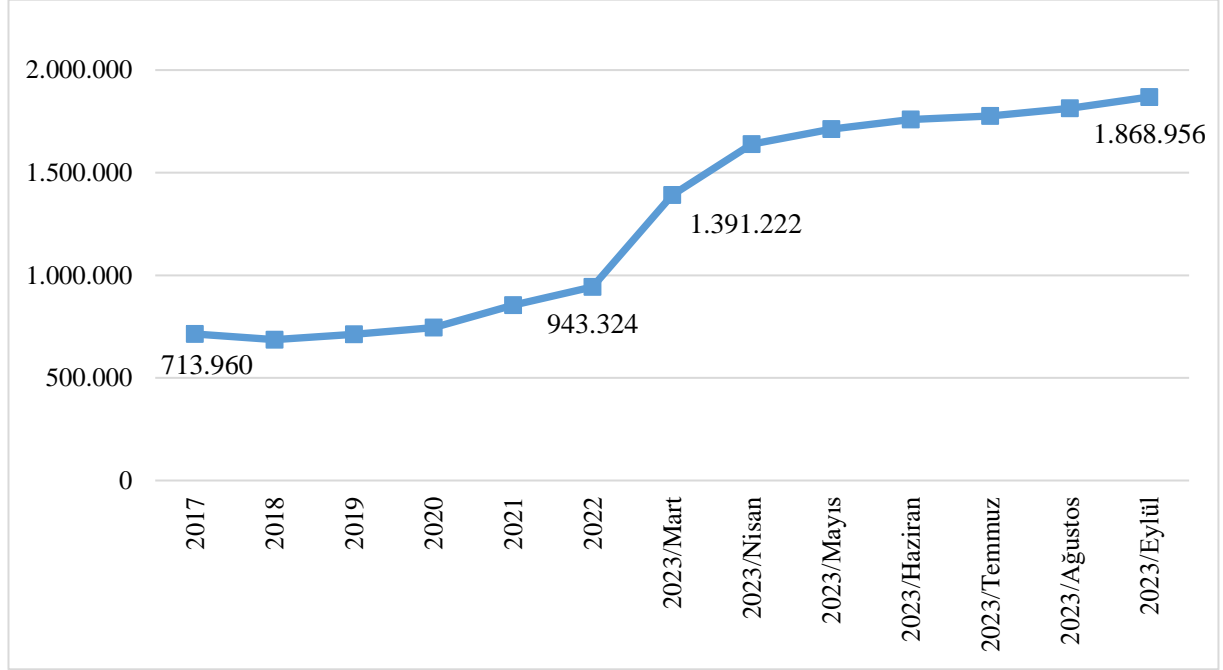
Tablo 9’da görüldüğü gibi neredeyse her yıl düzenli olarak SGK prim alacakları için yapılandırma kanunu çıkmaktadır. Bu durum özellikle bağımsız çalışan sigortalıların prim ödeme alışkanlığını etkilemektedir. Ayrıca yapılandırma kanunlarında uygulanan Yİ-ÜFE

oranları dönemin enflasyon oranlarının altında kalmasıyla uzun vadede ve taksitler halinde tahsil edilen primlerin değerleri ödenmesi gereken dönemdeki değerlerinin altında kalmaktadır. Diğer taraftan çıkarılan kanunlarda tahsilat oranına bakıldığında oranın düşük olduğu görülmektedir. Bu nedenle olağanüstü durumlar dışında yapılandırma uygulamasından vazgeçilmeli, primlerin ödenmesi için etkin bir takip sistemi kurulması gerekmektedir.

Yapılandırma kanunlarının sık aralıklarla çıkarılması Sosyal Güvenlik Kurumunun tahsilat oranlarını da etkilemektedir. Özellikle kendi hesabına çalışanların sosyal güvenlik primi ödeme alışkanlığı çok düşük seviyelerde seyretmektedir. Yapılandırma kanunlarındaki primlerin düşük bir Yİ-ÜFE oranı ile artırılması, taksitli ödeme kolaylığının olması ve ödenmeyen prim borçlarının istenirse hizmetler ile birlikte terkin edilmesi tahsilat oranlarının düşük olmasının başlıca nedenleri arasında yer almaktadır. İşverenlerin prim ödeme alışkanlığı ise gerek özel sektörde gerekse kamu kurumlarında belirli bir seviyede istikrarlı olarak devam etmektedir. Yapılandırma dönemlerinde borcu olan işverenlerin genel olarak borçlarını düzenli bir şekilde ödediği görülmektedir. İşverenlerde prim tahakkuk tutarlarının Bağ-Kur sigortalılarına göre daha yüksek olması ve teşviklerden faydalanmak için borcun olmaması gibi durumlar işverenlerin primlerini zamanında ödemelerini sağlamaktadır.

Yaş şartının kaldırılmasıyla birlikte erken yaşta emekli olan sigortalıların yeniden işgücü piyasasına girmesini teşvik etmek amacıyla bu kişilerin emekli olduktan sonra aynı iş yerinde tekrar işe başlamaları halinde sosyal güvenlik destek priminin 5 puanlık kısmının Hazine tarafından karşılanması da yasalaşmıştır. Emekli olacak kişilerin yaş ortalamaları düşünüldüğünde bu kişilerin yeniden çalışma hayatına dâhil olacağı tahmin edilmektedir. Emekli olduktan sonra hizmet akdine bağlı olarak çalışan kişilerden %32 oranında SGDP kesilmektedir. Kesilen bu primlerin kişilerin emekli aylıklarına herhangi bir katkısı olmaması emeklileri kayıt dışı olarak çalışmaya yönlendirebilmektedir. İleride bu kapsamda sigortalıların artacağı düşünüldüğünde toplanan bu primlerin emekli aylığına etki etmesi için sistem üzerinde bir baskı olacaktır. Şekil 12’de her yılın Aralık ayı itibarıyla SGDP’ye tabi olarak çalışan sigortalılar verilmiştir.

**Şekil 12. 4/1-a Kapsamında Bildirilen SGDP'ye Tabi Sigortalı Sayıları**



**Kaynak:** SGK Aylık İstatistik Bültenleri

Şekil 12’de görüldüğü gibi geçmiş dönemlerde daha düşük seyreden SGDP’ye tabi sigortalı sayısı 2022 yılında 950 bin civarındayken yaş şartının kaldırıldığı dönemde işten çıkanların yeniden işe giriş bildiregilerinin verildiği dönem olan 2023 yılı Mart ayında yaklaşık 1,4 milyon kişiye çıkmıştır. Bu rakamın 2023 yılı sonuna doğru 2 milyon kişiye yaklaşacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda bildirilen kişilerin sayısının giderek artması tahsil edilen bu primin emekli aylıklarına etki etmesi hususunda yeni bir tartışmaya neden olacaktır.

Aktüeryal dengeyi etkileyen bir diğer unsur ise yapılan borçlanmalarda nimet külfet dengesinin gözetilmemesidir. Yurt dışı borçlanma kapsamında yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının sigortalılık sürelerinin, bu süreler arasında veya sonunda her birinde bir yıla kadar olan işsizlik sürelerinin, ev hanımı olarak geçen sürelerin borçlanılmasına imkân verilmektedir. Bu kapsamda, 2019 yılında yapılan düzenleme ile yurt dışı borçlanmada yeni borçlanan kişilerin kendi hesabına çalışan kapsamında sayılması ve borçlanma oranının %32’den %45’e yükseltilmesiyle nimet külfet dengesi için önemli bir adım atılmıştır.

#### **2.4.4. Prim Destek ve Teşviklerinin Karmaşıklığı**

Ücretler üzerindeki vergi ve prim yükünün hafifletilmesi kayıt dışılığın önüne geçilmesinde kullanılan araçlardan birisidir. Bu dönemde işverenlere yönelik olarak prim yükünü azaltmak amacıyla birçok prim teşviki uygulanmış ve uygulanmaya devam etmektedir. Birçok teşvik uygulamasının olması yanında teşviklerin bazılarının prime esas kazanç alt sınır üzerinden bazılarının prime esas kazanç üzerinden belirlenmesi ve teşviklerden birlikte yararlanılması konusunda mevzuat karmaşıklığı teşviklerden yararlanma konusunda işverenlerde tereddüt oluşturabilmektedir. Bu nedenle pek çok işletme teşviklerden faydalanmak için ayrıca bir danışmanlık hizmeti almak zorunda kalmaktadır. 2023 yılı itibarıyla yürürlükte 17 adet teşvik uygulaması bulunmaktadır. Uygulamada birçok teşvik olmakla birlikte bu teşviklerin etkinliğine ilişkin olarak bir çalışma yapılması, sektör ve işyeri büyüklüğüne göre sade ve anlaşılır bir biçimde yeniden düzenlenmesi istihdam yaratmada veya kayıt dışılığı önlemede etkili olmayan teşviklerin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Kayıt dışılığın yüksek olduğu bölge ve sektörlerde kayıtlılığı teşvik etmek amacıyla, istihdam teşviklerinin buna göre yeniden kurgulanması, uzaktan çalışma, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi yeni nesil çalışma biçimleriyle ilgili olarak sosyal güvenlik mevzuatında da yasal alt yapının sağlanmasına yönelik yeni düzenlemeler yapılarak teşviklerin daha kapsamlı ve etkin uygulanması sağlanmalıdır.

Hâlihazırda prim teşviklerine ek olarak işletmelerde gönüllü uyumu özendirmek için temsili olarak bir sicil belgesinin verilmesi uygulamaya konulabilir. Böylece vergi ve sosyal güvenlik uyumu kusursuz olan, kayıtlı ve sendikalı çalışanlara istihdam sağlayan ve belirli bir süre bu uyumunu sürdüren işletmeler için hafifletilmiş dijital denetim süreçleri tasarlanarak vergi ve sosyal güvenlik denetimi kapasitesinin yüksek riskli işletmelere aktarılması, belirli bir dönemde yapılan rutin iş veya sosyal güvenlik teftişlerini sorunsuz geçiren, idari para cezası almamış işletmelerin teftiş sıklığının azaltılması sağlanarak daha etkin bir denetim yapısı kurulabilir.

### **2.5. Sosyal Güvenlikle İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmeler**

#### **2.5.1. Kayıt Dışı İstihdam**

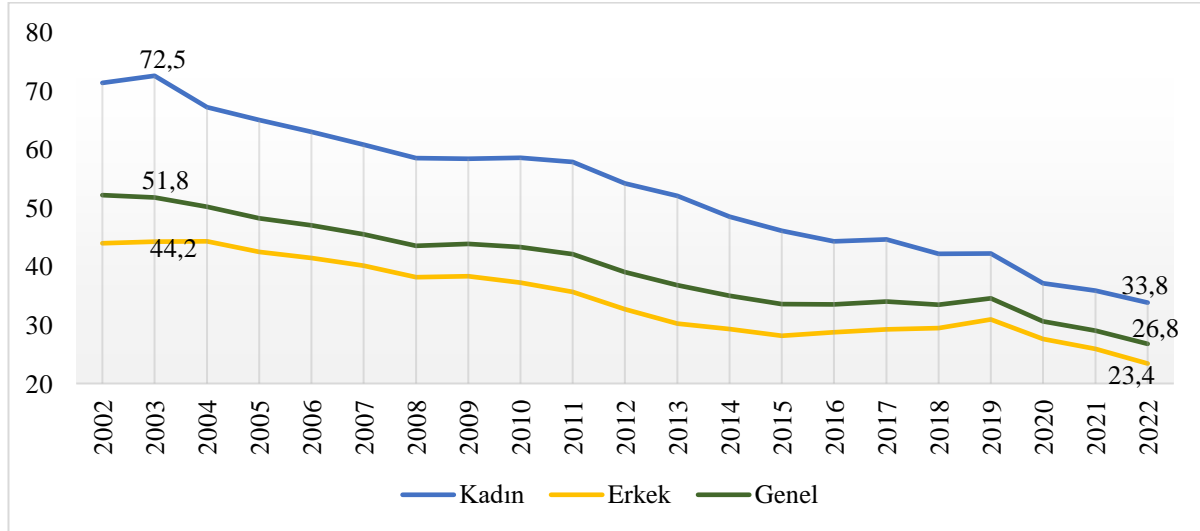
İstihdam edilenlerin çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlara hiç bildirilmemesi, çalışma günü ya da ücret bilgisinin eksik olarak bildirilmesi veya ikinci bir işte çalışmanın

bildirilmemesi kayıt dışı çalışma olarak adlandırılır. Kayıt dışı çalışma sosyal güvenlik sistemini prim gelirinden mahrum bırakarak sistemin sürdürülebilirliğini tehdit ederken kayıt dışı çalışanı ise risklere karşı korumasız bırakarak kişinin yoksulluk veya diğer sosyal risklerle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır.

Geçtiğimiz 20 yıllık dönemde kayıt dışı istihdamda belirgin düşüşler olmakla birlikte halen önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Yıllara göre kayıt dışı istihdamın seyri Şekil 8’de verilmiştir.

TÜİK tarafından yapılan hane halkı işgücü anketine göre kişinin kayıt dışı istihdamda sayılması için yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmaması gerekmektedir. 2015 yılına kadar düşüş halinde olan kayıt dışı istihdam 2015-2019 yılları arasında %33-34 bandında sabit bir seyir izlemiştir. 2020 yılında Kovid-19 pandemisinin etkisiyle kayıt dışı istihdamda düşüş trendi tekrar başlamış ve 2022 yılında %26,7 seviyesinde gerçekleşmiştir.

**Şekil 13. Yıllara Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2002-2022**



**Kaynak:** TÜİK

Çalışanın işteki durumuna göre kayıt dışı istihdama bakacak olursak Tablo 10’da görüldüğü gibi son dönemlerde ücretli çalışanlarda ve işveren olarak çalışanların kayıt dışılığında önemli bir düşüş görülmektedir. Özellikle Kovid-19 pandemisinin yaşandığı ve etkisinin devam ettiği 2020-2021 yıllarında kayıt dışılık tüm çalışma şekillerinde düşmüştür.

**Tablo 10. İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, 2004-2022 (%)**

Yıl	Ücretli, Maaşlı veya Yevmiyeli	İşveren	Kendi Hesabına Çalışan	Ücretsiz Aile İşçisi	Tarım Dışı	Tarım	Toplam
2004	21,39	23,12	64,35	96,14	33,82	89,90	50,14
2005	23,27	25,61	64,62	94,86	34,32	88,22	48,17
2006	23,23	26,68	64,85	94,96	34,06	87,77	46,97
2007	21,45	27,75	65,94	95,85	32,34	88,14	45,44
2008	18,56	27,94	66,91	95,49	29,76	87,84	43,50
2009	26,23	26,88	68,44	91,43	30,08	85,84	43,84
2010	25,69	25,04	68,05	92,15	29,06	85,47	43,25
2011	25,13	22,35	65,63	92,22	27,76	83,85	42,05
2012	22,00	18,66	64,39	91,71	24,51	83,61	39,02
2013	19,92	15,31	62,54	91,86	22,40	83,28	36,75
2014	19,55	14,74	60,97	89,26	22,32	82,27	34,97
2015	18,34	12,94	60,07	89,90	21,23	81,16	33,57
2016	18,21	15,90	61,70	90,70	21,72	82,09	33,49
2017	18,26	17,04	63,32	90,78	22,10	83,33	33,97
2018	18,01	18,95	65,46	87,32	22,28	82,73	33,42
2019	18,04	26,42	67,85	93,04	22,96	86,62	34,52
2020	14,88	27,19	64,24	91,02	19,30	83,46	30,59
2021	13,78	19,35	62,00	90,72	17,49	84,56	29,01
2022	13,53	12,73	57,00	84,54	16,76	80,00	26,80

**Kaynak:** TÜİK

Pandemi döneminde ülke genelinde alınan önlemler ve sokağa çıkma yasağı sırasında sadece kayıtlı istihdamdakilerin çalışmaya devam edebilmesi, pandemiyle birlikte artan sosyal güvenlik bilinci kayıt dışılığın düşmesinde en önemli etkenlerden olmuştur. Geçmiş dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlarda ve tarım sektöründe yüksek kayıt dışılık devam etmektedir.

Tablo 11’de yaş gruplarına verilen kayıt dışı çalışma oranlarına bakıldığında gençlerin ve 60 ve üzeri yaştaki çalışanların kayıt dışılık oranı oldukça yüksektir. Yaş şartının kaldırılması ile birlikte emekli olanların ortalama yaşının 50 civarında olacağı dikkate alındığında bu olumsuzlukların artarak devam etmesi kaçınılmaz olacaktır. 2014’e kıyasla her yaş grubunda kayıt dışı çalışma oranında bir azalış olsa da özellikle 65+ yaş grubundaki kişilerin kayıt dışı çalışma oranında nerdeyse hiçbir azalma olmamıştır.

**Tablo 11. Yaş Gruplarına Göre Kayıt Dışılık Oranı, 2014-2022 (%)**

Yaş Grubu	2014	2018	2022
15-19	66,58	63,59	49,49
20-24	34,53	30,68	24,33
25-29	23,04	20,61	16,12
30-34	22,35	19,45	15,17
35-39	23,87	21,58	17,31
40-44	28,14	24,81	20,37
45-49	32,97	29,74	22,63
50-54	47,07	45,58	31,87
55-59	61,83	61,28	48,80
60-64	72,99	72,97	62,14
65+	83,53	86,35	80,35

**Kaynak:** TÜİK

Emekli olmuş kişilerin yeniden işgücü piyasasına dönerek emekli aylığı kesilmeden SGDP'ye tabi olarak çalışma imkânı bulunmaktadır. Hizmet akdine tabi olarak çalışanlar yönünden sosyal güvenlik destek primi oranı %32 olup, bunun %7,5'u işçi payı, %24,5'u işveren payıdır. SGDP ödeyerek çalışanlar hakkında sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kolu uygulandığından, başka bir ifadeyle SGDP içinde emeklilik (malullük, yaşlılık ve ölüm) primleri olmadığından bu şekilde kesilen primlerin emekli aylığına herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. Emekli olup çalışmak isteyen kişiler SGDP ödeyerek çalışmak yerine kayıt dışı çalışmayı seçme eğiliminde olabilirler. Bu durum hem ücret hem de prim ve vergi kaybına neden olacaktır. Dolayısıyla, hem kayıt dışı çalışmayı önlemek hem de emekli kişilerin kayıtlı çalışmasını teşvik etmek için SGDP uygulamasının, emeklilik sonrası dönemde ödenen sosyal güvenlik destek primlerinin de aktif çalışma hayatının sonlandırılmasını takiben aylık hesabı yapılarak yeniden değerlendirilmesini sağlayacak şekilde güncellenmesi gerekmektedir.

Türkiye kayıt dışılığın azaltılması için önemli adımlar atarak geçmiş dönemlere göre daha düşük bir kayıt dışı çalışma oranına sahiptir. Ancak belirli bir seviyeye kadar gerileyen kayıt dışılık bu noktadan sonra sabit bir seyir izlemektedir. Kayıt dışılığın azaltılması için etkili bir denetim sisteminin kurulması gerekmektedir. Fiilen denetimin yanında risk odaklı bilgisayar destekli denetim programlarıyla daha etkin bir yapı kurulmalıdır. 2020 yılında ücret kayıt dışılığının önüne geçmek için Gelir İdaresi Başkanlığına verilen muhtasar beyanname ile SGK'ya verilen aylık prim hizmet belgesi birleştirilmiştir. Kayıtlı çalışmayı teşvik için

sağlanan sigorta primlerinin etkinliği kıyaslanmalı en çok kayıt dışılığın olduğu sektörlerle özel önlemler alınmalıdır. Tablo 12’de sektörlerle göre kayıt dışı çalışma oranı verilmiştir.

**Tablo 12. Sektörlere Göre Kayıt Dışılık Oranı (%), 2014-2022**

Sektör	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022
A. Tarım, Ormancılık ve Balıkçılık	82	81	82	83	83	87	83	80
S+T+U. Diğer Hizmet Faaliyetleri	48	43	44	44	44	47	40	38
D+E. Elektrik, Gaz, Buhar, Su Tem. ve Kanal.	30	30	34	35	29	28	28	31
R. Kültür, Sanat, Eğlence, Dinlenme ve Spor	34	32	33	37	37	40	33	31
Q. İnsan Sağlığı ve Sosyal Hiz. Faaliyetleri	25	27	29	30	29	29	27	31
F. İnşaat	37	36	36	36	34	38	35	29
I. Konaklama ve Yiyecek Hiz. Faaliyetleri	33	29	32	31	31	33	27	23
G. Toptan ve Perakende Ticaret	27	26	27	28	28	31	27	21
L. Gayrimenkul Faaliyetleri	26	21	24	24	28	28	22	19
N. İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri	15	15	13	14	20	22	21	19
H. Ulaştırma ve Depolama	25	25	23	26	26	26	20	15
C. İmalat	20	19	20	20	20	20	16	12
J. Bilgi ve İletişim	13	13	13	12	12	12	11	10
M. Mesleki, Bilimsel ve Teknik Faaliyetler	11	10	9	10	12	14	14	9
K. Finans ve Sigorta Faaliyetleri	3	4	3	6	6	6	6	4
B. Madencilik ve Taş Ocaklığı	7	6	4	4	5	5	5	3
P. Eğitim	3	3	4	4	4	4	2	3
O. Kamu Yön. ve Sav., Zorunlu Sosyal Güv.	4	4	4	2	1	1	1	0

**Kaynak:** TÜİK

Tarım, ormancılık ve balıkçılık sektöründe kayıt dışılık geçmiş dönemlerde olduğu gibi çok yüksektir. Tarım sektörünün hemen ardından diğer hizmet faaliyetlerinin olduğu sektörler gelmektedir. Bununla birlikte inşaat, kültür eğlence ve altyapı hizmetleri veren sektörlerde kayıt dışılık Türkiye ortalamasının üzerindedir. İstihdam teşviklerinde bu sektörlerde kayıt dışılığı azaltacak önlemler göz önünde bulundurularak mevcut teşvik sistemi gözden geçirilebilir. Alınacak önlemlerin yanında sigortalılığın teşviki ile vatandaşlarda sağlanan sosyal sigorta hakları hakkında bilinç oluşturulması da kayıt dışılığın azaltılmasında önemli bir rol oynayabileceği düşünülmektedir.

### 2.5.2. Gençlerin İstihdamı ve Kadınların İşgücüne Katılımı

Gençlerin işgücü piyasasından uzak kalma durumu halen devam etmektedir. Özellikle genç işsizlik oranının yüksekliği Türkiye’de istihdamın en önemli sorunu olmaya devam

etmektedir. TÜİK tarafından yapılan hane halkı işgücü araştırması sonuçlarına göre ne eğitimde ne istihdamda olan gençlerin oranı 2022 yılında %24,2 olmuştur.

**Tablo 13. Türkiye’de Genel ve Genç İşsizlik Oranları, 2014-2022**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>İşsizlik Oranı (15+) (%)</b>	9,9	10,3	10,9	10,9	11	13,7	13,2	12	10,4
<b>İşsizlik Oranı (15-24) (%)</b>	17,9	18,5	19,6	20,8	20,3	25,4	24,9	22,6	19,4

**Kaynak:** TÜİK

Türkiye’de 2014 yılından itibaren genel olarak artış gösteren işsizlik oranları 2020 yılından itibaren düşüşe geçmiştir. Genç işsizlik oranı 2022 yılında bir önceki yıla göre 3,2 puan azalıp %19,4 olmuştur ancak bu oran genel işsizlik oranının neredeyse iki katıdır. Kadınlarda genç işsizlik oranı ise oldukça yüksektir. 2022 yılında kadınlarda genel işsizlik oranı %13,4 iken 15-24 yaş arası kadınlarda işsizlik oranı ise %25,2 olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 14. Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım, İşsizlik ve İstihdam Oranları, 2014-2022**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>İşgücüne Katılma Oranı (%)</b>	Erkek	71,3	71,6	72	72,5	72,7	72	68,2	70,3	71,4
	Kadın	30,3	31,5	32,5	33,6	34,2	34,4	30,9	32,8	35,1
<b>İşsizlik Oranı (%)</b>	Erkek	9	9,2	9,6	9,4	9,5	12,4	12,3	10,7	8,9
	Kadın	11,9	12,6	13,7	14,1	13,9	16,5	15	14,7	13,4
<b>İstihdam Oranı (%)</b>	Erkek	64,8	65	65,1	65,6	65,7	63,1	59,8	62,8	65,0
	Kadın	26,7	27,5	28	28,9	29,4	28,7	26,3	28	30,4

**Kaynak:** TÜİK

Türkiye’de işgücü piyasasının en önemli problemlerinden birisi kadınların işgücüne katılımının çok düşük düzeylerde olmasıdır. Bu oran geçmiş dönemlere göre artış göstermeye devam etmiş ve 2022 yılında %35,1’e çıkmıştır. Erkeklerin işgücüne katılımı ile kıyaslandığında ise kadınların işgücüne katılımı oldukça düşük seviyelerde gerçekleşmektedir. Kadınların istihdam oranı da benzer şekilde erkeklere göre düşük seyretmeye devam etmektedir. Kadınlarda eğitim seviyesi istihdamda en önemli belirleyicilerden birisidir. Eğitim seviyesindeki artış ve kadın sigortalılara özel istihdam teşvikleriyle kadınların işgücüne katılımında ilerleyen dönemlerde bir artış olması beklenmektedir.

Erken çocukluk eğitimine dönük kreş ve anaokullarının yaygınlaştırılması ve bu konuda yapılacak düzenlemeyle ailelere yardım yapılması kadınların kayıtlı istihdamına katkıda bulunabilecektir. Böylelikle çocuk nedeniyle işgücü piyasasından ayrılan kadınların tekrar işgücü piyasasına dönüşüyle hem kadınların işgücüne katılımında hem de prim gelirlerinde bir artışa katkı sağlanabilir.

### **2.5.3. Asgari Ücret Düzenlemeleri**

Sosyal güvenlik sisteminde prim gelirlerinin en önemli belirleyicisi asgari ücrettir. Asgari ücret 4857 sayılı İş Kanununun 39'uncu maddesi gereğince Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından belirlenir. 2019 yılında asgari ücret %26,1; 2020 yılında %15, 2021 yılında %21,5 oranında artırılmıştır. 2022 ve 2023 yıllarında ise asgari ücrette yılda iki defa artışa gidilmiş olup 2023 yılı Temmuz ayı itibarıyla brüt asgari ücret 13.414,5 TL olarak uygulanmaktadır.

Son dönemlerde enflasyonun da etkisiyle asgari ücrette önemli artışlar yapılmıştır. Bu artışlar sosyal güvenlik sisteminin prim gelirlerinde de artışa neden olmaktadır. Bu süre zarfında işverene maliyeti azaltmak için asgari ücret desteği uygulaması da yürürlüğe konulmuştur. Tablo 15'te her yılın Aralık ayında bildirilen hizmet akdine tabi olarak çalışan 4/1-a kapsamındaki sigortalıların günlük prime esas kazancının günlük asgari ücret cinsinden oranı verilmiştir. 2022 yılında ortalama günlük kazanç asgari ücretin 1,75 katı olarak gerçekleşmiştir. Asgari ücretteki artışlara rağmen ücret kayıt dışılığını gösterecek derecede sigortalıların günlük ortalama kazançlarının asgari ücret cinsinden bildiriminde önemli bir değişiklik olmamıştır. Bu durumda ücretlilerin prime esas kazançlarında en az asgari ücret artışı kadar bir artış yapıldığı varsayılabilir. Bunun da ileride bağlanacak emekli aylıklarına olumlu yansımaları beklenmektedir.

**Tablo 15. Asgari Ücret Cinsinden Günlük Ortalama Prime Esas Kazançlar, 2009-2022**

Yıl	Erkek	Kadın	Genel
2009	1,75	1,70	1,74
2010	1,69	1,68	1,69
2011	1,67	1,63	1,66
2012	1,70	1,61	1,67
2013	1,73	1,60	1,69
2014	1,74	1,60	1,70
2015	1,74	1,57	1,69
2016	1,55	1,45	1,53
2017	1,68	1,54	1,64
2018	1,72	1,56	1,68
2019	1,68	1,52	1,63
2020	1,72	1,58	1,68
2021	1,77	1,58	1,71
2022	1,83	1,60	1,75

**Kaynak:** SGK, Aylık İstatistik Bültenleri

### **3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ**

#### **3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde 2053 Vizyonu**

2053 vizyonu, nüfusun tamamını sosyal risklere karşı koruyan, tüm vatandaşlara eşit biçimde hizmet veren, finansal olarak sürdürülebilir ve dinamik bir yapıda sosyal güvenlik sistemine sahip bir Türkiye'dir. Sistemin uzun vadede kapsayıcılığını ve mali açıdan sürdürülebilirliğini sağlamak için sadece prim tahsilatlarının artırılması veya kayıt dışılığın azaltılması gibi önlemler yeterli olmayacaktır.

Demografik fırsat penceresi değerlendirilerek istihdamda düzenli artışın sağlanması, emeklilik döneminde refahın yükseltilmesi amacıyla ulusal tasarrufların artırılması, bireysel emeklilik sistemine katılımın teşvik edilmesi ve tamamlayıcı emeklilik sisteminin hayata geçirilmesi gibi politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Prim ödeyen sigortalı sayısındaki artış finansal iyileşmeye katkı sunarken, tamamlayıcı emeklilik ve bireysel emeklilik sistemleri yaşlı yoksulluğunun önlenmesinde, sosyal yardım taleplerinin azalmasında veya düşük emekli aylığı problemiyle karşı karşıya kalma riskinin azalmasında kilit rol üstlenecektir.

Geleneksel çalışma türleri bir taraftan değişime uğrarken bir taraftan da yeni çalışma biçimleri hızla istihdam piyasasında yerini almaktadır. Artan otomasyon, evde çalışma imkânlarının gelişmesi, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaşması gibi değişimler işgücü piyasası ve onunla bağlantılı olarak sosyal güvenlik sistemlerini çözülmesi gereken yeni sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Bu kapsamda sosyal güvenlik sisteminin esnek çalışmayı tüm yönleriyle kapsaması ve bu alandaki gelişmelere hızla uyum sağlayabilecek bir yapının oluşturulması önümüzdeki dönemdeki en önemli konulardan biri olacaktır.

Türkiye'de hâlihazırda uzun ömürlülük riski veya emeklilikte beklenen ömür değişkeni gibi parametreler emeklilik yaşında ve aylıkların hesaplanmasında yer almamaktadır. Ancak beklenen ömürde yıllardır süren artış emeklilik döneminde geçirilen süreyi de uzatmakta ödenen toplam emekli aylığı miktarını yükseltmektedir. Artan yaşlı nüfusla birlikte düşünüldüğünde, bu durumun sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliği üzerinde önemli bir baskı oluşturması muhtemeldir. Bu nedenle ilerleyen dönemlerde emeklilik yaşının hesaplanmasında uzun ömürlülük riskinin bir kriter olarak kullanılması gereklilik haline gelebilir. Uzun ömürlülük riskine karşı otomatik ayarlama mekanizmalarıyla aylıklardaki artışlarda veya aylık bağlamada aktif pasif oranı gibi yeni parametrelerin de kullanılması

düşünülebilir. Bununla birlikte, emeklilik sistemi parametrelerinin kurgulanmasında, kişilerin emeklilikteki gelir açığını dinamik olarak takip eden ve buna göre kendini adapte edebilen mekanizmalar üzerinde de durulmalıdır.

İşgücü piyasasından malul veya iş kazası sonrası sürekli iş göremezlik geliri alarak ayrılmış kişilerin, mesleki rehabilitasyonu sağlanarak sağlık durumuna uygun biçimde yeniden işgücü piyasasına ve sosyal güvenlik sistemine dâhil olması sağlanabilir. Mesleki rehabilitasyonla sistem dışına çıkmış ancak uygun bir tedavi sonrası meslekte kazanma gücü kayıp oranının düşürülmesi mümkün olan kişiler yeniden prim öderken, yapılacak aylık ödemelerinden de tasarruf yapılacaktır. Bu nedenle mesleki rehabilitasyona yönelik yasal düzenlemelerin yapılması önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yaşlanmanın sağlık harcamaları üzerindeki etkilerinin azaltılması amacıyla erken dönemde önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin başında ise birçok ülkede uygulamada olan uzun dönemli bakım sigortası gelmektedir. Nüfus içerisindeki yaşlı bağımlı oranı hızla artmadan önce bakım hizmetlerinin sağlık sistemi üzerindeki yükünü hafifletecek primli veya vergilerle finanse edilen bir bakım modelinin tüm taraflarla detaylı bir şekilde müzakere edilerek uygulamaya konulması gerekmektedir. Primli bir sistem olması durumunda sosyal sigorta gereği kişilerin bu hizmetlerden faydalanması için belirli bir bekleme süresinin de olacağı dikkate alınarak uzun dönemli bakım sigortası çalışmalarının Plan döneminde başlaması faydalı olacaktır.

Türkiye’de doğurganlık hızında son dönemlerde önemli bir azalma söz konusudur. Bir taraftan nüfus artış hızının azalması diğer taraftan yaşlı nüfusun artması sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini tehdit edebilecektir. Bu nedenle dağınık olarak uygulanan aileye ilişkin ödemelerin aile yardımları altında birleştirilerek ve geliştirilerek uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Aile yardımı üzerinden ailelere, temel gelir ödeneği, evlilik ödeneği, geçici iş göremezlik ödeneği, çocuk ödeneği, cenaze ödeneği gibi yardımların yapılması önem arz etmektedir. Aile yardımları, çocuk bakım masraflarına destek sağlayarak doğurganlık oranlarını artırıcı etkisinin yanında çocuk yoksulluğunu azaltılması ve doğum nedeniyle işgücü piyasasından çıkan kadınların yeniden işgücüne katılmasını sağlayıcı rolü de bulunmaktadır. Bu nedenle Plan döneminde aile yardım sistemi için bir model tasarlanarak hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini geri dönülmez şekilde bozabilecek yasal değişiklikler yapılmasından kaçınılması ve yapısal düzenlemelerde sosyal güvenlik sisteminin fayda ve yükünün nesiller arasında dengeli dağılımının gözetilmesi gerekmektedir. Buna yönelik olarak, Türkiye’deki sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği, yeterliliği ve bütünselliğine ilişkin sistematik analizler ile sistemin aktüeryal dengesine ilişkin kısa, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar bilimsel esaslara uygun olarak düzenli ve şeffaf bir şekilde üretilmelidir. Sosyal güvenlik sisteminde yapılacak mevzuat değişikliklerinin etki analizi bu tür modeller yardımıyla yapılmalıdır.<sup>38</sup>

### **3.2. Plan Dönemi Amaç, Hedef ve Politikaları**

Türkiye’de sosyal devlet ilkesi gereği eşit, adil, erişilebilir ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemiyle vatandaşların sosyal risklere karşı korunması Plan döneminde bu alandaki politikaların temel amacını oluşturmaktadır. Nüfusun tamamını kapsayan genel sağlık sigortasıyla sağlıklı ve kaliteli yaşamı desteklemeye yönelik politikalar geliştirilmektedir. Plan döneminde çalışmalarına başlanması değerlendirilen uzun dönemli bakım sigortasıyla yaşlılık döneminde kişilerin başkalarına muhtaç kalmaksızın yaşamlarını daha kaliteli sürdürmelerini güvence altına almak amaçlanmaktadır.

Plan döneminde sosyal güvenlik sisteminin kapsayıcılığının artırılmasına yönelik olarak farklı istihdam türlerinin de kapsama alınmasını sağlayacak çalışmalar yapılarak sürdürülebilir ve üretken istihdamı destekleyici bir sosyal güvenlik sistemine dönüşümün sağlanması hedeflenmektedir.

Emeklilik dönemi refahının artırılmasına yönelik olarak özel emeklilik sistemlerine yönlendirilen tasarrufların artırılması için bireysel emeklilik sistemini geliştirme ve teşvik çalışmalarının devam etmesi hedeflenmektedir.

---

<sup>38</sup> Akmaz, M; “Systemic Analysis of and Policy Generation for the SSK Pension Scheme in Turkey”, 1999, Y. Lisans Tezi, ODTÜ.

### 3.3. Hedeflere Yönelik Politikalar ve Tedbirler

**Sosyal güvenlik kapsamı genişletilecektir, yeni çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik mevzuatı ile uyumlaştırılması sağlanacaktır.**

- Sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi için farklı meslek ve gelir gruplarına yönelik yeni uygulamalar geliştirilecek ve sisteme giriş kolaylaştırılacaktır.
- Yeni çalışma modelleri göz önünde bulundurularak farklı çalışma türlerine uyumlu bir sosyal güvenlik sistemine dönüşüm sağlanacaktır.
- Sosyal Güvenlik Kurumunun kapasitesi artırılarak yeni çalışma modellerine cevap verecek uygun teknik yapıya ulaşması sağlanacaktır.
- Kişilerin işsizlik ödeneği ve kısa çalışma ödeneği aldığı dönemlere ilişkin olarak borçlanma yapmalarına imkân verilerek ileride bağlanacak aylıkların yükseltilmesi sağlanacaktır.
- Yaşlanma ile birlikte sosyal güvenlik sistemi üzerine önemli bir yük oluşturacak olan yaşlı bakım hizmetlerinin finansmanı için uzun dönemli bakım sigortası çalışmalarına başlanacaktır.

**Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi güçlendirilecektir.**

- Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesini olumsuz etkileyecek düzenlemelerden kaçınılacaktır.
- Artan doğuşta beklenen yaşam süresi ve emeklilik döneminde geçen süreye bağlı olarak emeklilik yaşının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
- Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli mali sürdürülebilirliğine ilişkin göstergelerin düzenli olarak izlenmesi ve buna yönelik raporların oluşturulması sağlanacaktır.

**Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilecektir.**

- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle daha etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi için yeni denetim modelleri geliştirilecektir.
- Yabancı işgücünün kayıt altına alınabilmesi için etkin tedbirlerin alınması sağlanacaktır.

**Nüfusun değişen yapısına uygun olarak kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.**

- Nüfusun yaşlanmasını göz önünde bulundurarak kişilerin daha çok istihdamda kalmasını teşvik edici aylık bağlama oranını artıran sisteme geçilecektir.

- Sürekli iş göremezlik geliri veya maluliyet aylığı alan kişilerin yeniden işgücü piyasasına dönmelerinin sağlanması için mesleki rehabilitasyon uygulamasının yürürlüğe girmesi çalışmalara başlanacaktır.

**Sosyal güvenlik sisteminin etkin ve adil bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.**

- İstihdam teşviklerine ilişkin olarak etki analizi yapılacak ve etkin olmayan teşviklerin sonlandırılması, karmaşık bir yapıya sahip olan teşviklerin sadeleştirilmesi sağlanacaktır.
- Prim tahsilatları etkin denetimlerle artırılabacaktır.

**Kişilerin emeklilik gelirlerinin artırılması amacı doğrultusunda kamu emeklilik sistemi dışındaki sistemlere katılım teşvik edilecektir.**

- Vatandaşların finansal okur-yazarlığı ve farkındalığı artırılacak, BES ve OKS'nin tüm paydaşlar nezdinde daha yalın ve anlaşılır hale getirilmesi için mevzuatın sadeleştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
- BES ve OKS'de tasarruflarını değerlendiren katılımcılar için yatırım varlıklarının çeşitlendirilmesi ve etkin fon yönetimi sağlanacak, emekli olan bireylerin birikimlerini yıllık gelir sigortası şeklinde almaları özendirilecektir.
- Sisteme katılımın artırılması amacıyla işveren katkılı kıdem tazminatı gibi uygulamaları da içerecek ikinci basamak emeklilik sistemine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
- Özel emeklilik başta olmak üzere uzun vadeli tasarruf ve yatırım araçlarının görece olarak daha cazip hale getirilmesine yönelik vergisel düzenlemeler gözden geçirilecektir.
- OKS katılımcılarının hak ve menfaatlerinin daha iyi korunabilmesini teminen özel emeklilik hizmeti sunan kurumların kurumsal yapılarının güçlendirilecek ve kurumlar arası veri entegrasyonu artırılabacaktır.

### **3.4. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Önerilen Araştırmalar**

- Sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi amacıyla hane halkı işgücü anketi kullanılarak düşük gelirli, düzenli bir işte çalışmayanlar, ücretsiz aile işçisi gibi kişilerin sayıları tespit edilmeli ve gerekli politikalar hayata geçirilmelidir.

- Uzun dönemli bakım sigortası ve aile sigortası uygulamasına örnek teşkil edebilecek ülkeler incelenerek kurumsal altyapının kurulması ve finansman modelinin tüm tarafların katılımıyla birlikte tartışılması için çalıştaylar düzenlenmelidir.
- TÜİK tarafından yapılan nüfus projeksiyonlarının güncellenmesi ve yaşlı nüfusun işgücü piyasasında kalmasını sağlayacak politikaların araştırılması gerekmektedir.
- Mevcut istihdam teşviklerin etkinliği araştırılmalı, yüksek kayıt dışılığın olduğu sektör ve bölgelere özel teşvik sisteminin geliştirilmesi için çalışmalar yapılmalıdır.
- Kadınların işgücüne katılmasının önündeki engellere yönelik olarak araştırma yapılmalı ve gerekli tedbirler alınarak kadınların işgücüne katılımı teşvik edilmelidir.
- Kadınların işgücüne katılımını ve doğurganlık hızını artırmaya yönelik olarak uygulamada olan tüm teşvik ve yardımları tek bir çatı altında toplayan aile yardım sistemi gibi uygulamaların kurulmasına ilişkin çalışmalar yapılmalıdır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sosyal devlet ilkesi gereği eşit, adil, erişilebilir ve mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemiyle tüm vatandaşlara sosyal risklere karşı koruma sağlanması amaçlanmaktadır. Sosyal güvenlik hakkı birçok uluslararası belgede temel insan hakkı olarak belirtilmiş ve ülkeler bu belgeler ışığında vatandaşların sosyal güvenliğini sağlamak için düzenlemeler yapmıştır. Anayasamızın 60'ıncı maddesinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alıp teşkilatı kurmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansal olarak sürdürülebilirliği sosyal devlet ilkesinin etkin bir biçimde kullanılması için önemli bir gerekliliktir. Sosyal güvenlik sistemleri yoksulluğu azaltıcı, gelir dağılımını düzenleyici bir etkiye sahiptir. Sosyal devlet ilkesi gereği yapılacak ödemelerde sistemin aktüeryal sürdürülebilirliği temel bir gösterge olarak kullanılmalı ve sistem bu çerçevede tasarlanmalıdır.

Geçmiş dönem ve günümüzde çıkarılan yasalarla genç yaşta emekli olanların sisteme getirmiş olduğu mali yük, alt sınır aylığı uygulamalarıyla ödenen primler ve bağlanan aylık arasındaki bağın zayıflaması, sık aralıklarla çıkarılan yapılandırma kanunları, kayıt dışılık gibi nedenler halen sosyal güvenlik sistemi üzerinde önemli bir baskı unsurudur.

Prim gelirlerinin ve ileride bağlanacak aylık seviyelerinin yükseltilmesi adına ileri yaşlarda sigortalıların sistemde kalmalarına yönelik yeni uygulamaların geliştirilmesi Plan döneminin önemli hedefleri arasında yer almaktadır. Bu uygulamalar geliştirilirken genç işsizlik ve kayıt dışılığa sebep olacak düzenlemelerden de kaçınılmalıdır. Çalışanların kayıt dışılığının sadece sosyal güvenlik kurumuna bildirilme olarak değil aynı zamanda ücret veya çalışma gün sayısı üzerinden de olduğu göz önünde bulundurularak bu yönde etkin bir denetim sisteminin oluşturulması hedeflenmektedir.

Türkiye demografik fırsat penceresinin kapanmasıyla birlikte günümüze göre daha yaşlı bir nüfusa sahip olacaktır. Yaşlı nüfusun sağlık harcamalarının ve bakım giderlerinin sosyal güvenlik sistemi üzerinde önemli bir baskısı olacaktır. Bu nedenle halen genç bir nüfusa sahip olduğumuz bu dönemde gelecekteki yaşlı bakım giderlerini finanse etmek için bakım sigortası çalışmalarına başlanması gerekmektedir. Ülke örnekleri incelenerek Türkiye için uygun bir bakım modeli geliştirilmesi ve sistemin finansmanı için alternatif çalışmalar yapılması önem arz etmektedir.

İşgücü piyasasında kadınların işgücüne katılım oranındaki düşüklük halen devam etmektedir. Çalışan kadınların doğum sonrasında işe geri dönmeleri için çıkarılan yasanın ikincil mevzuat düzenlemesinin çıkarılması için çalışma yapılmalıdır. Bununla birlikte düşük doğurganlık oranları dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemleri için en önemli tehdittir. İleride çalışma çağı nüfusunda ortaya çıkacak azalma emeklilik yüklerinin karşılanamama sorununu ortaya çıkartabilir. Hem düşük doğurganlık oranlarını hem de kadınların doğum sonrası yeniden işgücüne katılmalarına yönelik olarak aile yardımları sistemi kurulması için Plan döneminde çalışmalara başlanması uygun olacaktır. Aile yardımlarıyla birlikte çocuk yoksulluğunun da önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Atipik çalışma biçimleri hızla istihdam piyasasında yerini almaktadır. Evden çalışma, kısmi süreli çalışma gibi istihdam şekillerinin yaygınlaşması gibi değişimlerle birlikte işgücü piyasası ve onunla bağlantılı olarak sosyal güvenlik sistemleri de atipik çalışma biçimine uygun bir yapıya dönüşmelidir. Yeni çalışma modelleri göz önünde bulundurularak farklı çalışma türlerine uyumlu bir sosyal güvenlik sistemine dönüşüm sağlanması ve Sosyal Güvenlik Kurumunun kapasitesi artırılarak yeni çalışma modellerine cevap verecek uygun teknik yapıya ulaşması Plan döneminin öncelikleri arasındadır.

İstihdamda düzenli artışın sağlanması ile ulusal tasarrufların artırılması, bireysel emeklilik sistemine katılımın teşvik edilmesi ve tamamlayıcı emeklilik sisteminin hayata geçirilmesi emeklilik döneminde refah artışını sağlayacaktır. Prim ödeyen sigortalı sayısındaki artış finansal iyileşmeye katkı sunarken, tamamlayıcı emeklilik ve bireysel emeklilik sistemleri yaşlı yoksulluğunun önlenmesinde, sosyal yardım taleplerinin azalmasında veya düşük emekli aylığı problemiyle karşı karşıya kalma riskinin azalmasında kilit rol üstlenecektir.

Otomatik ayarlama mekanizmaları birçok ülkede hâlihazırda uygulanmaktadır. Bu mekanizmalar yardımıyla artan yaşam beklentisine bağlı olarak emekli yaşının yükseltilmesi, prim oranları, aylık bağlama oranı ve güncelleme katsayısı gibi bazı parametrelerin sistemin sürdürülebilirliğini sağlayacak şekilde otomatik olarak belirlenmesi sağlanabilir. Plan döneminde emekliliğe ilişkin parametreler için otomatik ayarlama mekanizmalarının kullanılmasını sağlayacak gerekli yasal altyapının oluşturulmasının gündeme alınması gerekmektedir.

Kayıtlı istihdamın artırılması için uygulanan prim teşviklerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Verilen teşvikler için sektörel ve bölgesel etki analizleri yapılarak

etkisiz olan teŖvikleri sonlandırılması, eŖitlilięi fazla olan teŖviklerin yeniden değerlendirilerek etkin ve mevzuatsal olarak daha anlaşılır bir teŖvik düzenlemesinin yapılması gerekmektedir.

Bu kapsamda uygulanacak politikalar ve düzenlemelerin, Türkiye'nin 2053 hedefleri doğrultusunda nüfusun tamamını sosyal risklere karŖı koruyan, tüm vatandaŖlara eŖit biçimde hizmet veren, dinamik ve finansal olarak sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin oluŖturulmasında önemli yeri olacaktır.

## KAYNAKLAR

- Akmaz, M; “Systemic Analysis of and Policy Generation for the SSK Pension Scheme in Turkey”, 1999, Y. Lisans Tezi, ODTÜ.
- Alper, Y. (2017), Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler, Journal of Social Policy Conferences, 1-23.
- Apak, S., ve Taşçıyan, K., (2010), Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sisteminin Gelişimi, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt:2, Sayı:2.
- Emeklilik Gözetim Merkezi, (2017), Bireysel Emeklilik Sistemi Gelişim Raporu.
- Gökbayrak, Ş. (2010)., Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, Çalışma ve Toplum, Cilt:2, Sayı:25, 141-162
- Güvercin, C., H. (2004)., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, Cilt:57, Sayı:2.
- ILO, (2021), Building Social Protection Systems: International Standards And Human Rights Instruments, International Labour Office – Geneva.
- ILO, (2021), World Social Protection Report 2020–22: Social Protection At The Crossroads-In Pursuit of a Better Future, International Labour Office – Geneva.
- ISSA (2022), Priorities for Social Security: Trends, Challenges and Solutions, Geneva.
- ISSA, (2019), Ten Global Challenges For Social Security; Developments and Innovation, Geneva.
- Nicholas Barr and Peter Diamond, (2011), “Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism,”” Issues in Brief ib2011-2, Center for Retirement Research, revised Jan 2011
- OECD, (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, Paris.
- SBB, (2019), On Birinci Kalkınma Planı, 2019-2023.
- SBB, (2018), On Birinci Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- SBB, (2022), 2023 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı.
- SGK, (2021), Türkiye ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Sosyal Koruma, Ankara.
- SGK, Stratejik Plan, 2019-2023.

Uğur, S., (2004), Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, TİSK, Yayın No:244.

<https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/istatistikler/>

<http://eski.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tarihce/tarihce>

<https://www.mercer.com/assets/global/en/shared-assets/global/attachments/pdf-2022-mercercfa-global-pension-index-report.pdf>

<https://www.globalcompactturkiye.org/surdurulebilir-kalkinma-amaclari/>

[www.sbb.gov.tr](http://www.sbb.gov.tr)



TÜRKİYE CUMHURİYETİ CUMHURBAŞKANLIĞI  
**STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI**

YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI  
Ankara 2023

Necatibey Cad. No: 110/A 06570 Yücetepe - ANKARA  
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 52 98

ISBN NO: 978-625-8356-87-8

STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.