



T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014
KALKINMA
PLANI 2018

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

2023





T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014
KALKINMA 2014
PLANI 2018

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2014

ISBN 978-605-4667-62-8

YAYIN NO: KB: 2857 - ÖİK: 711

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

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

ÖNSÖZ

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanıdır.

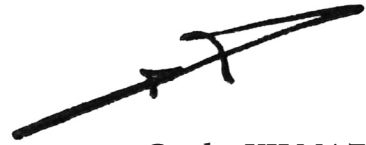
Ülkemizde kalkınma planlarının hazırlık aşamasında yürütülen Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları çerçevesinde 50 yılı aşkın katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kesimi temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği özel ihtisas komisyonu çalışmaları, 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarında da çok önemli bir işlevi ifa etmiştir.

5 Haziran 2012 tarihinde 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde makroekonomik, sektörel, bölgesel ve tematik konularda 20'si çalışma grubu olmak üzere toplam 66 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma gündemini ilgilendiren temel konularda oluşturulan Komisyonlarda toplam 3.038 katılımcı görev yapmıştır.

Bakanlığımızın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, Onuncu Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunmuş ve plan metnine girdi sağlamıştır. Komisyon çalışmaları sonucunda kamuoyuna arz edilen raporlar kurumsal, sektörel ve bölgesel planlar ile çeşitli alt ölçekli planlar, politikalar, akademik çalışmalar ve araştırmalar için kaynak dokümanlar olma niteliğini haizdir.

Plan hazırlık çalışmaları sürecinde oluşturulan katılımcı mekanizmalar yoluyla komisyon üyelerinin toplumumuzun faydasına sundukları tecrübe ve bilgi birikimlerinin ülkemizin kalkınma sürecine ciddi katkılar sağlayacağına olan inancım tamdır.

Bakanlığım adına komisyon çalışmalarında emeği geçen herkese şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu raporları ile bu raporların sunduğu perspektifle hazırlanan Onuncu Kalkınma Planının ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Cevdet YILMAZ
Kalkınma Bakanı

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	viii
KOMİSYON ÜYELERİ.....	ix
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	xi
GİRİŞ.....	1
1. MEVCUT DURUM ANALİZİ.....	3
2. TÜRKİYE’DE GEÇMİŞE YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE	
 ÇIKARILAN DERSLER.....	8
2.1. Emeklilik Parametrelerinde Reformlar.....	8
2.2. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasına Yönelik Politikalar	10
2.2.1. İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim İndirimleri.....	10
2.2.2. Kurumsal Yeniden Yapılanma.....	15
2.2.3. Çeşitli Çalışan Gruplarına Yönelik Düşük Prim Ödemeyi	
İçeren Programların Uygulamaya Konulması	15
3. DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE GELİŞME EĞİLİMLERİ	16
3.1. Dünya’da Gelişme Eğilimleri.....	16
3.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliğine	
Etki Eden Faktörler.....	20
3.2.1. Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Prim	
Kayıpları	20
3.2.1.1. Sosyal Sigorta Kapsamının Darlığı.....	21
3.2.1.2. Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sisteminin Kayıt Dışı	
Çalışmayı Özendirmesi.....	25
3.2.1.3. Düşük Kazanç Bildirimi	28
3.2.1.4. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyon Eksikliği	29
3.2.1.5. Prim Tahsilatında Yaşanan Sorunlar	29
3.2.2. Bağımsız Çalışanların Sosyal Sigorta Sisteminden Hizmet Akdi ile	
Çalışanlar Gibi Yararlanmaması.....	31
3.2.3. Sosyal Güvenlik Denetiminden Kaynaklanan Sorunlar	33
3.2.4. Sık Çıkarılan Aflar ve Borçlanma Yasaları.....	34
3.2.5. Bireysel Emeklilik Fonlarındaki Tasarrufların Yetersizliği	35
4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ	38
4.1. Hedeflere Yönelik Temel Amaç ve Politikalar	38

4.2. Temel Amaç ve Politikalara Yönelik Eylemler ve Uygulama Stratejileri	39
4.2.1. Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı Ücretle Mücadele Edilerek Kayıtlı Çalışan Sayısı Artırılacak, Prim Tabanı Genişletilecek ve Prim Tahsilatı Artırılacaktır.....	39
4.2.1.1. Sosyal Sigorta Kapsamı Genişletilecek ve Sisteme Giriş Kolaylaştırılacaktır.....	39
4.2.1.2. Prim Teşvikleri Kayıtlı İstihdamı Artıracak Şekilde Düzenlenecektir.....	40
4.2.1.3. Sosyal Güvenlik Denetiminde Etkinlik Artırılacaktır.....	41
4.2.1.4. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasında Riskli Sektörler Belirlenecek ve Sektörlerin Özelliğine Uygun Kayıt Altına Alma Politikaları İzlenecektir.....	41
4.2.1.5. Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sistemlerinde, Kayıtlı İstihdamı Artıracak Şekilde Düzenlemeler Yapılacaktır.....	42
4.2.1.6. Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Yapma Teşvik Edilecektir... ..	42
4.2.1.7. Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Kamu Kurum ve Kuruluşları Arası Etkin İşbirliği Sağlanacak ve Koordinasyon Artırılacaktır.....	42
4.2.1.8. Düşük Kazanç Bildirimi Önlenecek, SGK'ya Bildirilen Kazanç Artırılacaktır.....	43
4.2.1.9. Prim Tahsilatı Artırılacaktır.....	43
4.2.2. Prim Yapılandırmaları İstisnai Haller Dışında Uygulanmayacak, Yurtdışı Borçlanma Uygulaması Yeniden Düzenlenecektir.....	44
4.2.3. Kişilerin Çalışma Hayatında Daha Uzun Süre Kalması Teşvik Edilecektir.....	44
4.2.4. Kadınların İşgücüne Katılımı ve Kayıtlı İstihdamı Artırılacaktır.....	45
4.2.5. Sosyal Sigorta Programlarında Norm ve Standart Birliği Sağlanacaktır.....	46
4.2.6. Sosyal Güvenlik Mevzuatı, Sade ve Anlaşılır Şekilde Düzenlenecektir.....	46
4.2.7. Bireysel Emeklilik Sistemine Katkı Payı Ödeyenlerin Sayısı ve Ödenen Katkı Payı Miktarı Artırılacaktır.....	46
4.3. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Gereken Araştırmalar	50
5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME	52
KAYNAKÇA.....	55

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye’de Sosyal Harcamaların Seyri; GSYH’ya Oran (%) (2000-2011).....	4
Tablo 2: Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Gelirleri, Giderleri ve Bütçeden Yapılan Transferlerin GSYH’ya Oranı (%).....	5
Tablo 3: Düşük, Orta ve Yüksek Gelir Grubuna Dahil Ülkelerde Sosyal Sigorta Kollarına Göre Kapsam (%)	7
Tablo 4: İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşviklerinden Yararlanma Koşulları	10
Tablo 5: İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşvikleri	12
Tablo 6: Bazı Sektörlerde Sosyal Güvenlikle İlgili Maliyetlerin Toplam Katma Değere Oranı, 2003-2008 (%).....	14
Tablo 7: Bazı Ülkelerde Yaşlıları Daha Uzun Süre İstihdam Etmeye Yönelik Teşvikler	18
Tablo 8: İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, Kır-Kent, 2007-2012, (%)	21
Tablo 9: 65 Yaş Üstü Nüfustan Emeklilik, Yaşlılık ve Dul Yetim Aylığı Alanların Gelir Gruplarına Göre Dağılımı, 2010 (%).....	22
Tablo 10: Kayıt Dışı Çalışanların İşteki Durumu ve Gelir Gruplarına Göre Dağılımı*, 2010	24
Tablo 11: 2010 Yılı İtibariyle Sistemin Dışladığı Kayıt Dışı Çalışanlar ve Mevzuata Göre Prim Tahsil Edilebilecek Kayıt Dışı Çalışanlar.....	25
Tablo 12: Sosyal Yardım Alabilmek İçin Sigortalı Olarak Çalışmamayı Gerektiren Düzenlemeler	26
Tablo 13: Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sisteminden Yardım ya da Edim Alıp Kayıt Dışı Çalışanların Dağılımı, 2010	27
Tablo 14: 4/b Sigortalılarının Borç Durumları (Aralık-2011).....	30
Tablo 15: Sigortalıların Çeşitli Sigorta Kolları Açısından Sistemden Elde Edecekleri Edimler ve Edime Hak Kazanma Koşulları	31
Tablo 16: Özel Emeklilik Programlarının Çeşitlerine Göre Kapsamı, Çalışma Çağındaki Nüfusa (15-64 Yaş) Oranı (%), 2009.....	36
Tablo 17: Plan Dönemi Eylemler ve Uygulama Stratejileri	47

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Gelir Gruplarına ve Sosyal Güvenlik Programlarına Göre Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%)*	4
Şekil 2: Emekli Aylıklarının İkame Oranı (%).....	9
Şekil 3: Yaşlı Bağımlı Nüfusun Emeklilik Sistemleri Üzerindeki Baskısı	17
Şekil 4: Kayıt Dışı Çalışanların Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (%) (2010)	23
Şekil 5: İşveren ve Kendi Hesabına Çalışanların Mütешеbbis ve Tarım Gelirleri İle Kuruma Prim Ödedikleri Kazanç Tutarları, (TL), 2010	28
Şekil 6: 4/a ve 4/b Sigortalıları Arasındaki Norm ve Standart Farklılıkları.....	33
Şekil 7: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin İş Dağılımı, (%) (Şubat, 2012)	34
Şekil 8: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2010 Yılında Emeklilik Yatırım Fonlarının Büyüklüğü, GSYH'ya Oran (%)	35

KOMİSYON ÜYELERİ

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

BAŞKAN

Prof. Dr. Yusuf ALPER

Uludağ Üniversitesi

RAPORTÖR

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ

Pamukkale Üniversitesi

KOORDİNATÖRLER

Ahmet Oğuz SARICA

Kalkınma Bakanlığı

Nafiz BAYSAL

Kalkınma Bakanlığı

ÜYELER

Prof. Dr. Tekin AKGEYİK

İstanbul Üniversitesi

Şeyda AKTEKİN

TİSK

İlyas AKTİKEN

Kalkınma Bakanlığı

Yusuf ALTINTAŞ

Hazine Müsteşarlığı

Prof. Dr. Kadir ARICI

Gazi Üniversitesi

Hüseyin ASLAN

Türkiye Kamu-Sen

Dr. Mehmet BULUT

SGK

Tuncay CEVHEROĞLU

Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği

Doç. Dr. Aziz ÇELİK

KESK

Nevin DAĞ

TESK

Emel DANIŞOĞLU

TÜRYAK

Yrd. Doç. Dr. Çağaçan DEĞER

Ege Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Adem Yavuz ELVEREN

ODTÜ

Osman Nuri ERDEM

Kalkınma Bakanlığı

Ümran ERGENÇ PAŞALIOĞLU

Kalkınma Bakanlığı

Yrd. Doç. Dr. Dilek ESER İYİLİKÇİ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Zahit GÖNENCAN

HAK-İŞ

Hande HACİMAHMUTOĞLU

Kalkınma Bakanlığı

Önder İNCE

Maliye Bakanlığı

Müge İŞCAN YILMAZ

Emeklilik Gözetim Merkezi

Barış İYİAYDIN

TÜRK-İŞ

Derya KARADEMİR

TİSK

Hakkı KIZILOĞLU

TİSK

Tahsin KÖSE

Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği

Eren ÖĞÜTOĞULLARI

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Ekin SARI AKALIN

DİSK

Prof. Dr. Serdar SAYAN

TÜSİAD

Sibel SAYIN

Hazine Müsteşarlığı

Ahmet ŞAĞAR

TOBB

Şahin Ali ŞEN
İlker ŞİRİN
Celal TOZAN
İbrahim TURASAN
Fatih TÜRKMEN
Seda TÜRKSEVER
Doç. Dr. Suat UĞUR
Sevgi UNAN
Cafer Turan YAZICIOĞLU

Memur-Sen
SGK
TÜRK-İŞ
Sosyal Güvenlik Müfettişleri Derneği
Kalkınma Bakanlığı
Kalkınma Bakanlığı
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği
Türkiye Emekliler Derneği

YÖNETİCİ ÖZETİ

Sosyal güvenlik sistemleri; başta emeklilik, sağlık ve uzun dönem bakım alanları olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı sorun alanları ile karşı karşıyadır.

Gelişmekte olan ülkeler; sosyal güvenlik programlarını tüm çalışan gruplarına yaymak, enformel sektörü kayıt altına almak için çabalarken, gelişmiş ülkeler yaşlanan nüfus nedeniyle emeklilik sistemlerinin finansman açıklarını azaltmak için emeklilik yaşının artırılması, yaşlıların daha fazla çalışma hayatına katılması, tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin teşvik edilmesi gibi sorun alanlarına öncelik vermektedirler.

Ekonomik kriz, Avrupa Birliği'nde (AB) sosyal koruma sistemlerinin yeniden yapılanmasını sağlayacak bir etkiye yol açmasa da bazı reformların yapılması için güçlendirici bir etki yaratmıştır. AB ülkeleri, kriz sonrası dönemde genellikle, zorunlu emeklilik yaşının yükseltilmesi, erken emeklilik için şartların sıkılaştırılması, emeklilik sistemleri ile yaşam beklentileri arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi ve işgücü piyasasında daha fazla kalınmasına yönelik politikalar üzerine yoğunlaşmıştır.

Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik harcamaları artma eğilimindedir. Özellikle doğuşta yaşam beklentisinin artması ve hızla yaşlanan nüfus, emeklilik sistemlerinin mali sürdürülebilirliği için yeni reformları gerekli kılmaktadır. AB Komisyonu, emeklilik reformu için aşağıdaki bileşenlerin uygulanmasını tavsiye etmektedir:

1- Emeklilik yaşı ile artan yaşam beklentisi arasında bağ kurulması,

2- Erken emeklilik ya da sistemden diğer erken çıkış yollarının kısıtlanması,

3- Yaşam boyu öğrenim programlarına erişimin artırılarak uzun çalışma hayatının desteklenmesi, işgücünün nitelikleri ile işyerleri arasındaki uyumun artırılması, yaşlı işçiler için istihdam olanaklarının geliştirilmesi, aktif ve sağlıklı yaşlanmanın desteklenmesi,

4- Kadın ve erkekte emeklilik yaşının eşitlenmesi,

5- Emeklilik gelirlerinin artırılması için tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin desteklenmesi

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinde kapsamlı değişimler ve dönüşümler yaşanmaktadır. Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği (ISSA), sosyal güvenlik sistemlerini etkileyen demografik yapı değişikliklerini ve dönüşümleri yedi başlık altında incelemekte olup bunlar; yaşlanma, daha küçük ve daha düzensiz aile yapısı, işgücü piyasalarında geniş kapsamlı dönüşümler, kentleşme, yaşam döngüsünde uyumsuzluk, göç ve sosyal yapıdaki değişimdir.

Türk sosyal güvenlik sistemi, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile karşılaştırıldığında genç nüfus yapısına karşın, erken ve genç yaşta emeklilik, aylık bağlama oranlarının ve yaşlılık aylıklarının ödenen prime ve çalışılan süreye kıyasla göreceli ola-

rak yüksek olması, geriye dönük sık çıkarılan af niteliğindeki borçlanma uygulamaları, prim ödeme eğilimlerinin düşüklüğü, prim afları, sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal kapasite yetersizlikleri, sosyal güvenlik suistimalleri ve prim karşılığı olmadan yapılan aylık ve gelir ödemeleri gibi nedenlerle 1990'ların başından itibaren gelir gider açığı vermeye başlamıştır.

Emeklilik sisteminde 1999 ve 2008 yıllarında kapsamlı düzenlemeler yapılmış, 2006 yılında ise farklı sosyal sigorta kurumları, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) çatısı altında, farklı sosyal sigorta rejimleri de 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu içinde toplanmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde (2007-2013), sosyal güvenlik konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun dört ana bileşeninden üçü olan emeklilik, sağlık ve kurumsal yapılanma bileşenleri gerçekleştirilmiş; ancak, önce SGK bünyesinde sürdürülmesi düşünülen, daha sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca yürütülmesi benimsenen düzenlemeler halen bütüncül bir anlayışın gereklerine uygun şekilde yapılmamıştır.

Reform ile emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik olarak emeklilik parametrelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bunlar; emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, prime esas kazanç kapsamının genişletilmesi ve prime esas kazanç üst sınırının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının ve kazanç güncelleme katsayısının düşürülmesini içeren gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemlerdir. Öte yandan, aynı dönemde kayıtlı istihdamın artırılmasına yönelik bazı değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişiklikler, primlerini düzenli ödeyen ve sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlere yönelik sosyal sigorta prim teşviklerinin verilmesi, denetim elemanı sayısının artırılması, kamu kurum ve kuruluşları arası bilgi paylaşımı ve denetime yönelik koordinasyon ve işbirliğinin güçlendirilmesi, sigortasız işçi çalıştıranlara yönelik yaptırımların artırılması şeklinde sıralanabilir.

Yapılan reformlara karşın sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) oranında ciddi bir gerileme henüz gerçekleşmemiştir. Bunun temel nedenlerinden birisi reformun parametrelerinin daha çok 2008 sonrası ilk defa işe giren sigortalıları etkilemesidir. Sistemin 1999 öncesinde sigortalı olanlara karşı süregelen yükümlülükleri, uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ve sosyal güvenlik reform çalışmalarının yapıldığı dönemlerde artan emekli sayısı, emeklilik giderlerini artırmaya devam etmiştir. Diğer yandan, geriye yönelik çıkarılan af ve borçlanma yasaları gibi sigortacılık ilkelerinden uzak uygulamalar sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Son 12 yılda sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengeleri analiz edildiğinde prim gelirlerinde önemli artışlar olduğu, buna mukabil hem sigorta ödemelerinde hem de sağlık harcamalarında ciddi yükselişler olduğu görülmektedir. Her ne kadar son dönemde sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider açığında önemli bir iyileşme görünüyorsa da bu iyileşmenin esas sebebi, 2008 yılından itibaren kamunun sisteme katkı vermesidir. Nitekim devlet katkısı dışarı çıkarıldığında 2012 yılında sistemin gelir-gider açığının milli gelire oranı, 2007-2010 dönemindeki orana yaklaşmaktadır.

Prim gelirlerindeki artışta, özellikle ekonomik büyüme ve kayıt dışı istihdamdaki azalma ile beraber hizmet akdiyle çalışanların prim gelirlerinin artması, kamu çalışanlarının prim gelirlerindeki artış, prim ödeme gücü olmayanlara yönelik kamu tarafından SGK'ya prim ödenmesi etkili olmuştur. Bu dönemde öne çıkan önemli bir gelişme de kendi hesabına çalışanların prim gelirlerinin GSYH'ya oranında yaşanan gerilemedir. Özellikle yapılandırma uygulamaları ve icra takibinin yapılmaması gibi nedenlerle Bağ-Kur'da prim tahsilat oranları devamlı olarak düşmektedir. Kendi hesabına çalışanlardaki kayıt dışı istihdam oranlarının halen yüksek oranlarda seyretmesi ise prim gelirlerini olumsuz etkilemektedir.

Sigorta giderlerindeki artışta; bazı dönemlerde emekli aylıklarına yapılan yüksek oranlı artışlar, kademeli geçiş sürelerinin uzunluğundan dolayı emekli olan sayısının halen yüksek ve emekli olma yaşının düşük olması, prim yapılandırma uygulamalarından sonra yeni emeklilerin sisteme girmesi etkili olmuştur.

Sağlık harcamalarındaki artışta ise, Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulaması sonrasında sağlık hizmetleri kapsamının ve hizmete erişimin artması, teminat paketinin genişletilmesi etkili olmuş; ayrıca daha önce merkezi yönetim bütçesinden karşılanan devlet memurları sağlık harcamaları ile yeşil kart sağlık harcamaları giderlerinin SGK'ya devredilmesi etkili olmuştur. Bunlara rağmen, özellikle ilaç başta olmak üzere sağlık alanında alınan harcama kısıtıcı tedbirler, sağlık harcamalarındaki artışı dizginlemiştir.

Sonuçta, sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferinin GSYH'ya oranı incelendiğinde, 2009 ve 2010 yıllarında küresel ekonomik krizin de etkisiyle çok ciddi oranda arttığı, daha sonraki dönemde biraz düştüğü ama Dokuzuncu Plan dönemi öncesine göre yüksek oranlı seyrettiği görülmektedir.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine etki eden faktörler temel olarak; kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik sisteminin prim kayıpları, sosyal sigorta kapsamının darlığı, sosyal yardım ve sosyal sigorta sisteminin kayıt dışı çalışmayı özendirmesi, düşük kazanç bildirimi, kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyon eksikliği, prim tahsilatında yaşanan sorunlar, bağımsız çalışanların sosyal sigorta sisteminden hizmet akdi ile çalışanlar gibi yararlanmaması, sosyal güvenlik denetiminden kaynaklanan sorunlar, sık çıkarılan aflar ve borçlanma yasaları ile bireysel emeklilik fonlarındaki tasarrufların yetersizliği şeklinde özetlenebilir.

Bu bağlamda, sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için sadece kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ve prim tahsilat oranlarının yükseltilmesiyle prim gelirlerinin artırılması yeterli olmayıp; düzenli ücretli istihdamının ve özellikle kadın istihdamının artırılması, yaşlıların çalışma hayatında daha uzun süre kalmalarının teşvik edilmesi, bireysel emeklilik fonlarının büyütülmesi ve tamamlayıcı emeklilik programlarının teşviki ile yeni tasarruf mekanizmaları geliştirilmesi gibi çok yönlü politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin mali ve sosyal açıdan sürdürülebilir, tüm nüfusa etkin ve eşit biçimde hizmet verecek bir yapıda olması, uzun vadede temel hedeftir. Sosyal

güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik olarak Onuncu Plan dönemi sonu olan 2018 yılı için iki hedef belirlenmiştir. Bunlardan birincisi, 2012 yılında %1,4 olan sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkının GSYH'ya oranının, %1'e düşürülmesi, ikincisi ise 2012 yılında %1,4 olan bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının, %4'e yükseltilmesidir.

Plan dönemi hedeflerine ulaşılacak için aşağıdaki temel amaç ve politikalar belirlenmiş ve bunlara ilişkin eylem ve uygulama stratejilerine raporda yer verilmiştir.

- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak, prim tabanı genişletilecek ve prim tahsilatı artırılacaktır.

- Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli aktüeryal dengesini olumsuz etkileyen prim yapılandırılmaları istisnai haller dışında uygulanmayacak, yurtdışı borçlanma uygulaması yeniden düzenlenecektir.

- Kişilerin çalışma hayatında kalarak sisteme prim ödemeleri teşvik edilecektir.

- Kadınların işgücüne katılımı ve kayıtlı istihdamı artırılacaktır.

- Sosyal sigorta programlarında çalışan gruplar arasında norm ve standart birliği sağlanacaktır.

- Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.

- Bireysel emeklilik sistemine katkı payı ödeyenlerin sayısı ve ödenen katkı payı miktarı artırılacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak yukarıda belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamlaştırmakla kalmayacak, sigortalıların emeklilik döneminde karşılaştıkları muhtemel tasarruf açıklarının giderilmesine de katkı sağlayacaktır.

GİRİŞ

Türk sosyal güvenlik sistemi, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri ile karşılaştırıldığında genç nüfus yapısına karşın, erken ve genç yaşta emeklilik, aylık bağlama oranlarının ve yaşlılık aylıklarının ödenen prime ve çalışılan süreye göre göreceli olarak yüksek olması, geriye dönük sık çıkarılan af niteliğindeki borçlanma uygulamaları, prim ödeme eğilimlerinin düşüklüğü, prim afları, sosyal güvenlik kurumlarının kurumsal kapasite yetersizlikleri, sosyal güvenlik suistimalleri ve prim karşılığı olmadan yapılan aylık ve gelir ödemeleri gibi nedenlerle 1990'ların başından itibaren gelir gider açığı vermeye başlamıştır. Ayrıca, yüksek kayıt dışı istihdam ve düşük istihdam nedeniyle sistem, prim gelirleri kaybıyla da karşı karşıya kalmıştır.

Emeklilik sisteminde 1999 ve 2008 yıllarında yapılan kapsamlı düzenlemelerle sistemin temel parametrelerini oluşturan aylık hesaplama sistemi değiştirilmiş, emeklilik yaşı yükseltilmiş, prime esas kazançlar ve prim oranları ile ilgili değişiklikler yapılmış ve kayıtlı istihdamı artırmaya yönelik çeşitli tedbirler alınmıştır. 2006 yılında ise farklı sosyal sigorta kurumları, SGK çatısı altında, farklı sosyal sigorta rejimleri de 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu içinde toplanmıştır. Yapılan reformlara karşın sosyal güvenlik sisteminin finansman açıklarının GSYH'ya oranında ciddi bir gerileme henüz gerçekleşmemiştir. Bunun temel nedenlerinden birisi, reformun parametrelerinin daha çok 2008 sonrası ilk defa işe giren sigortalıları etkilemesidir. Sistemin 1999 öncesinde sigortalı olanlara karşı süregelen yükümlülükleri, uzun döneme yayılan kademeli emeklilik yaşı, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ve sosyal güvenlik reform çalışmalarının yapıldığı dönemlerde artan emekli sayısı, emeklilik giderlerini artırmaya devam etmiştir. Diğer yandan, geriye yönelik çıkarılan af ve borçlanma yasaları gibi sigortacılık ilkelerinden uzak uygulamalar sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları kapsamında oluşturulan 46 Komisyondan biri de, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) olarak belirlenmiştir. Komisyon, Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen sosyal taraf temsilcilerinin katılımı ile iki ana toplantı yapmış, ilk toplantıda oluşturulan alt komisyonlarla çalışmalarını sürdürmüştür. Bu kapsamda 5 alt komisyon kurulmuş olup söz konusu komisyonlar Kurumsal Yapılanma, Mevzuat – Norm ve Standart Birliği, Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı, Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Programları ile Kapsam – Kayıtdışı İstihdam ve Haklar alanlarında çalışmışlardır. Alt komisyon raporlarında ulaşılan sonuçlar ve iki toplantıda sosyal taraflar ve akademisyenlerce dile getirilen görüşler, standart rapor planının elverdiği ölçüde raportör tarafından bu rapora yansıtılmaya çalışılmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu rapor sosyal güvenlik bağlamında asli olarak yaşlılık sigortası alanına odaklanmış olup, sosyal güvenlikle ilgili olarak oluşturulan diğer ÖİK'lerle bir içerik çakışması yaşanmaması adına sosyal hizmetler ve yardımlar ile genel sağlık sigortası bu rapor kapsamı dışında tutulmuştur.

Rapor, temelde beş bölümden oluşmaktadır ve Kalkınma Bakanlığının Onuncu Plan ÖİK'ları için oluşturduğu standart plana uygun olarak hazırlanmıştır. İlk bölümde,

Türkiye’de ve Dünya’da sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumu değerlendirilmiş ve sosyal güvenlik harcamalarının son 10 yıldaki gelişim seyri ortaya konulmuştur. İkinci bölümde, Türkiye’de geçmişteki gelişmelerden ileriye yönelik çıkarılan dersler ve Dokuzuncu Plan döneminde yapılan reformlar kısaca açıklanmıştır. Üçüncü bölümde, Dünya’da ve Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği alanındaki gelişmeler ve Türkiye’de sistemin sürdürülebilirliğine etki eden ve sistemin açık vermesine yol açan etmenler incelenmiştir. Dördüncü bölümde, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik Onuncu Plan dönemi perspektifine yer verilmiş, beşinci bölümde ise sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik sonuç ve genel değerlendirmeler sunulmuştur.

1. MEVCUT DURUM ANALİZİ

Sosyal güvenlik sistemleri; başta emeklilik, sağlık ve uzun dönem bakım alanları olmak üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı sorun alanları ile karşı karşıyadır.

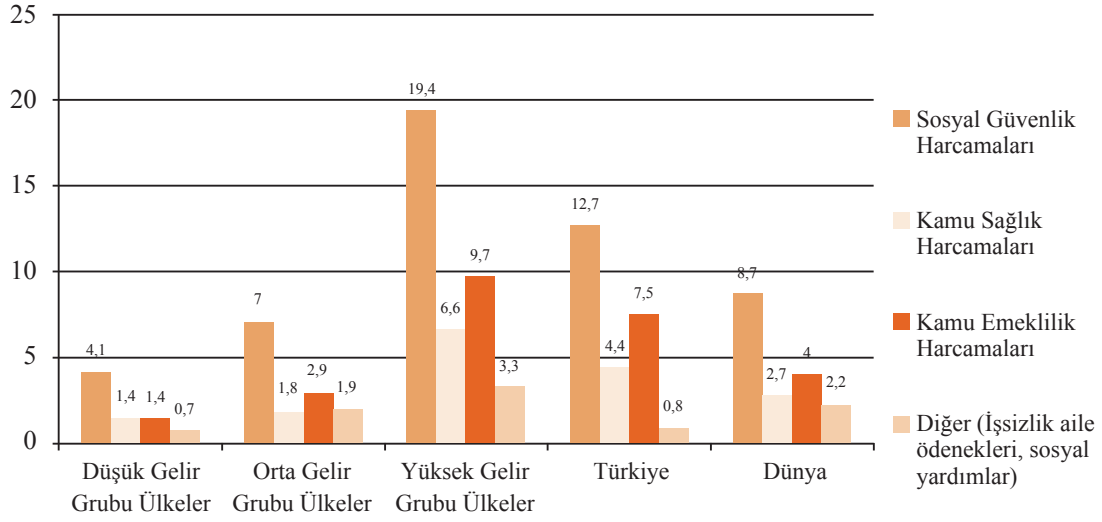
Gelişmekte olan ülkeler; sosyal güvenlik programlarını tüm çalışan gruplarına yaymak, enformel sektörü kayıt altına almak için çabalarken, gelişmiş ülkeler yaşlanan nüfus nedeniyle emeklilik sistemlerinin finansman açıklarını azaltmak için emeklilik yaşının artırılması, yaşlıların daha fazla çalışma hayatına katılması, tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin teşvik edilmesi gibi sorun alanlarına öncelik vermektedirler.

Dünya’da ortalama sosyal güvenlik harcamalarının GSYH’ya oranı, 2000 yılında %7,5 seviyesinde gerçekleşmişken, geçen on yılda %8,4 seviyesine yükselmiştir. Söz konusu oran, yüksek gelir grubuna dâhil ülkelerde %18’den %19,4’e, orta gelir grubuna dâhil ülkelerde %5,3’ten %6,7’ye, düşük gelir grubuna dâhil ülkelerde ise %3,2’den %3,9’a yükselmiştir (ILO, 2010). Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde, dünyada büyük bir ekonomik kriz yaşanmış, bu süreçte işsizlik oranları tüm ülkelerde artmıştır. Ekonomik krizden sosyal güvenlik sistemleri de etkilenmiş, özellikle emeklilik fonları, sermaye piyasalarındaki dalgalanmalardan olumsuz yönde etkilenmiştir (ILO, 2010:117).

2009 yılında, Türkiye ekonomisi de krizden olumsuz etkilenmiş ve %4,8 oranında küçülmüştür. 2010 ve 2011 yıllarında ise ekonomi yüksek büyüme oranlarını tekrar yakalamıştır. Türkiye’de eğitim harcamaları dışındaki sosyal harcamaların GSYH’ya oranı, 2007 yılında %11,4 iken, 2011 yılında %12,7’ye yükselmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2011:246).

Türkiye’nin sosyal güvenlik harcamaları, yüksek gelir grubuna dâhil ülkeler ile orta gelir grubuna dâhil ülkeler arasındadır. Bununla beraber, kamu emeklilik ve sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı, orta gelir grubuna dâhil ülkelerin yaklaşık 2,5 katı kadardır. Türkiye daha genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen, kamu emeklilik harcamalarının GSYH’ya oranı, gelişmiş ülkelere yakındır. Erken ve genç yaşta emeklilik uygulamaları, ödenen prim ve çalışılan süreye göre yüksek emekli aylıkları, Türkiye’nin emeklilik harcamalarını yaşlı nüfus oranı yüksek ülkelerin emeklilik harcamasının bile üzerine çıkarmıştır.

Şekil 1: Gelir Gruplarına ve Sosyal Güvenlik Programlarına Göre Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH'ya Oranı (%)*



*(Ulaşılabilen Son Yıllar, Türkiye İçin 2011)

Kaynak: ILO, 2010, Türkiye için Kalkınma Bakanlığı

Tablo 1: Türkiye’de Sosyal Harcamaların Seyri, GSYH’ya Oran (%) (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eğitim	3	3,1	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	3,2	3,4	3,9	4	4
Sağlık	2,6	3,2	3,7	3,8	4	4	4,1	4	4,3	5	4,5	4,4
Sosyal Koruma	5	5,7	6,3	7,2	7	7,3	7,1	7,4	7,2	8,2	8,3	8,3
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	4,7	5,3	5,6	6,4	6,3	6,5	6,4	6,7	6,6	7,6	7,6	7,5
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0	0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Toplam	10,6	12	13,5	14,3	14,3	14,5	14,3	14,6	14,8	17,2	16,9	16,7

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Türkiye’de sosyal harcamaların GSYH’ya oranı, 2000 yılında %10,6 seviyesindeyken 2011 yılında %16,7 seviyesine yükselmiştir. Emeklilik harcamalarının GSYH’ya oranı %4,7 seviyesinden %7,5 seviyesine yükselirken, sağlık harcamalarının GSYH’ya oranı %2,6 seviyesinden %4,4 seviyesine yükselmiştir (Tablo 1).

Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının gelişme seyri, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) ve Emekli Sandığı, SGK çatısı altında 2006 yılında birleştirildikten sonra SGK bütçesi üzerinden takip edilmiştir.

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Gelirleri, Giderleri ve Bütçeden Yapılan Transferlerin GSYH’ya Oranı (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. GELİRLER	5,4	5,6	6,0	6,1	6,0	6,8	6,5	6,8	7,8	8,4	9,3	9,4
-Prim Tahsilatları	4,1	4,4	4,8	4,9	4,7	5,4	5,2	5,7	5,7	6,1	6,9	7,0
-Devlet Katkısı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,2	1,4	1,6	1,7
-Diğer Gelirler	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	1,2	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
B. GİDERLER	7,3	8,0	9,0	9,0	9,1	9,1	9,4	9,5	10,8	10,8	10,5	11,0
-Sigorta Ödemeleri	4,7	5,1	5,9	5,8	6,1	5,9	6,3	6,3	7,1	7,2	7,1	7,5
-Sağlık Giderleri	1,6	2,0	2,2	2,3	2,2	2,3	2,4	2,7	3,0	3,0	2,8	3,1
-Diğer Giderler	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4
C. GELİR-GİDER FARKI	-1,9	-2,4	-3,0	-2,9	-3,1	-2,3	-3,0	-2,7	-3,0	-2,4	-1,3	-1,6
D. BÜTÇE TRANSFERLERİ	1,9	2,4	2,9	2,9	3,1	2,4	3,1	2,7	3,1	2,5	1,3	1,6
-Toplam Bütçe Transferleri	2,4	2,9	3,4	3,4	3,6	3,0	3,9	3,7	5,5	5,0	4,1	4,5

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Son 12 yılda sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider dengeleri analiz edildiğinde prim gelirlerinde önemli artışlar olduğu, buna mukabil hem sigorta ödemelerinde hem de sağlık harcamalarında ciddi yükselişler olduğu görülmektedir. Her ne kadar son dönemde sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider açığında önemli bir iyileşme görünüyorsa da bu iyileşmenin esas sebebi, 2008 yılından itibaren kamunun sisteme katkı vermesidir. Nitekim devlet katkısı dışarı çıkarıldığında 2012 yılında sistemin gelir-gider açığının milli gelire oranı, 2007-2010 dönemindeki orana yaklaşacaktır.

Prim gelirlerindeki artışta, özellikle ekonomik büyüme ve kayıt dışı istihdamdaki azalma ile beraber hizmet akdiyle çalışanların prim gelirlerinin artması, kamu çalışanlarının prim gelirlerindeki artış, prim ödeme gücü olmayanlara yönelik kamu tarafından SGK’ya

prim ödenmesi etkili olmuştur. Bu dönemde öne çıkan önemli bir gelişme de kendi hesabına çalışanların prim gelirlerinin GSYH'ya oranında yaşanan gerilemedir. Özellikle yapılandırma uygulamaları ve icra takibinin yapılmaması gibi nedenlerle Bağ-Kur'da prim tahsilat oranları devamlı olarak düşmektedir. Kendi hesabına çalışanlardaki kayıt dışı istihdam oranlarının halen yüksek oranlarda seyretmesi ise prim gelirlerini olumsuz etkilemektedir.

Sigorta giderlerindeki artışta; bazı dönemlerde emekli aylıklarına yapılan yüksek oranlı artışlar, kademeli geçiş sürelerinin uzunluğundan dolayı emekli olan sayısının halen yüksek ve emekli olma yaşının düşük olması, prim yapılandırma uygulamalarından sonra yeni emeklilerin sisteme girmesi etkili olmuştur.

Sağlık harcamalarındaki artışta ise, GSS uygulaması sonrasında sağlık hizmetleri kapsamının ve hizmete erişimin artması, teminat paketinin genişletilmesi etkili olmuş; ayrıca daha önce merkezi yönetim bütçesinden karşılanan devlet memurları sağlık harcamaları ile yeşil kart sağlık harcamaları giderlerinin SGK'ya devredilmesi etkili olmuştur. Bunlara rağmen, özellikle ilaç başta olmak üzere sağlık alanında alınan harcama kısıtıcı tedbirler, sağlık harcamalarındaki artışı dizginlemiştir.

Sonuçta, sosyal güvenlik sistemine yapılan toplam bütçe transferinin GSYH'ya oranı incelendiğinde, 2009 ve 2010 yıllarında küresel ekonomik krizin de etkisiyle çok ciddi oranda arttığı, daha sonraki dönemde biraz düştüğü ama Dokuzuncu Plan dönemi öncesine göre yüksek oranlı seyrettiği görülmektedir. Söz konusu artışta yeni teşvik maliyetlerinin önemli etkisi olsa da yapılan iki reforma rağmen toplam bütçe transferinin GSYH'ya oranında önemli bir iyileşme görünmemektedir.

Tablo 3: Düşük, Orta ve Yüksek Gelir Grubuna Dahil Ülkelerde Sosyal Sigorta Kollarına Göre Kapsam (%)

	Yasal Kapsam Toplam Nüfusun %’si Olarak	Yasal Kapsam: İş Kazası Sigortası	Yasal Kapsam: Yaşlılık Sigortası (Primli ve Primsiz Sistem)	Yasal Kapsam: İşsizlik Sigortası	Efektif Kapsam ¹ : Yaşlılık Aylığı Alanların Nüfus Oranı (Emeklilik Yaşına Göre)
Yüksek Gelir Grubundaki Ülkeler	91,10	59,58	76,85	50,77	81,51
Orta Gelir Grubundaki Ülkeler	73,68	35,71	53,81	17,78	48,24
Düşük Gelir Grubundaki Ülkeler	13,75	17,17	22,77	2,14	16,95
Toplam	65,52	37,81	52,25	21,70	49,48

Kaynak: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResFileDownload.do?resourceId=15189> içinde ILO, 2010:102

Tablo 3’te de görüldüğü üzere sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamaları, ülkeler arasında gelir gruplarına göre farklılık göstermektedir. Yüksek gelir grubundaki ülkelerde nüfusun tamamına yakını kamu sağlık sigortası kapsamındayken, düşük gelir grubundaki ülkelerde kapsamın çok düşük olduğu görülmektedir. İş kazası, yaşlılık sigortası ve işsizlik sigortası gibi diğer sigorta kollarının kapsamında da yüksek gelir grubundaki ülkeler ile düşük gelir grubundaki ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Ekonomik kriz, AB’de sosyal koruma sistemlerinin yeniden yapılanmasını sağlayacak bir etkiye yol açmasa da bazı reformların yapılması için güçlendirici bir etki yaratmıştır (Horstmann, 2011:3). AB ülkeleri, kriz sonrası dönemde genellikle, zorunlu emeklilik yaşının yükseltilmesi, erken emeklilik için şartların sıkılaştırılması, emeklilik sistemleri ile yaşam beklentileri arasındaki bağı kuvvetlendirilmesi ve işgücü piyasasında daha fazla kalınmasına yönelik politikalar üzerine yoğunlaşmıştır (Horstmann, 2011:3).

¹ Yasal kapsam sosyal güvenlik kanunlarının kapsadığı nüfusu gösterirken, efektif ya da fiili kapsam ise daha çok sosyal güvenlik kanununun hangi ölçüde uygulandığını göstermektedir. Efektif kapsam genellikle yasal kapsamdan farklıdır ve düşüktür. Bunun sebebi, yasal mevzuatın uygulanmasındaki bazı sorunlar ya da fiili politikaların yasal metinden sapma göstermesidir (ILO; 2010:22-23)

2. TÜRKİYE’DE GEÇMİŞE YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÇIKARILAN DERSLER

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde (2007-2013), sosyal güvenlik konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Sosyal güvenlik reformunun dört ana bileşeninden üçü olan emeklilik, sağlık ve kurumsal yapılanma bileşenleri gerçekleştirilmiş; ancak, önce SGK bünyesinde sürdürülmesi düşünülen, daha sonra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca yürütülmesi benimsenen düzenlemeler halen bütüncül bir anlayışın gereklerine uygun şekilde yapılmamıştır. Aşağıdaki bölümde, Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen reformlar ana hatlarıyla ele alınmıştır.

2.1. Emeklilik Parametrelerinde Reformlar

Reform ile emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik olarak emeklilik parametrelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bunlar; emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, prime esas kazanç kapsamının genişletilmesi ve prime esas kazanç üst sınırının yükseltilmesi, aylık bağlama oranlarının ve kazanç güncelleme katsayısının düşürülmesini içeren gelir artırıcı ve gider azaltıcı önlemlerdir. Öte yandan, aynı dönemde kayıtlı istihdamın artırılmasına yönelik bazı değişiklikler de yapılmıştır. Bu değişiklikler, primlerini düzenli ödeyen ve sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlere yönelik sosyal sigorta prim teşviklerinin verilmesi, denetim elemanı sayısının artırılması, kamu kurum ve kuruluşları arası bilgi paylaşımı ve denetime yönelik koordinasyon ve işbirliğinin güçlendirilmesi, sigortasız işçi çalıştıranlara yönelik yaptırımların artırılması şeklinde sıralanabilir. Aşağıda, emeklilik parametrelerindeki değişiklikler ile söz konusu değişikliklerin sonuçlarına kısaca yer verilmiştir.

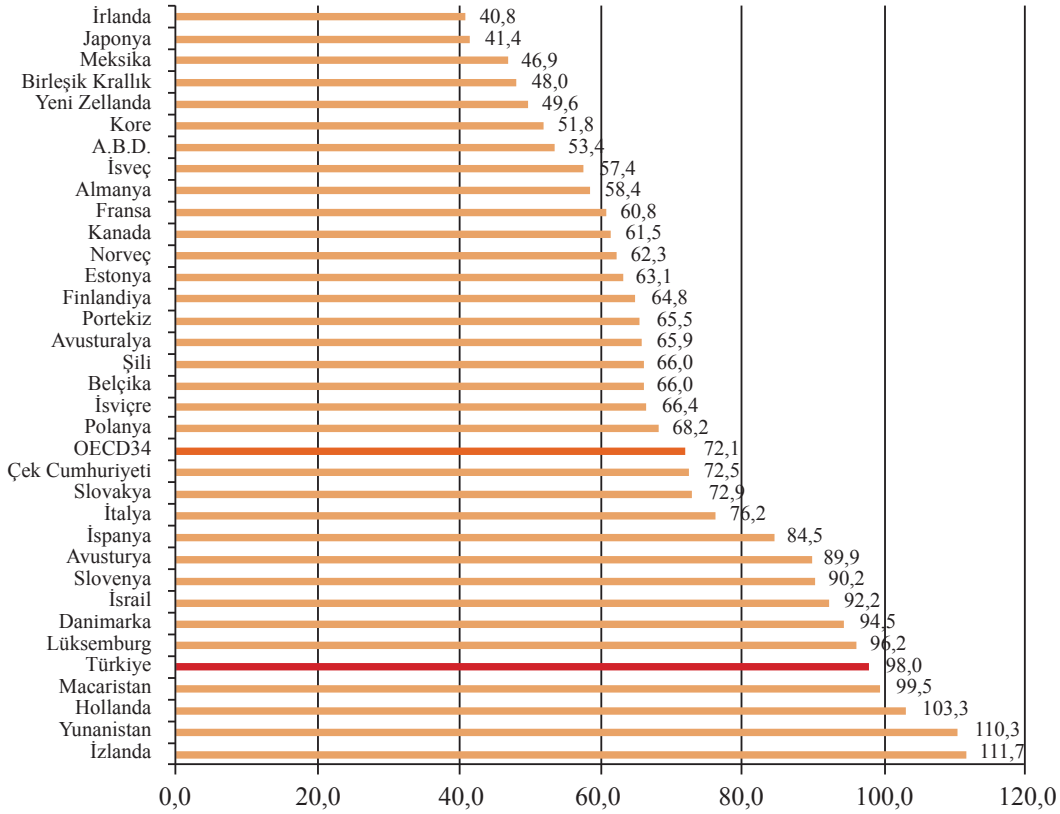
Emeklilik Yaşı: Emeklilik yaşı, önce 4447 sayılı Kanunla 8 Eylül 1999’dan sonra ilk defa sigortalı olanlar için kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmişken, 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla ilk defa Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sigortalı olanlar için 58-60 yaşları korunurken, 2036’dan itibaren bu yaşın kademeli olarak yükseltilmesi ve 2048 yılında kadınlar ve erkekler için 65 olacak şekilde eşitlenmesi öngörülmüştür. (ÇSGB, 2008:9, 5510 sayılı Kanun m.28).

Aylık Bağlama Oranı: 1999’da 4447 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede aylık bağlama oranı; SSK ve Bağ-Kur sigortalıları açısından ilk 10 yıl her 360 gün için %3,5, sonraki 15 yıl her 360 gün için %2, daha sonraki her 360 gün için %1,5 olarak belirlenmiştir. Aylık bağlama oranı bu haliyle, çalışma süresi arttıkça azalan bir seyir takip etmektedir. Sistem, genç yaşta emekliliği teşvik ettiği gibi, 25 yıldan sonraki çalışmaların aylığa etkisini de azaltmaktadır (ÇSGB, 2008:10). Ayrıca, 1999 yılında yapılan emeklilik reformu, aylık bağlama oranının alt sınırını asgari kazancın %70’inden ortalama kazancın %35’ine çekmiştir. 5510 sayılı Kanunda ise aylık bağlama oranları daha da düşürülerek her 360 gün için %2 olarak düzenlenmiştir. Bir örnekle açıklamak gerekirse, 20 yıl süreyle prim ödeyen bir sigortalıya güncellenmiş ortalama aylık kazancının %55’i yerine %40’ı emekli aylığı olarak bağlanacaktır.

4447 ve 5510 sayılı Kanunların etkisiyle azalan emekli aylıklarının telafisi iki şekilde mümkün olabilecektir. Bunlardan birincisi bireylerin daha uzun süre çalışması, ikincisi ise çalışanların gerçek ücret ve kazançlarının SGK'ya bildirimelerinin sağlanmasıdır.

Diğer taraftan Şekil 2'de de görüldüğü üzere Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinde emekli aylığının son kazanca oranı olarak da ifade edilen ikame oranları incelendiğinde, ortalama ikame oranı %72,1 seviyesindeyken Türkiye'de %98 seviyesindedir. Bu durumun oluşmasında, alt sınır aylığı uygulamasının yanı sıra diğer OECD ülkelerinden farklı olarak Türkiye'de emekli aylıklarının ve ödenen sosyal sigorta primlerinin vergilendirilmemesi de etkili olmuştur.²

Şekil 2: Emekli Aylıklarının İkame Oranı (%)



Kaynak: OECD, 2011:129, <http://dx.doi.org/10.1787/888932370873> (Erişim Tarihi: 13.09.2012)

² Bu noktada ikame oranı (replacement ratio) ile aylık bağlama oranını (accrual ratio) birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. Aylık bağlama oranı, sigortalının çalıştığı her yıl için sigortalının Kuruma bildirilen güncellenmiş ortalama kazancına uygulanır. Örneğin bir sigortalı 25 yıl çalışmış ise ve aylık bağlama oranı her yıl için %2 ise toplam aylık bağlama oranı ($2 \times 25 = 50$) %50 olacaktır. Kuruma bildirilen kazanç ortalaması 2.000 TL olan bir sigortalı $2.000 \times 0,5 = 1.000$ TL aylık aylığı alacaktır. Oysa ikame oranı aylık aylığının sigortalının Kuruma bildirilen ortalama kazancının ne kadarını telafi ettiğini gösterir. Örneğimizdeki aylık aylığının %15 gelir vergisine tabi olduğunu varsaydığımızda aylık aylığından %15 oranında gelir vergisi kesilecektir ($1000 \times 0,15 = 150$ TL). Dolayısıyla, kişinin eline geçen aylık aylığı net ($1000 - 150 = 850$ TL) 850 TL olacaktır. Kişinin aldığı aylığının sosyal güvenlik kurumuna bildirilen ortalama kazanca oranı ise ($850/2000 = 0,425$) %42,5 olacaktır.

Güncelleme Katsayısı: Sigortalılara aylık bağlanırken çalışma hayatı boyunca prime esas kazançlarının enflasyon ve büyüme hızının belirli bir oranı kullanılarak bugünkü değere taşınmasında esas alınan güncelleme katsayısının hesabında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Sigortalılar adına ödenen prime esas kazançların sigortalılık süresinin ilk gününden aylık bağlanana kadar güncellenmesi, 5510 sayılı Kanun öncesinde $(1 + \text{Reel GSYH Artışı}) * (1 + \text{TÜFE Artışı})$ katsayısı kullanılarak yapılmaktayken, yeni sistemde $(1 + \text{Reel GSYH Artışı} * 0,30 + \text{TÜFE Artışı})$ katsayısı kullanılarak yapılmaktadır. Söz konusu düzenleme, diğer koşullar aynı iken, güncelleme katsayısının ve yeni bağlanacak aylıkların önceki yıllara göre bir miktar düşmesine neden olacaktır.

Prime Esas Kazanç Alt ve Üst Sınırının Yükseltilmesi: Prime esas kazançların alt ve üst sınırları arasındaki fark, 4447 sayılı Kanunla 3 kat olarak belirlenmiştir. 2004 yılında yapılan düzenlemeyle, prime esas kazanç alt sınırı asgari ücrete eşitlenmiş ve prime esas kazanç üst sınırı, asgari ücretin 6,5 katına çıkarılmıştır. Böylelikle, yüksek kazanç elde eden sigortalılardan yüksek sosyal sigorta primi tahsil edilebilmesinin önü açılmıştır. Söz konusu düzenlemeler, SGK'nın prim gelirlerinin artmasında faydalı olmuştur.

Prim Ödeme Gün Sayısının Artırılması: Prim ödeme gün sayısı 5510 sayılı Kanunla reformdan sonra ilk defa işe giren bağımlı çalışanlar için 7000 günden 7200 güne çıkarılmıştır.

2.2. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasına Yönelik Politikalar:

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde kayıtlı istihdamın artırılmasına yönelik olarak yapılan düzenlemeler aşağıda ele alınmıştır.

2.2.1. İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim İndirimleri:

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde işverenlere yönelik çeşitli prim teşvikleri düzenlenmiştir. İşverenlere yönelik sosyal sigorta prim teşviklerinden yararlanma koşulları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşviklerinden Yararlanma Koşulları

Düzenleme	Yararlanma Koşulları
5510 s.k. m.81	İşverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak aylık, prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içerisinde SGK'ya vermeleri, Sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, SGK'ya prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcunun bulunmaması

Tablo 4: İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşviklerinden Yararlanma Koşulları (devam)

5084, 5350, 5615, 5838, 5951 s.k.	49 il ile Gökçeada ve Bozcaada'da; İşverenlerin asgari 10 sigortalı istihdam etmeleri, Geçmiş dönem prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme zammı ve gecikme cezası borcunun olmaması, Aylık prim ve hizmet belgesinin yasal süresi içinde SGK'ya verilmesi
4447 s.k. geç. m.7	49 il ile Gökçeada ve Bozcaada'da; İşverenlerin asgari 10 sigortalı istihdam etmeleri, Geçmiş dönem prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme zammı ve gecikme cezası borcunun olmaması, Aylık prim ve hizmet belgesinin yasal süresi içinde SGK'ya verilmesi
4447 s.k. geç. m.10	Mesleki yeterlik belgesine sahip olmak, Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yükseköğretim kurumlarından mezun olmak veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirmek Türkiye İş Kurumuna kayıtlı olmak
4447 s.k. m.50	Sigortalının 1/10/2009 veya sonraki bir tarihte işe alınmış olması, İşe giriş tarihi itibarıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış olması, İşçinin işsizlik ödeneği almaya hak kazanmadan önce son çalıştığı işyeri haricindeki bir işyerinde işe başlamış olması.
4857 s.k. m.30	Aylık prim ve hizmet belgesinin süresi içinde Kuruma verilmesi, Sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarın ödenmiş olması, Geçmiş dönem prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme zammı ve gecikme cezası borcunun olmaması, Cari kapsama girmeyen prim borçlarının süresinde ödenmesi,
5746 s.k. m.3	Kamu personeli hariç olmak üzere teknoloji merkezi işletmelerinde, Ar-Ge merkezlerinde, kamu kurum ve kuruluşları ile kanunla kurulan vakıflar tarafından veya uluslararası fonlarca desteklenen ya da TÜBİTAK tarafından yürütülen Ar-Ge ve yenilik projeleri ile rekabet öncesi işbirliği projelerinde ve tekno-girişim sermaye desteklerinden yararlanan işletmelerde çalışan Ar-Ge ve destek personeli ile Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu uyarınca ücreti gelir vergisinden istisna olan personel bu kapsama girmektedir.
5225 s.k. m.5-6	İşverenin, kurumlar vergisi mükellefi olması, Teşvikten yararlanmak isteyen kurumlar vergisi mükellefi olan işyerinin Kültür ve Turizm Bakanlığında kültür yatırım veya girişim belgesi alması, Kültür girişimi belgeli tesislerde veya Kültür yatırımı belgeli tesislerde tesis türlerine göre teşvik kapsamında çalıştırılacak azami personel sayısının Kültür Yatırımı ve Girişimlerinde Teşvik Kapsamında Çalıştırılacak Personele İlişkin Usul Esaslara Dair Tebliğde belirtilen personel sayısı sınırını aşmaması,
5510 s.k. ek m.2	İşverenin Türkiye genelinde yasal ödeme süresi geçmiş borcunun olmaması, Aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içinde göndermeleri, Hazinece karşılanmayan işveren hissesi primi ve sigortalı hisse primini yasal süresi içinde ödemeleri, 6183 sayılı Kanununun 22 nci maddesinin (a) bendi gereğince borcunun olmaması,

Kaynak: SGK

Söz konusu teşviklerle ilgili düzenlemeler, başlama ve bitiş tarihleri, yararlanan işyeri ve sigortalı sayıları ile finansmanı yapan kuruluş Tablo 5’te gösterilmiştir.

Tablo 5: İşverenlere Yönelik Sosyal Sigorta Prim Teşvikleri

Kanun No Madde No	Açıklama	Başlama Bitiş Tarihleri	İşyeri Sayısı	Sigortalı Sayısı			Hazine Payı (TL)	Finansman Kaynağı
				Kadın	Erkek	Toplam		
5510 m.81	5 Puan Prim Teşviki	01.10.2008 Sürekli	1.025.536	1.829.643	5.370.038	7.199.681	475.250.639	Hazine
5084, 5350, 5615, 5838, 5951	Kalkınmada Öncelikli İllerde İstihdam Teşviki	01.03.2004 31.12.2012	45.982	156.883	721.166	878.049	109.266.136	Hazine
4447 geç. m.7	Kadın ve Genç İstihdam Teşviki	01.07.2008 30.06.2010	10.724	11.288	9.202	20.490	1.208.831	İşsizlik Sigortası Fonu
4447 geç. m.10	Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Teşviki	01.03.2011 31.12.2015	93.497	104.857	107.961	212.818	30.658.735	İşsizlik Sigortası Fonu
4447 m.50	İşsizlik Ödeneği Alanları İstihdam Teşviki	01.10.2009 Sürekli	20	2	117	119	36.716	İşsizlik Sigortası Fonu
4857 m. 30	Engelli Teşviki	01.07.2008 Sürekli	14.914	7.746	38.702	46.448	5.267.783	Hazine
5225 m.5-6	Kültür Yatırımı Teşviki	01.08.2004 Sürekli	13	166	244	410	58.763	Hazine
5746 m.3	Ar-Ge Yatırım Teşviki	01.04.2008 31.12.2023	1.694	6.315	23.892	30.207	7.583.421	Maliye Bakanlığı
5510 ek m.2	Bölgesel Yatırım Teşviki	16.06.2009 31.12.2019	126	4.294	5.526	9.820	1.306.139	Hazine
TOPLAM			1.192.506	2.121.194	6.276.848	8.398.042	630.637.164	

Kaynak: SGK, (Kişisel İletişim) 2012 Yılı 8. Ay Verileri

Prim teşviklerinin GSYH'ya oranına bakıldığında, 2008 yılında uygulanmaya başlanan 5 puanlık prim teşviki ile beraber 2008 yılında on binde 8 seviyelerinde olan oranın 2009 yılında on binde 46 seviyesine yükseldiği görülmektedir. 2012 yılında sağlanan prim teşviklerinin yaklaşık yüzde 80'inin 5 puan prim teşvikinden oluştuğu görülmektedir.

Bu dönemde her ne kadar prim teşviklerinde önemli artışlar olsa da teşviklerin etkinliği hususunun tartışılması gerekmektedir. Prim teşviklerinin önemli bir kısmından sektör ayrımı yapılmadan her işveren aynı düzeyde faydalanmakta olup işgücü talebinin ücret esnekliği dikkate alınmamaktadır. Bilindiği üzere bazı sektörlerde işgücü maliyetinin toplam katma değer içindeki payı, diğer sektörlerle göre düşüktür.

Ancak, sadece işgücü maliyetlerini, tüm sektörler için rekabet gücünü etkileyen en önemli maliyet kalemi olarak görmek ve tüm sektörlerle aynı prim indirimini vermek, kamu kaynaklarının etkin olmayan biçimde kullanılması anlamına gelmektedir. Her sektörün rekabet gücünü etkileyen maliyet kalemi farklı olup bazı sektörlerde hammadde ve enerji en önemli maliyet unsuruyken, emek-yoğun sektörlerde işgücü maliyeti en önemli maliyet unsurudur. Dolayısıyla, bazı sektörlerde, hammadde ve enerji desteğine yönelik teşvikler; bazı sektörlerde ise prim teşviki daha faydalı olabilir. Diğer yandan ekonominin geneli itibarıyla katma değeri yüksek, kaliteli ve marka ürünlerin üretilmesi halinde işgücü maliyetlerinin toplam katma değer içindeki payı da kendiliğinden düşecektir.

Sosyal güvenlik ile ilgili maliyetlerin toplam katma değere oranının verildiği Tablo 6'nın incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, katma değer düşük olduğu emek yoğun sektörlerde sosyal güvenlik maliyetlerinin sektörde yaratılan toplam katma değere oranı yüksek iken, yaratılan katma değer yüksek olduğu sektörlerde sosyal güvenlik ile ilgili maliyetlerin toplam katma değere oranı düşüktür. Sosyal güvenlik primlerinin esnekliği sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre, kayıtlı istihdamı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, birbirinden bağımsız ve dağınık durumda olan sosyal sigorta prim teşviklerinin sadeleştirilerek daha anlaşılır ve uygulanabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Tablo 6: Bazı Sektörlerde Sosyal Güvenlikle İlgili Maliyetlerin Toplam Katma Değere Oranı, 2003-2008 (%)

Sektörler	2003	2008
Kantinler	17,1	19,3
Bina temizleme faaliyetleri (endüstriyel amaçlı temizlik)	14,4	16,5
Lokantalar, pastaneler vb. yerler	9,8	15,9
Veri işleme	16,3	15,5
Et imalatı ve saklanması	5,0	13,6
Dışarıya yemek hizmeti sunan işletmeler (catering)	11,3	13,3
Yükleme-boşaltma hizmetleri	10,3	12,0
Deri giyim eşyası imalatı	3,7	11,9
Ekmek, taze fırın ürünleri ve taze kek imalatı	7,8	10,5
Pamuklu dokuma	6,5	8,2
Giyim eşyası dışındaki hazır tekstil ürünleri imalatı	5,9	8,1
Dokuma, giyecek, ayakkabı ve deri eşya satışı ile ilgili araçlar	5,1	8,0
Emlakçılık	2,4	7,8
Oteller ve moteller	10,3	7,1
Motorlu taşıtların satışı	2,1	6,7
Tekstil ürünleri perakende ticareti	7,7	6,4
Elektrik dağıtım ve kontrol cihazları imalatı	6,2	6,3
Sinema filmi gösterimi	5,0	6,3
Et ve et ürünleri perakende ticareti	2,9	6,2
Muhasebe, mali müşavirlik ve hesap uzmanlığı hizmetleri; vergi danışmanlığı hizmetleri	4,9	5,7
Şehirlerarası yollar, yollar, havaalanları ve spor alanları inşaatı	4,3	5,7
Berber, kuaför ve güzellik salonlarının faaliyetleri	6,4	5,6
Binaların veya bina dışı yapıların genel inşaat işleri	3,4	5,5
Depolama ve ambarlama hizmetleri	3,8	4,9
Sebze ve meyve toptan ticareti	3,2	4,4
Sinema ve video filmi yapımı	2,0	3,7
Havayolu taşımacılığını destekleyici diğer faaliyetler	2,8	3,7
Otomobil kiralama	3,8	2,3
Diğer kara taşımacılığı ile yapılan yolcu taşımacılığı	7,1	2,1

Kaynak: 2003-2008 yıllarına ilişkin TÜİK Girişim İstatistikleri kullanılarak hesaplanmıştır.
(Sektörler örnek olarak alınmış olup, sayıları daha fazladır.)

2.2.2. Kurumsal Yeniden Yapılanma

5502 sayılı Kanunla kurumsal yapının güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bunlar, ilçelerde de sosyal güvenlik merkezleri kurularak merkezlerin yurt geneline yaygınlaştırılması, denetim elemanı sayısının artırılması, sigortalıların haklarını aramalarına yardımcı olan ALO 170 ihbar ve şikâyet hattının kurulması ve kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik kamu kurum ve kuruluşları arası koordinasyonun güçlendirilmesidir. Sosyal güvenlik merkezlerinin ülke genelinde ilçelere yayılarak sayılarının artırılması, sigortalıların SGK'ya erişimini kolaylaştırmıştır. 2013 yılı Haziran ayı itibarıyla, 576 adet sosyal güvenlik merkezi kurulmasına karar verilmiş olup bunlardan 451'i aktif durumdadır. Denetim elemanı sayısı 400'den 1.100'e çıkarılmış ve sigortasız çalışanların kayıt altına alınabilmesi için ALO 170 hattı kurulmuştur.

SGK ile diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları (Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İl Emniyet Müdürlükleri vb.) arasında yapılan işbirliği sonucu veri değişimi sağlanmış ve SGK'da kayıtlı olmayıp diğer kamu kurum ve kuruluşlarında kayıtları olan sosyal güvencesiz çalışanlar, kayıt altına alınmıştır. 2008 yılında ücretlerin bankalar aracılığı ile ödenmesinin yasal zorunluluk haline getirilmesi ve çalışanların e-devlet uygulamaları ile kendi bilgilerine erişiminin sağlanması da yine kayıt dışılığın azaltılmasında etkili olmuştur. Alınan tüm bu tedbirler neticesinde 2008 yılından 2012 yılı Temmuz ayına kadar 1 milyon 161 bin çalışan, 40 bin emekli ve 81 bin işyerinin tescilsiz olarak faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir (SGK, Kişisel İletişim).

2.2.3. Çeşitli Çalışan Gruplarına Yönelik Düşük Prim Ödemeyi İçeren Programların Uygulamaya Konulması

5510 sayılı Kanundan sonra, 5754³ ve 6111⁴ sayılı Kanunlar ile prim ödeme gücü olmayan çalışan grupları (tarım veya orman işlerinde hizmet akdi ile süresiz olarak çalışanlar, ticari taksi, dolmuş vb. nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerlerinde çalışanlar ile kısmi süreli çalışanlar) için düşük prim ödeyerek sigortalı olmayı sağlayan sosyal sigorta programları uygulamaya konulmuştur.

³ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 08/05/2008 tarih ve 26870 sayılı Resmi Gazete

⁴ Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 25/02/2011 tarih ve 27857 (1.Mük) sayılı Resmi Gazete

3. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE GELİŞME EĞİLİMLERİ

3.1. Dünya'da Gelişme Eğilimleri

Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik harcamaları artma eğilimindedir. Özellikle doğuşta yaşam beklentisinin artması ve hızla yaşlanan nüfus, emeklilik sistemlerinin mali sürdürülebilirliği için yeni reformları gerekli kılmaktadır. AB Komisyonu, emeklilik reformu için aşağıdaki bileşenlerin uygulanmasını tavsiye etmektedir (COM, 2012):

1- Emeklilik yaşı ile artan yaşam beklentisi arasında bağ kurulması,

2- Erken emeklilik ya da sistemden diğer erken çıkış yollarının kısıtlanması,

3- Yaşam boyu öğrenim programlarına erişimin artırılarak uzun çalışma hayatının desteklenmesi, işgücünün nitelikleri ile işyerleri arasındaki uyumun artırılması, yaşlı işçiler için istihdam olanaklarının geliştirilmesi, aktif ve sağlıklı yaşlanmanın desteklenmesi,

4- Kadın ve erkekte emeklilik yaşının eşitlenmesi,

5- Emeklilik gelirlerinin artırılması için tamamlayıcı emeklilik sistemlerinin desteklenmesi

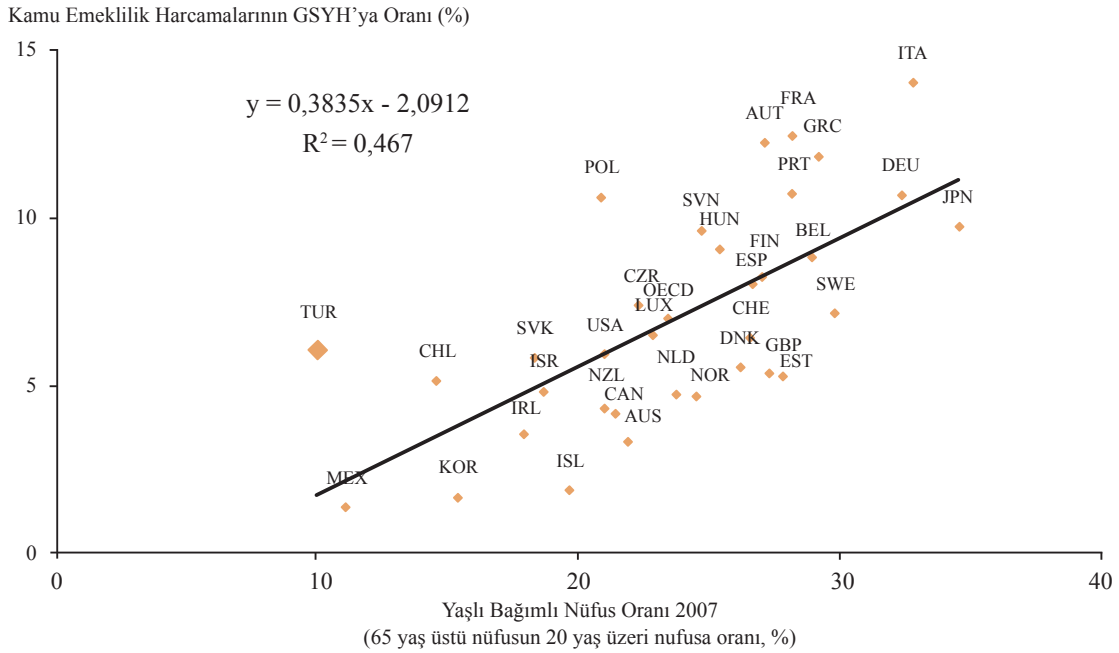
Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinde kapsamlı değişimler ve dönüşümler yaşanmaktadır. ISSA, sosyal güvenlik sistemlerini etkileyen demografik yapı değişikliklerini ve dönüşümleri yedi başlık altında incelemektedir (ISSA, 2010:3, Alper ve ark. 2012:29-33).

Yaşlanma: 2010 yılı itibarıyla dünyanın medyan yaşı 29'dur. Medyan yaş, Afrika'da 20, Latin Amerika'da 28, Asya'da 29, Avrupa'da 40'tır. 2050 yılında dünyanın medyan yaşının 38, Afrika'nın 29, Latin Amerika'nın 42, Asya'nın 40 ve Avrupa'nın 47 olması beklenmektedir. Nüfusun yaşlanması, yaşam beklentisinin ve yaşlı bağımlı nüfusun artması, emeklilik sistemlerinin mali dengelerini tehdit etmektedir. Oysa kısa dönemde yaşlanma finansal açıdan risk oluştursa bile sosyal güvenlik sistemlerinin uzun süreli yaşama uyum sağlaması ve yenilik getirmesi yönünde fırsatlar sunmaktadır (ISSA, 2010:6).

Şekil 3'ten de anlaşılacağı üzere, yaşlı bağımlı nüfus, emeklilik sistemleri üzerinde baskı yaratan etmenlerin başında gelmektedir. Yaşlı bağımlı nüfus arttıkça, kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranının arttığı görülmektedir. Ancak, OECD verilerine göre Türkiye'nin yaşlı bağımlı nüfus oranı %10 iken, kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranının %6 gibi yüksek bir orana ulaşması, Türkiye'yi trend çizgisinin yukarısında konumlandırmakta ve Türkiye'nin yaşlı bağımlı nüfus oranına kıyasla çok yüksek bir düzeyde kamu emeklilik harcaması yaptığını ortaya koymaktadır. Örneğin, yaşlı bağımlı nüfus oranı bakımından Türkiye'ye benzer yapıda olan Meksika'nın (%11), kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı sadece %1,3'tür (OECD, 2011). Türkiye, OECD'nin en genç nüfusa sahip ülkesi olmasına karşın, Türkiye'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı %6'dır. Kaldı ki söz konusu oran, Türkiye'den 2-3 kat fazla 65 yaş üstü nüfusa sahip olan Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda ve A.B.D.'den bile daha yüksek-

tir (OECD, 2011:154). Kuşkusuz bunda, erken emeklilik politikalarının, emeklilik yaşı ile emeklilikte geçen süre arasındaki bağı zayıflığının, ödenen prime ve çalışılan süreye göre yüksek yaşlılık aylıklarının etkisi büyüktür.

Şekil 3: Yaşlı Bağımlı Nüfusun Emeklilik Sistemleri Üzerindeki Baskısı



Kaynak: OECD, 2011:155, <http://dx.doi.org/10.1787/888932371063> (Erişim Tarihi:13.09.2012)

Yaşlanma, emeklilik parametrelerinin yeniden belirlenmesine yol açmaktadır. Ülkeler, primler ve edimler arasındaki bağı güçlendirilmesi, tam emekli aylığı için prim ödeme gün sayısının artırılması ya da artan hayatta kalma beklentisine bağlı olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi yönünde reformlar yapmaktadırlar (ISSA, 2010:6-7). Örneğin; Danimarka, İtalya ve Yunanistan'da yaşam beklentisindeki artışın belirli bir oranı çalışma dönemine eklenerek emeklilik yaşı yükseltilecektir (Şirin ve Janssen, 2013:81). Aynı zamanda, istihdam ve sosyal güvenlik politikalarında uyumlaştırmalar, yaşam boyu öğrenim, asgari sosyal koruma kapsamının garanti edilmesi ile iş sağlığı ve güvenliğinde önleme kültürünün teşvik edilmesini amaçlayan politikalar geliştirmektedirler. Nüfusun yaşlanması, uzun dönem bakım hizmetleri ihtiyacını ve bunlara ilişkin koruma ihtiyacı artışını beraberinde getirmektedir (ISSA, 2010:6-7).

Tablo 7: Bazı Ülkelerde Yaşlıları Daha Uzun Süre İstihdam Etmeye Yönelik Teşvikler

Ülkeler	Yaşlıların çalışmasına yönelik teşvikler
Belçika	Zorunlu emeklilik yaşı 65'ten sonra elde edilen kazancın emekli aylığı hesabında dikkate alınması, 50 yaşın üzerinde olup aynı işyerindeki görevi değişen işçilere yönelik tazminat için geçici prim uygulaması
Birleşik Krallık	Standart emeklilik yaşının kaldırılması
Danimarka	Kamu sektöründe çalışanlar için zorunlu emeklilik yaşının kaldırılması, emeklilerin gelir elde edici faaliyetlerine yönelik vergi istisnalarının artırılması, emeklilikte çalışma için bilgilendirme kampanyaları düzenlenmesi
Hollanda	65 yaşından sonra elde edilen gelirlerde vergi indirimleri ve sosyal sigorta prim muafiyeti sağlanması
İspanya	Zorunlu emeklilik yaşından sonra çalışmalarda aylık bağlama oranlarının artırılması

Kaynak: (Horstmann, 2011:10)

Bu noktada, artan emeklilik harcamalarının finansal sürdürülebilirliğini sağlamak adına emeklilik yaşının artırılması, ikame oranlarının düşürülmesi, tamamlayıcı emeklilik programlarının desteklenmesi yanında prim ödeme gün sayısını doldurmuş ve yaşı bekleyen ya da emekli olmuş ileri yaştaki işçileri tekrar istihdama döndüren teşvik politikaları pek çok ülkede uygulanmaktadır. Yaşlı nüfusu daha uzun süre istihdamda tutmak için bazı ülkeler tarafından verilen teşvikler Tablo 7'de yer almaktadır.

Daha Küçük ve Daha Düzensiz Aile Yapısı: Küresel demografik değişim sırasında aile yapısı da önemli değişiklikler geçirmektedir. Çekirdek aileden de küçük ve istikrarsız yeni aile yapıları türemektedir (Alper ve ark. 2012:30). Boşanma oranları ve tek ebeveynli aileler artmaktadır. Aile yapısındaki bu değişimin, refah dağılımı ve yoksulluk için etkileri büyüktür. Değişen aile yapısı ve yoksulluk, aynı hanede yaşayan yaşlı, özürlü ve çocukların bakımı ile çocukların eğitimi, gençlerin, kadınların ve özürlülerin istihdamına yönelik yeni sosyal güvenlik politikalarının oluşturulmasını gerektirmektedir (Alper ve ark. 2012:30-31). Şartlı nakit transferleri, çocukların yoksulluğunu azaltmak ve okullaşmasını sağlamak için kullanılmaktadır (ISSA, 2010:8).

İşgücü Piyasalarında Geniş Kapsamlı Dönüşümler: Yaşlanan nüfus ve değişen aile yapısı, işgücü piyasasında da değişime neden olmaktadır. Demografik yapı değişikliklerinin sosyal güvenlik sistemine yeni fırsatlar sunması, işgücü piyasasındaki yapısal değişikliklerle mümkün olacaktır (Alper ve ark. 2012:31). Tüm dünyada kadınların istihdama katılımını sağlayacak, yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranını yükseltecek ve istihdamı zor olan gençlerin işgücü piyasasına girmelerini sağlayacak teşviklere ihtiyaç vardır. Aynı şekilde özürlülerin çalışma hayatına girmeleri ve prim ödemeleri de sosyal güvenlik parametrelerini olumlu yönde etkileyecektir (Alper ve ark. 2012:31). Sosyal

güvenlik sistemleri, bireysel bağımsızlığın sağlanması ve insan onuruna yaraşır bir iş için güçlü bir motivasyon aracıdır. Uzun ömürlü toplumlarda beşeri sermayenin gelişmesi, sürdürülebilirliği ve transferi hayati öneme sahiptir ve sosyal güvenlik, beşeri sermaye, istihdam ve verimlilik için köklü bir yatırımdır (ISSA, 2010:3).

Kentleşme: Kentleşme, sosyal güvenlik sistemleri ve kurumları açısından kaynakların optimal kullanımı yönünde önemli fırsatlar sunmaktadır. Nüfus yoğunluğundaki artış, sosyal güvenlik sistemlerinin hizmet götürme maliyetini azaltmakta ve sigortalıların hizmetlere erişimini de kolaylaştırmaktadır (ISSA, 2010, Alper ve ark. 2012:31). Şehirleşme, aile yapısını ve geleneksel yardımlaşma şeklini değiştirmekte, sosyal güvenlik talebini artırmakta, kayıt dışı çalışmayı kayıtlı hale dönüştürmekte, demografik yapıyı çalışanlar ve prim ödeyenler lehine değiştirmektedir (Alper ve ark, 2012:31). Bununla birlikte, şehirleşme, aile yapısının küçülmesi ile birlikte yaşlı, özürlü ve çocuk bakımına yönelik yeni ihtiyaçları doğurmaktadır. Ayrıca, şehirde yaşamın beraberinde getirdiği kronik sağlık riskleri, sağlık hizmeti maliyetini de artırmaktadır (ISSA, 2010:4).

Yaşam Döngüsünde Uyumsuzluk: Kentsel yaşamın genişlemesi ve yaşam beklentisinin artması, yaşam döngüsü uyumsuzluğunu yaratmaktadır. Her yerde gençlik, çalışma yaşamı ve emekliliğin yaşam döngülerini tanımlayan sınırları belirsiz hale gelmektedir. Gençler eğitim nedeniyle işgücü piyasasına daha geç katılmaktadırlar. Ortalama ömrün uzaması ise daha uzun bir yaşlılık dönemi anlamına gelmekte ve emeklilik yaşını geçen bireyler çalışma hayatında kalmaya devam etmektedirler (ISSA, 2010).

Uzun ömürlü toplumlarda sosyal güvenlik sistemleri, hayat boyu öğrenmenin teşvikini, bireylerin kendilerini gerçekleştirebilmelerini ve işgücü piyasalarına toplu entegrasyonun yanı sıra yaşam boyu koruma sağlamaktadır. Bu bağlamda, tüm ücretli işçiler, istihdamlarını ve kurumsal yetkinliklerini korumaya yardımcı olacak eğitimlerden yararlanmalıdır. Özellikle yaşlı işçiler için uygun çevre yaratılmalıdır. Uzun dönem çiraklık; çalışma yaşamının uzaması, yeni makineler gibi çalışma koşullarındaki değişime karşı koymak açısından kritik bir araçtır (ISSA, 2010:4).

Göç: Ülkeler ve bölgeler arasındaki eşitsizlikler, göçü teşvik etmektedir. Uluslararası göçmenlerin sayısı, dünya nüfusunun %3'ü kadardır. Gelecekte iklim değişikliklerinin yanı sıra demografik ve ekonomik sebeplerle de göçlerin artabileceği tahmin edilmektedir (ISSA, 2010:14).

Sosyal Yapıda Değişme: Yoksullukla mücadele gelir eşitsizliklerini azaltırken, orta sınıfı güçlendirmektedir. Gelir dağılımındaki adaletsizliklerin giderilerek orta sınıfın güçlendirilmesi, sosyal güvenlik sistemleri açısından sosyal riskler, hedef nüfus ve coğrafi bölge öncelikleri gibi konularda değişiklikler yapılmasını gerektirebilir. Diğer yandan yoksul nüfus tabanındaki genişleme, primli sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamını daraltmakta ve vergi ile finanse edilen sosyal güvenlik harcamalarının artışına yol açmaktadır (Alper ve ark. 2012: 33).

3.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliğine Etki Eden Faktörler

Sürdürülebilirlik, sosyal güvenlik literatüründe genellikle mali anlamda kullanılmaktadır. Oysa sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği sadece sistemin mali yönleri ile değil, bireylere sistemden sağlanan edimlerin düzeyi ve standardı ile de ilgilidir. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, erken ve genç yaşta emeklilik, prim ödenen ve çalışılan süreye kıyasla bağlanan yüksek yaşlılık aylıkları gibi gider artırıcı unsurların yanı sıra, yaygın kayıt dışı çalışma, işgücüne katılımın ve istihdamın düşük olması gibi nedenlerin bir sonucu olarak aktif sigortalı sayısının azlığına bağlı gelir kaybıyla da karşı karşıya kalmıştır.

Geçmiş dönemlerde yürürlüğe konulan sosyal sigortacılık ilkelerine ters uygulamaların etkileri, önümüzdeki yıllarda da devam edecektir. Bununla beraber, Türkiye’nin demografik fırsat penceresinin önümüzdeki 20 yıldan sonra kapanacak olması, yaşlı nüfusun artması, kayıt dışı istihdam, istihdamı olumsuz etkileyen eğitim düzeyi düşük ve nitelsiz işgücü, bağımsız çalışanlar için prim tahsilatlarının düşüklüğü, sosyal sigorta prim afları ve borçlanmalar, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal kapasitesi gibi sorun alanları bulunmaktadır. Ayrıca, kamu sağlık harcamalarındaki hızlı artışın yaşlanan nüfus ile daha da artabileceği göz ardı edilmemelidir.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak için 4447 ve 5510 sayılı Kanunlarla emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısı yükseltilmiş, aylık bağlama oranları düşürülmüş, prim ile edim arasındaki ilişki güçlendirilmiş, prime esas kazanç sınırları yükseltilmiştir. Ancak, işgücüne katılımın ve istihdam düzeyinin düşüklüğü ile yüksek kayıt dışı istihdam sonucunda sosyal güvenlik sisteminin gelir kayıpları devam etmektedir. Günümüzde kayıt dışı çalışanlar ilerleyen yıllarda gelir güvencesizliği ile karşılaştıklarında ya geriye dönük hizmet borçlanması veya prim affi talebinde bulunacaklar ya da sosyal yardım sistemine başvuracaklardır.

3.2.1. Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Prim Kayıpları

Kayıt dışı çalışma, en temel tanımıyla istihdam edilenlerin çalışmalarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına (SGK, vergi dairesi, vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün veya ücret olarak eksik bildirilmesini ifade eder. Kayıt dışı çalışma, sosyal güvenlik sisteminin gelir kaybına yol açarken, kayıt dışı çalışanların gelir azaltıcı ya da gider artırıcı sosyal risklerle karşılaşmaları halinde, yoksulluklarının artmasına ve sosyal dışlanmaya yol açmaktadır. Türkiye’de kayıt dışı çalışma sorunu, nedenlerinin ortadan kaldırılması ile çözümlenebilir. Aksi takdirde tek başına uygulanacak teşvik ya da cezalandırıcı politikalar, kayıt dışı oranlarını orta ve uzun vadede düşüremez⁵.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde kayıt dışı istihdamı azaltacak önemli tedbirler alınmıştır. Ekonomik büyüme, denetimlerin artırılması ve kayıtlı istihdamın teşviki konusunda uygulanan başarılı politikalar, Tablo 8’de de görüldüğü üzere, kayıt dışı

⁵ Kayıt dışı istihdamın yarattığı vergi ve sosyal güvenlik prim kayıpları ile kayıtlı istihdamın teşviki, tüm komisyon toplantılarında ve sosyal tarafların görüşlerinde en fazla üzerinde durulan konulardan biri olmuştur.

istihdam oranını kentlerde %33,4'ten %25,3'e düşürmüştür. Kırsal kesimde kayıt dışı istihdamdaki azalma ise çok düşük gerçekleşmiş ve kayıt dışı istihdam kırdaki %69,1'den %64,8'e gerilemiştir. Sadece ücretli ve maaşlılar dikkate alındığında kayıt dışı istihdam ücretlilerde kentlerde %27,3'ten %18,8'e, kırdaki ise %39,4'ten %35,9'a gerilemiştir.

Tablo 8: İşteki Duruma Göre Kayıt Dışı İstihdam, Kır-Kent, 2007-2012, (%)

Kent	Ücretli veya maaşlı	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2007	27,3	25,9	57,6	88,5	33,4
2008	24,1	25,1	58,9	87,4	30,8
2009	23,6	24,1	62,6	80,6	30,9
2010	22,8	22,0	63,4	83,0	30,2
2011	21,9	19,8	61,2	82,1	28,7
2012	18,8	16,3	57,3	81,5	25,3
Kır	Ücretli veya maaşlı	İşveren	Kendi hesabına	Ücretsiz aile işçisi	Toplam
2007	39,4	37,7	72,3	97,4	69,1
2008	37,2	41,3	72,9	97,2	68,2
2009	38,3	40,6	72,5	93,7	68,0
2010	38,8	39,0	71,4	94,1	67,5
2011	38,8	34,6	68,7	94,1	66,0
2012	35,9	30,2	69,1	93,7	64,8

Kaynak: TÜİK HHİA Veri Tabanı

Ancak kayıt dışı istihdamla mücadele ve kayıtlı istihdamın teşviki açısından halen alınması gereken uzun bir yol bulunmaktadır. Aşağıda kayıtlı istihdamı artırmaya engel olan faktörler incelenmiştir.

3.2.1.1. Sosyal Sigorta Kapsamının Darlığı

5510 sayılı Kanun, daha önce sosyal sigorta mevzuatımızda olmayan bir şekilde, bazı çalışan gruplarını zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutarak sistemden dışlamaktadır.⁶ Belirtilen durum, sigortalı sayısının azalmasına, sosyal sigorta sisteminin prim kay-

⁶ İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi, aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışardan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar (ücretli ve sürekli olarak çalışanlar hariç), 18 yaşını doldurmamış olanlar, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr siciline kayıtlı olanlardan, aylık faaliyet gelirlerinden bu faaliyetine ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarı prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler (5510 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinden kısaltılmıştır)

bına, çalışanların ise sosyal güvencesizliğine yol açmaktadır (Alper, 2011:23, Arıcı, 2011, Karadeniz, 2011). Sosyal sigorta sistemi, düşük gelirli esnaf, sanatkar, çiftçiler ve esnek çalışma biçimleriyle çalışanları yeterince kapsayamamaktadır. Sisteme prim ödemeyenler, ilerleyen dönemlerde vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara başvurabilecek ve bu durum sosyal yardım sisteminin mali yükünü artıracaktır. Mevzuatta bazı çalışan gruplarının zorunlu sigortalılık ilişkisi dışında tutulması, sosyal sigortaya prim ödememenin bir aracı olabilecek, kayıt dışı çalışmaya yol açabilecek ve sosyal güvenliğin finansal sürdürülebilirliği açısından bir tehdit olabilecektir (Akın, 2006:38, Arıcı, 2011:61). 5510 sayılı Kanunun istisna tuttuğu çalışan grupları, günümüz şartlarında gelirlerine uygun prim ödediklerinde yaşlılık dönemlerinde ödedikleri primle orantılı bir aylık alabileceklerdir. Aylığın yeterli olmaması ya da kişilerin yoksulluk sınırının altında olması halinde ise, kişilere tamamlayıcı nitelikte sosyal yardım verilebilecektir (Örneğin 2022 sayılı Kanuna göre yaşlılık aylığı). Bunun için sosyal yardım sisteminin yeniden düzenlenmesi ve sosyal sigorta sistemi ile entegre edilmesi gerekmektedir.

Tablo 9: 65 Yaş Üstü Nüfustan Emeklilik, Yaşlılık ve Dul Yetim Aylığı Alanların Gelir Gruplarına Göre Dağılımı, 2010 (%)

Gelir Grubu	Emekli Aylığı Alanlar	Yaşlılık Aylığı Alanlar	Dul Yetim Aylığı Alanlar
1	0,6	29,2	1,0
2	3,2	25,7	3,4
3	4,0	14,2	5,7
4	10,3	10,5	7,5
5	12,1	6,2	10,6
6	11,7	6,8	11,5
7	12,1	2,0	17,4
8	13,9	3,8	14,3
9	15,6	1,0	15,6
10	16,5	0,7	13,1
Toplam	100,0	100,0	100,0

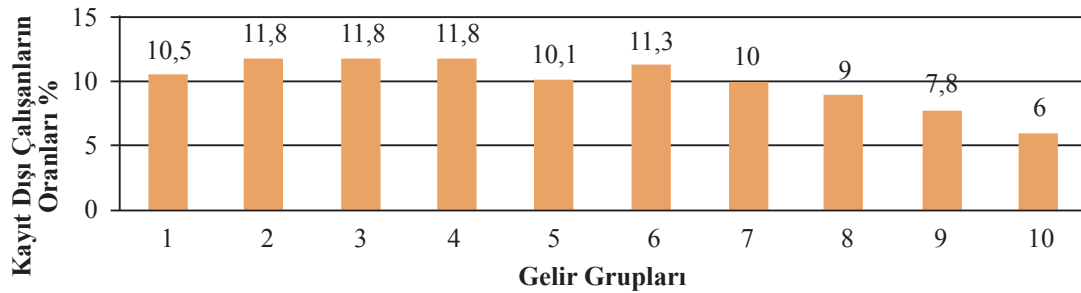
Kaynak: TÜİK HHBA 2010 verilerinden Karadeniz ve Durusoy tarafından hesaplanmıştır (Karadeniz, Durusoy, devam eden çalışma).

Tablo 9’da 2010 yılı TÜİK Hane Halkı Bütçe Anketi (HHBA) ham verilerinden hesaplanan, 65 yaş üstü nüfusta emeklilik (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı aylıkları), yaşlılık (2022 sayılı Kanun uyarınca verilen sosyal yardım niteliğindeki aylıklar) ve dul-yetim aylığı alanların gelir gruplarına göre dağılımı verilmiştir. Tablonun en sol sütununda gelir grupları yer almakta olup 1 en yoksul gelir grubunu, 10 ise en zengin gelir grubunu ifade etmektedir. Diğer sütunlarda ise aylık alanların yüzde olarak dağılımları gösterilmiştir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, primli rejimden yararlanan kesim orta ve üst gelir grubudur. Örneğin, emekli aylığı alanların %46'sı en zengin gelir seviyesine sahip olan sekizinci, dokuzuncu ve onuncu gelir gruplarında yer almaktadır. En yoksul gelir grubu olan 1'e yaklaştıkça devletten sosyal yardım alanların oranı artmaktadır. Bu kapsamda, 2022 sayılı Kanuna göre 65 yaşını dolduran ve hiç bir sosyal güvencesi olmayan yaşlılık aylığı alanların %69,1'i, en az gelir seviyesine sahip olan birinci, ikinci ve üçüncü gelir gruplarında yer almaktadır. Eğer sosyal sigorta sistemi istisnaları şu anki haliyle kalırsa, kayıt dışı çalışan ve emekliliklerinde sosyal yardıma başvuran orta gelir grubu çalışanların sayısı artacaktır.

Mevcut sistem, sosyal sigortada sadece asgari ücret veya üzerinde gelir elde eden çalışanları kapsayacak şekilde kurgulanmıştır. Dolayısıyla, işçiler için asgari ücret üzerinden belirlenen primi ödeyemeyenler, tamamen kapsam dışında kalmaktadırlar. Kapsamı dar tutmanın bir diğer sakıncası, özellikle kendi hesabına çalışanların istisna kapsamına girmek ve prim ödemekten kaçınmak için gelirlerini gizlemeleri ve kayıt dışı çalışmaları olacaktır. Şekil 4'te, 2010 yılı itibariyle kayıt dışı çalışanların gelir gruplarına göre dağılımı verilmiştir. Gelir gruplarında 1 en yoksul, 10 ise en zengin gelir grubunu göstermektedir. Şeklin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, kayıt dışı çalışanların %44'ü, ortalama gelir seviyesinin üzerinde gelir elde etmektedir. Bir başka anlatımla, söz konusu kesimin prim ödeme gücü mevcuttur ancak prim ödememektedir.

Şekil 4: Kayıt Dışı Çalışanların Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (%) (2010)



Kaynak: 2010 HHBA 'dan hesaplanmıştır.

Tablo 10'da kayıt dışı çalışanların işteki durumu ve gelir gruplarına göre dağılımı verilmiştir. Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, kayıt dışı çalışanlardan ücretli ve maaşlıların %53,6'sı, yevmiyelilerin %31,7'si, kendi hesabına çalışanların %44,8'i, işverenlerin %80,7'si, ücretsiz aile işçilerinin ise %15,7'si altıncı ve üzeri gelir grubundadır. Bir başka anlatımla, orta ve üst gelir seviyesindedir ve prim ödeme gücüne sahiptir. Ancak çeşitli nedenlerle kayıt dışı çalışmakta ya da çalıştırılmaktadırlar.

Tablo 10: Kayıt Dışı Çalışanların İşteki Durumu ve Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (%)*, 2010

Gelir Grupları	Ücretli		Kendi Hesabına Çalışan	İşveren	Ücretsiz Aile İşçisi
	Maaşlı	Yevmiyeli			
1	5,6	16,5	10,6	2,1	22,6
2	8,5	17	12,2	2,2	26,5
3	10,5	14	11	5,8	18,2
4	12,2	10,6	11,5	4	7
5	9,6	10,1	9,9	5,3	9,8
6	14,6	10,2	9,9	10,2	7,4
7	13,3	7,5	10,1	7,9	4,6
8	13	5,7	9,3	11,7	2,1
9	8,9	5,9	8,2	19,4	1,1
10	3,8	2,4	7,3	31,5	0,5
6 ve üzeri gelir grubunda olanlar	53,6	31,7	44,8	80,7	15,7

Kaynak: 2010 HHBA'dan hesaplanmıştır.

* Gelirler eş değer fert ölçeğine göre ailede kişi başına düşen kullanılabilir gelire göre hesaplanmıştır. Bir başka anlamıyla kişilerin çalıştıkları işten kazançları yanında diğer gelirleri de hesaplama dahil edilmiştir.

Tablo 11'in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 2010 yılında 6.462.184 çalışanın sosyal sigorta kapsamı dışında kaldığı tahmin edilmektedir. 2010 yılında 6.240.784 kişiden prim toplanabileceği hesap edilmiştir. Kayıt dışı çalışanların, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden prim ödemeleri durumunda, 2010 yılı için 18,7 milyar TL tutarında prim geliri elde edileceği tahmin edilmektedir. 2010 yılında, SGK'nın gelir-gider açığının 26,7 milyar TL olduğu düşünüldüğünde, kayıt dışı çalışanlardan tahsil edilecek prim gelirlerinin, SGK'nın gelir-gider açığının %70'ini karşılayabileceği görülmektedir. Kayıt altına girenlerin gelir vergisi de ödeyecekleri dikkate alındığında, SGK bütçesinin yanı sıra devlet bütçesine de katkı sağlanacaktır. Bununla beraber mevzuatın dışladığı kesimin de ihtiyaçlarına uygun sosyal sigorta programları ile kapsam altına alınmaları halinde sistemin fazla verebilmesi dahi mümkün olacaktır.

Tablo 11: 2010 Yılı İtibarıyla Sistemin Dışladığı Kayıt Dışı Çalışanlar ve Mevzuata Göre Prim Tahsil Edilebilecek Kayıt Dışı Çalışanlar

Çalışan Grupları	2010
	Kapsam Dışı Kalan Tahmini Kişi Sayısı
Ücretsiz Aile İşçileri	3.249.470
Tarımda Geçici Çalışanlar	542.496
Ev Hizmetlerinde Gündelik Çalışanlar	230.000
Düşük Gelirli Çiftçiler	1.180.237
Düşük Gelirli Esnaf ve Sanatkâr	939.981
Kısmen Sigortalı Sayılanlar (Çıraklar)	320.000
Toplam	6.462.184
Prim Toplanabilecek Ücretli ve Maaşlı	3.081.874
Prim Toplanabilecek Kayıt Dışı Bağımsız Çalışan Sayısı	1.601.103
Prim Toplanabilecek Yevmiyeli Çalışan Sayısı (Tarım ve Ev Hizmetleri Hariç)	1.557.807
Prim Toplanabilecek Toplam Kayıt Dışı Çalışan Sayısı	6.240.784

Kaynak: HHBA 2010 veri setinden hesaplanmıştır.

3.2.1.2. Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sisteminin Kayıt Dışı Çalışmayı Özendirmesi

Sosyal yardım sisteminde mevcut birçok sosyal yardımdan yararlanabilmek için, kişinin sosyal sigorta sistemine tabi olmaması şartı aranmaktadır. Bir başka anlatımla, sosyal sigortalı çalışmak, kişinin ya da ailesinin yoksul olmadığı yönünde bir karine teşkil etmektedir. Kişilerin aldıkları pek çok yardım ise sosyal sigortalı çalışması halinde kesilmektedir. Örneğin, Kredi Yurtlar Kurumu'ndan burs alan bir öğrencinin bursu, sigortalı bir işte çalışması halinde kesilmektedir.

Sosyal yardımlar ve sosyal yardım alabilmek için gerekli koşulların gösterildiği Tablo 12'nin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, genel olarak sosyal yardımlar, ancak kişinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışmaması durumunda verilmektedir.

Tablo 12: Sosyal Yardım Alabilmek İçin Sigortalı Olarak Çalışmamayı Gerektiren Düzenlemeler

KURUM	Mevzuat	Yardım Türü	İlgili Metin
Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM)	3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu	Kanun kapsamındaki sosyal yardımlar	“Fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir.”
SGK	2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun	Yaşlılık aylığı, özürlü aylığı	“65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış veya bağlanması mümkün olmayan, mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi bir devamlı gelire sahip bulunmayan ve muhtaçlığını İl veya İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından alacakları belgelerle kanıtlayan Türk Vatandaşlarına hayatta buldukları sürece, 300 gösterge rakamının her yıl bütçe kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.”
Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (KYK)	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Burs-Kredi Yönetmeliği	Burs	“Yetim maaşı ve nafaka alanlar dışında, asgari ücret düzeyinde aylık veya ücretle sürekli bir işte çalışan veya gelire sahip olan öğrencilere” burs verilmemektedir (Yönetmelik m. 9/c).
SYGM	16.02.2012 tarihli Genelge	Eşi ölmüş dul eşe bağlanan yardım	Düzenli nakdi yardım programının hedef kitlesi; eşi vefat etmiş, muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan gelir ve aylık almayan kadınlardır.
SYGM	06.04.2010 tarihli Genelge	Kömür yardımı	Vatandaşların sosyal güvenlik durumlarının araştırılması, alan incelemelerinin yapılması...

Kaynak: İlgili kanun, yönetmelik ve genelgelerden oluşturulmuştur (Karadeniz, 2012)

Diğer yandan sosyal sigorta sisteminden aylık ya da gelir alanlar da aylık ya da gelirlerinin kısmen ya da tamamen kesilmemesi için kayıt dışı çalışmayı tercih edebilmektedirler. Sosyal yardım mevzuatına göre kişiler sigortalı çalıştıklarında aldıkları yardımlar tamamen kesilmektedir. Tablo 13'te, sosyal yardım ve sosyal sigorta sisteminden yardım ya da edim alan ve kayıt dışı çalışan kişi sayıları verilmiştir. Sosyal yardım ya da sosyal sigorta sisteminden yardım ya da edim alan toplam 6.802.251 kişi kayıt dışı çalışmaktadır.

Tablo 13: Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sisteminden Yardım ya da Edim Alıp Kayıt Dışı Çalışanların Dağılımı, 2010

	Kayıtlı Çalışanlar	Kayıt Dışı Çalışanlar
Sosyal Yardımlar		
Yeşil Kart		2.521.432
Sosyal Yardım (Ayni Yardım)	174.252	752.697
Sosyal Yardım (Nakdi Yardım)	42.424	306.175
Burs	541	119.994
Yaşlılık Maaşı (2022 sayılı Kanun)	36.093	65.476
Doğrudan Gelir Desteği	396.367	982.234
Sosyal Sigortalar		
Gazilik Malullük Maaşı*	20.169	71.580
İşsizlik Sigortası	59.200	64.968
Emekli Aylığı	441.312	1.674.513
Dul Yetim Aylığı	33.425	243.782
Toplam	1.203.783	6.802.851

*Gazilik maaşı ve malullük maaşı ankette ayırlamadığı için sosyal sigortalar içinde gösterilmiştir.

Kaynak: 2010 HHBA'dan hesaplanmıştır

Yeşil kart ile ilgili olarak 2011 yılında yapılan düzenleme ile yeşil kartlıların sigortalı çalışmaları halinde kartlarının iptal edilmesi yerine askıya alınması uygulamasına gidilmiş ve çalışanların kayıt altında kalması yönünde önemli bir adım atılmıştır. 6353 sayılı Kanunun 17 nci maddesi ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 2 nci maddesine aşağıdaki fıkralar eklenerek sosyal güvenlik sistemine prim ödeyenlerin de sosyal yardımlardan yararlanabilmesi sağlanmıştır.

“Ayrıca, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olmakla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geliri, onaltı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır.

Her türlü afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gaziler ise, Fon Kurulu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca belirlenecek kriter ve süreler çerçevesinde bu Kanun ile sağlanacak haklardan yararlandırılır.”

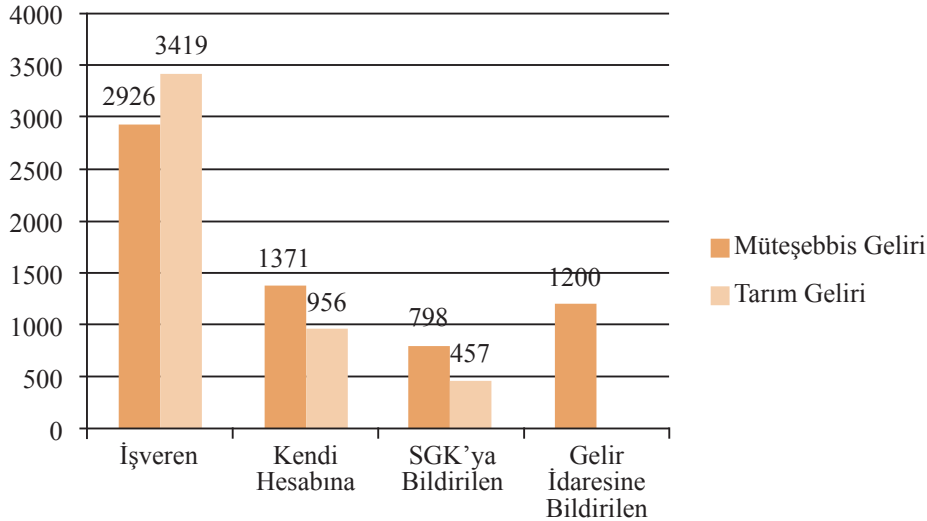
SGK, KYK ve yerel yönetimler, verilen sosyal yardım ve burslara yönelik, yardım alan kişinin “sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmaması” şartını ileri sürmektedir ve söz konusu durum kayıtlı çalışmayı olumsuz olarak etkilemektedir (Alper, 2011:45).

3.2.1.3. Düşük Kazanç Bildirimi

Kayıt dışı istihdamın bir boyutu da düşük vergi ve sosyal güvenlik primi ödemek için kazançların gerçek tutarlarının altında bildirilmesidir. Kazançların gerçek ücret altında bildirilmesi, bir yandan sosyal sigorta prim kaybına bir yandan da gelir vergisi kaybına yol açmaktadır.

Şekil 5’te bağımsız çalışanların SGK’ya prim ödedikleri kazanç tutarları ile HHBA’dan tespit edilen kazançları gösterilmiştir.

Şekil 5: İşveren ve Kendi Hesabına Çalışanların Mütешеbbis ve Tarım Gelirleri İle Kuruma Prim Ödedikleri Kazanç Tutarları, (TL), 2010



Kaynak: HHBA’ dan ve SGK, 2010’ dan hesaplanmıştır.

* Bağımsız çalışanlar SGK’ya kendi belirledikleri tutar üzerinden prim ödemektedirler. 5510 sayılı Kanuna göre bağımsız çalışanların prim ödeyecekleri kazanç, kendi yanlarında çalışan en yüksek ücretli çalışanın prime esas kazancından az olamayacaktır.

Şekil 5’in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, mütешеbbis geliri elde edenlerden işverenlerin aylık gelirleri 2.926 TL iken, kendi hesabına çalışanların elde ettikleri aylık gelir 1.371 TL’dir. Ancak, söz konusu kesimin SGK’ya bildirdikleri ağırlıklı ortalama ka-

zanz, aylık 798 TL'dir. Tarım geliri elde eden işverenlerin aylık gelirleri 3.419 TL, kendi hesabına çalışanların aylık gelirleri 956 TL iken SGK'ya bildirdikleri ortalama kazanç sadece 457 TL'dir. İşverenler itibarıyla, kazanılan ve bildirilen kazanç arasında müteşebbis geliri elde edenler açısından 4, tarım geliri elde edenler açısından 8, kendi hesabına çalışanlar açısından ise 2 kat fark bulunmaktadır. Diğer yandan, istatistiklerden elde edilen bir diğer ilginç sonuç, ekonomik krizin etkilerinin en fazla hissedildiği 2009 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı'na bildirilen vergi matrahının, 2010 yılında SGK'ya prim ödenen kazançtan yüksek olduğudur. Yasal değişiklikle beraber, bağımsız çalışanların ödeyecekleri prim miktarının tespitinde gelir vergisi beyannameleri bile esas alınsa bağımsız çalışanların prime esas kazançlarının artması ve gerçeğe yakın hale gelmesi mümkün olabilecektir.

Düşük kazanç bildiriminde bir diğer sorun, ücret gelirlerinin, düşük vergi ve sosyal güvenlik primi ödemek amacıyla gerçek kazancın altında gösterilmesidir. SGK verilerine göre (SGK, 2011) özel sektörden bildirilen ortalama aylık kazanç 1.221 TL iken, söz konusu kazanç miktarı HHBA'dan 1.500 TL (brüt) olarak hesaplanmıştır.⁷ Bir başka anlatımla kazançlar SGK'ya gerçek ücretin ortalama %20 altında bildirilmektedir.

3.2.1.4. Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Koordinasyon Eksikliği

5510 sayılı Kanun ile kamu kurum ve kuruluşları arası işbirliği ve koordinasyon artırılarak bir milyondan fazla çalışan kayıt altına alınmış olmakla birlikte halen uygulamada sorunlar mevcuttur. Özellikle Gelir İdaresi Başkanlığı ile SGK arasında veri paylaşımında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanları ve memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve denetimi konusunda eğitim ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu çalışanlar, denetimi ve veri paylaşımını ya kendi görevleri olarak görmemekte ya da ek bir yük olarak hissetmektedirler (Karadeniz, 2012). Bazen de söz konusu memurların sigortasız çalışma ile ilgili tuttukları tutanaklar SGK'nın istediği verileri içermemekte, bu durum ise SGK çalışanlarının tekrar konu ile ilgili yazışma hatta denetim yapmasına neden olmaktadır ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu nedenle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarının ve yetkili memurlarının sosyal güvenlik mevzuatı ve kayıt dışı istihdamla etkin mücadele kapsamında eğitilerek konuyu içselleştirmeleri sağlanmalıdır.

3.2.1.5. Prim Tahsilatında Yaşanan Sorunlar

Primlerin tahakkuku kadar, tahakkuk eden primlerin tahsili de sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir. Bağımlı çalışanlarda (5510, 4/a sigortalıları), cari ayda tahsil edilen primlerin tahakkuk edilen primlere oranı %91'dir (SGK, kişisel iletişim). Söz konusu oranın, geçen yıllara göre 9-10 puan civarı arttığı görülmektedir. 5510 sayılı Kanuna göre primlerini düzenli ödeyen ve sigortasız işçi çalıştırmayan işverenlerin uzun vadeli sigorta kolları prim oranı işveren hissesinin 5 puanlık tutarının Hazine tarafından karşılanmasının ve düzenli ekonomik büyümenin prim tahsilatını artırdığı tahmin edilmektedir.

⁷ En az 1 yıldan beri özel sektörde SGK'ya kayıtlı çalışan işçinin ücret, ikramiye, prim, bahşiş vb. ücretlerinin ortalamasının aylık tutarı esas alınmış ve elde edilen ücret brüte çevrilmiştir.

Bununla beraber, bağımsız çalışanlar açısından aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Tablo 14’te görüldüğü üzere, bağımsız çalışanların prim ödeme alışkanlıkları oldukça zayıftır.

Tablo 14: 4/b Sigortalılarının Borç Durumları (Aralık-2011)

Borç Aralığı	(4/b) Bağımsız Çalışan Aktif Sigortalıların Borç Dağılımı (1479)		(4/b) Bağımsız Çalışan Aktif Sigortalıların Borç Dağılımı (2926) (Çiftçiler)	
	Sigortalı Sayısı	Borç Tutarı (TL)	Sigortalı Sayısı	Borç Tutarı (TL)
Borçsuz	718.221	0	342.907	0
2.000 TL ve Altı	381.810	247.177.082	332.944	220.097.205
2.001-4.000 TL	142.522	421.818.697	112.725	329.691.934
4.001-6.000 TL	113.512	567.645.745	101.522	506.461.664
6.001-8.000 TL	115.489	815.519.682	115.894	816.858.594
8.001-10.000 TL	107.040	963.739.441	31.590	284.225.713
10.001-12.000 TL	155.008	1.740.977.131	20.965	229.501.563
12.001-14.000 TL	108.944	1.419.646.942	15.021	195.402.315
16.001-18.000 TL	24.273	412.040.323	9.005	152.521.812
14.001-16.000 TL	48.271	717.863.457	12.497	187.745.026
18.001-20.000 TL	22.565	428.605.426	4.378	82.657.841
20.001 TL +	213.865	8.674.087.005	22.329	747.582.060
Genel Toplam	2.151.520	16.409.120.931	1.121.777	3.752.745.727

Kaynak: SGK, Kişisel İletişim

Tablo 14’ün incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, bağımsız çalışanların (esnaf-sanatkar, şirket ortağı) %33’ünün, çiftçilerin ise yaklaşık %30’unun SGK’ya borcu bulunmamaktadır. Toplam 20 milyar TL civarındaki alacağın tahsil edilememesi, SGK’nın finansman dengelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak bu konuda iki temel sorundan bahsetmek gerekecektir. Birinci sorun Bağ-Kur prim borçluları ile ilgili SGK’da bir icra takip sistemi mevcut değildir. Bir başka anlatımla, hiç prim ödemeyen bağımsız çalışanlara prim ödeme konusunda hiç bir zorlama yapılmamakta, hatta Yasa gereği 5 yıl ve üzeri borçları bulunan sigortalıların sistemdeki kayıtları askıya alınmaktadır.

İkinci sorun, SGK sisteminde 4/b sigortalısı olarak gözüken birçok sigortalının oda kayıtlarını ya da vergi mükellefiyetlerini terk ettikleri halde bu durumu SGK’ya bildirmemeleri ve/veya iş sözleşmesine dayanarak bir başka işyerinde 4/a sigortalısı olarak çalışmalarınıdır. Dolayısıyla, SGK kayıtlarında gözüken bu alacakların gerçek alacak ra-

kamplarını yansıttığını söylemek mümkün değildir. Bunun önlenmesi için eski sosyal güvenlik kurumlarının veri tabanlarının birleştirilmesi ve SGK, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Meslek/Ticaret Odaları arasında bilgi işlem alanında entegrasyonun bir an önce sağlanması gerekmektedir. Bu durumun bir diğer sakıncası da kağıt üzerinde yüksek gözükten prim alacaklarının kamuoyunda af ve/veya yeniden yapılandırma baskısına yol açmasıdır. Bu düzenlemeler, söz konusu sigortalılara geriye dönük borçlarını çok düşük gecikme faizleriyle taksitler halinde ödeyerek kısa sürede emekli olma imkânı vermektedir.

3.2.2. Bağımsız Çalışanların Sosyal Sigorta Sisteminden Hizmet Akdi ile Çalışanlar Gibi Yararlanmaması

Sosyal güvenlik reformu, çalışanların prim ödeme ve edime hak kazanma koşullarını eşitlemeye, çalışanlar arasında norm ve standart birliğini sağlamaya çalışmıştır. Oysa farklı sosyal risklerle karşılaşan bağımsız çalışan, çiftçi ve işçilerin prim ve edime hak kazanma koşullarını eşitlemek mümkün olmamış ve çalışan grupları 5510 sayılı Yasa'da farklı bentlerde tanımlanmıştır (Karadeniz, yayın aşamasında). Reform, norm ve standart birliği sağlayacağı yerde yeni ayrıcalıklar ortaya çıkarmıştır (Okur, 2006:141). Özellikle, bağımlı çalışanların işverenlerine tanınan prim ödeme kolaylıkları, en genel anlamıyla 5 puanlık prim indiriminin bağımsız çalışanlara verilmemesi, çalışanlar arasında eşitsizliklere yol açmıştır (Alper, 2009). Söz konusu eşitsizlikler Tablo 15 ve Şekil 6'da gösterilmiştir.

Tablo 15: Sigortalıların Çeşitli Sigorta Kolları Açısından Sistemden Elde Edecekleri Edimler ve Edime Hak Kazanma Koşulları

	5510 sayılı Kanun m. 4/a (Hizmet akdi ile çalışanlar)	5510 sayılı Kanun m.4/b (Esnaf, Sanatkâr-ve Şirket Ortakları)	5510 sayılı Kanun m.4/b (Çiftçiler)
İş kazası ve meslek hastalığı (parasal edimler)	Hem yatarak hem de ayakta tedavide geçici iş göremezlik ödeneği var.	Yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği var.	Yatarak tedavide geçici iş göremezlik ödeneği var.
İş kazası halleri	Emzikli kadın işçinin çocuğuna süt vermek için ayrılan sürelerde geçirdiği kazalar ile işveren tarafından sağlanan araçla işe gelip giderken meydana gelen kazalar iş kazası sayılıyor.	Söz konusu durumlarda geçirilen kazalar kişi bağımsız çalışan olduğu için iş kazası sayılmıyor.	Söz konusu durumlarda geçirilen kazalar kişi bağımsız çalışan olduğu için iş kazası sayılmıyor.
Hastalık	Hem yatarak hem de ayakta tedavide çalışılmayan her gün için geçici iş göremezlik ödeneği ödeniyor.		

Tablo 15: Sigortaların Çeşitli Sigorta Kolları Açısından Sistemden Elde Edecekleri Edimler ve Edime Hak Kazanma Koşulları (devam)

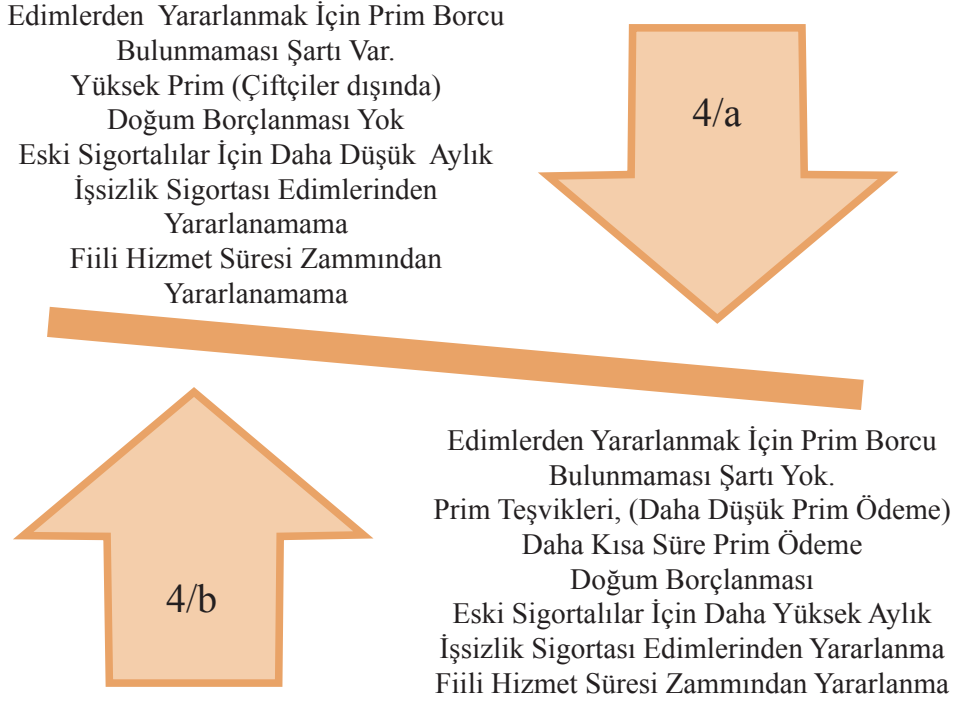
Analık	Doğum öncesi ve doğum sonrası çalışılmayan süreler için geçici iş göremezlik ödeneği alınabiliyor.	Sermayesi paylara bölünmüş komandit şirket ortakları, A.Ş. yönetim kurulu üyeleri ve limited şirket ortakları geçici iş göremezlik ödeneği alamıyor.	
Ölüm	Geride kalanlara aylık bağlanabilmesi için ölen sigortalının hayatta iken en az 5 yıldan beri sigortalı olması ve 900 gün fiili çalışma karşılığı malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemesi gerekiyor.	Sigortalının 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemesi gerekiyor.	Sigortalının 1800 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödemesi gerekiyor.
Yaşlılık	7200 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekiyor.	9000 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekiyor.	9000 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemek gerekiyor.
Fiili hizmet süresi zammı	Var.	Yok.	TBMM üyeleri için var.
Doğum borçlanması	Doğumdan önce sigortalı olan kadınlar doğum nedeniyle çalışmadıkları süreyi iki çocuk için dört seneye kadar borçlanıp erken yaşlılık aylığına hak kazanabiliyor.	Doğum borçlanması yapamıyor.	Doğum borçlanması yapamıyor.
Edime hak kazanmak için prim borcunun bulunmaması şartı	Yok. Primler ödenmese de sigortalı edimlere hak kazanabiliyor.	Var. Edimlerden yararlanabilmek için sigortalı veya hak sahipleri tüm prim borçlarını ödemiş olmalı.	Var. Edimlerden yararlanabilmek için sigortalı veya hak sahipleri tüm prim borçlarını ödemiş olmalı.
Ödenen prim miktarı (TL) Ocak 2012 **	274 TL	323 TL	216 TL
Yaşlılık Aylığı Ocak 2013	934,4 TL	862,8 TL	661 TL

* 4/b (eski Bağ-Kurluların) yaşlılık aylığı için 6. basamak dikkate alınmıştır.

**İşverenin 5510 sayılı Kanuna göre 5 puanlık prim indiriminden yararlandığı varsayılmıştır. Prim, asgari ücret üzerinden hesaplanmıştır. Kısa vadeli sigorta priminin %1 olduğu varsayımıyla hesaplama yapılmıştır.

Kaynak: Karadeniz, 2012/b (Söz konusu kaynaktaki veriler güncellenmiştir.).

Şekil 6: 4/a ve 4/b Sigortalıları Arasındaki Norm ve Standart Farklılıkları



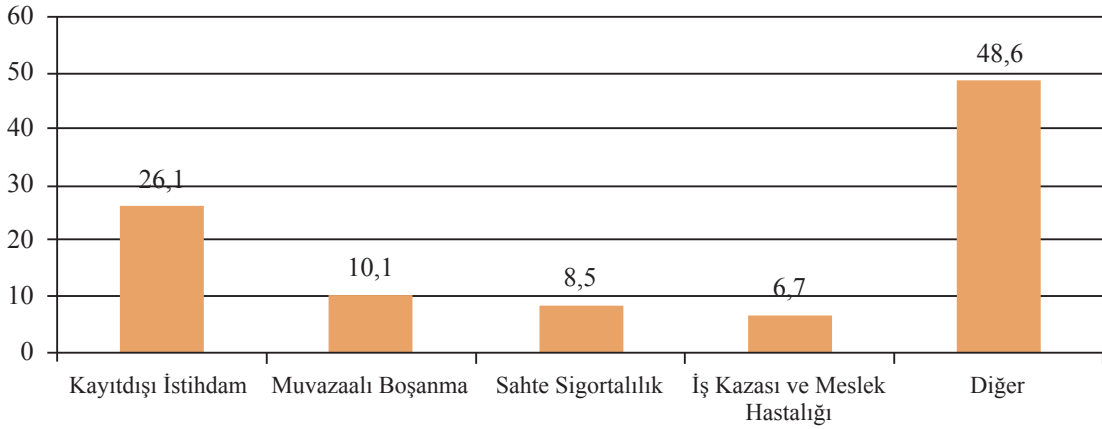
Kaynak: Karadeniz, 2012

Diğer yandan, geçmişten gelen SSK'lıların daha az süre prim ödeyerek daha yüksek emekli aylığı aldığı olgusu da Bağ-Kur'luların SSK kapsamına geçmesine ve buradan emekli olmalarına yol açmaktadır. 6111 sayılı Kanun ile aynı anda bağımlı ve bağımsız çalışmanın varlığı halinde bağımlı çalışmayı bağımsız çalışmaya üstün tutan düzenleme; esnaf, sanatkâr ve şirket ortaklarının daha çabuk emekli olabilmek, daha az prim ödemek adına kendilerini bağımlı çalışmış gibi SGK'ya bildirmelerine yol açmaktadır. Söz konusu durum, SGK'nın finansal dengelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

3.2.3. Sosyal Güvenlik Denetiminden Kaynaklanan Sorunlar

Kayıtlı istihdamın artırılabilmesi için sosyal güvenlik denetimi etkin kılınmalıdır. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde SGK'nın taşra teşkilatındaki denetmen sayısı artırılmış ve 1.100'e ulaşmıştır. Denetim elemanlarının sayıca artışına karşılık il müdürlüklerinde etkin istihdam edilmeleri konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Şekil 7'nin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, denetim elemanlarının işlerinin sadece %26,1'i kayıt dışı istihdam konusunda yapılan ihbar ve şikâyetler ile ilgilidir. İl müdürlüklerinde, denetim elemanları, sosyal güvenlik sisteminde kayıtlılığı artıracak iş ve işlemlerle uğraşmakta ve etkinsiz çalışmaktadır. Yoğun iş yüküne sahip denetim elemanları, kayıt dışı istihdamla mücadele ile ilgili işlere gerekli zamanı ayıramamaktadırlar.

Şekil 7: Sosyal Güvenlik Denetmenlerinin İş Dağılımı, (%) (Şubat, 2012)



Kaynak. SGK, Kişisel İletişim, elde edilen verilerden oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik denetmenleri, taşra teşkilatında birbirinden kopuk biçimde istihdam edilmektedir. Denetim, her il müdürünün inisiyatifi çerçevesinde gerçekleşmekte ve denetim konusunda bir strateji bulunmamaktadır. Hatta 2013 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile il müdürlüklerine bağlı çalışan sosyal güvenlik denetmenleri, ilçelerde görev yapan merkez müdürlüklerine bağlanmışlardır. Söz konusu durum, denetimin etkinliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Ayrıca denetim elemanları, yerleşme nedeniyle denetimi etkin şekilde yerine getirememesi riski ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle bağımsız çalışanların prim tahsilat oranlarının artırılması için prim tahakkuk-tahsilat ve icra programının kurulması gerekmektedir. SGK'nın her ilçede icra işlemlerini izleyecek yeterli memuru bulunmadığından primlerin icra aşamasında da sorunlar yaşanmaktadır. Merkezde çalışan sosyal güvenlik müfettişleri de yoğun iş yükü altında çalışmaktadırlar. Müfettişler, genellikle genel sağlık sigortası konusunda gider artıran suistimalleri araştırma-soruşturma işlerinde çalışmaktadırlar. Sosyal güvenlik müfettişlerinin ve sosyal güvenlik denetmenlerinin risk odaklı olarak sektörel denetim yapmaları, denetimlerin rehberlik edici ve önleyici olması, kayıtlı istihdamı artıracaktır.

3.2.4. Sık Çıkarılan Aflar ve Borçlanma Yasaları

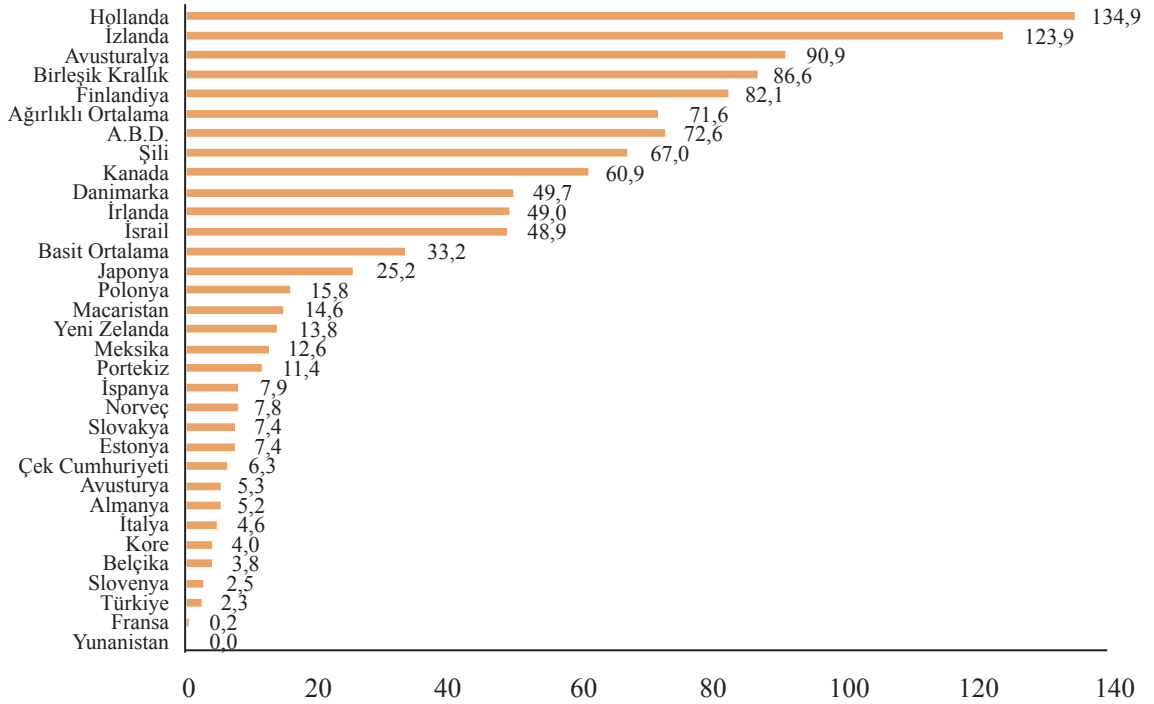
Sık çıkarılan sosyal sigorta prim afları ya da borca ilişkin gecikme zammını veya faizini tamamen silen ödeme kolaylıkları, sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz yönde etkilemektedir. Sigortalılar ya da işverenler “nasıl olsa prim affı çıkar ederim” düşüncesiyle primlerini ya hiç ödememekte ya da kısmen ödemektedirler. Sistemde en önemli sorunlardan bir tanesi de yurtdışı hizmet borçlanmasıdır. Yurda kesin dönüş yapan yurt dışındaki vatandaşlarımız, yurt dışındaki hizmetleri karşılığı toplu prim ödeyerek hemen emekli olma hakkına kavuşmaktadırlar. Örneğin, aylık 1.000 TL kazanç üzerinden 25 yıllık hizmeti borçlanan kişi, yaklaşık 96.000 TL primi SGK'ya ödemektedir. Borçlanan kişi, borçlandığı tutarı sekiz-on yıllık bir süre içinde yaşlılık aylığı olarak geri alabilmektedir.

Primleri değerlendirilmeden, kişilere hemen yaşlılık aylığı bağlanması, sosyal sigortacılık mantığına aykırıdır. Yurt dışındaki vatandaşlarımızın yurt dışında geçirdikleri süreleri borçlanmaları yerine, yurt dışında buldukları sürede her ay isteğe bağlı olarak SGK'ya düzenli prim ödemeleri hem kişilerin hiç bir hak kaybına uğramadan aylık alabilmelerini hem de ödedikleri primlerin sosyal sigortacılık ilkeleri içerisinde değerlendirilmesini sağlayacaktır.

3.2.5. Bireysel Emeklilik Fonlarındaki Tasarrufların Yetersizliği

Bireysel emeklilik, 2001 yılında çıkan 4632 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiştir. Diğer yatırım araçlarına göre daha yüksek vergi avantajı, isteğe bağlı olan sisteme girişte belirleyici unsurlardan bir tanesidir. Sistemden aylık bağlanabilmesi için en az 10 yıl sistemde bulunmak ve 56 yaşını doldurmuş olmak gereklidir. Sisteme 21.06.2013 tarihi itibarıyla katkı payı ödeyen kişi sayısı 3.661.326 kişi olup katılımcıların fon tutarı 22.760 milyon TL'dir.⁸ 2012 yılı sonu itibarıyla sistemde biriken toplam fon tutarının GSYH'ya oranı %1,4'tür.

Şekil 8: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2010 Yılında Emeklilik Yatırım Fonlarının Büyüklüğü, GSYH'ya Oran (%)



Kaynak: OECD, Pension Market in Focus, <http://www.oecd.org/daf/financialmarketsinsuranceandpensions/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm> (Erişim Tarihi:17.09.2012)

⁸ <http://www.egm.org.tr/weblink/BESgostergeler.htm> (Erişim Tarihi:01.07.2013)

Diğer taraftan Şekil 8’de de görüldüğü üzere, bireysel emeklilik fonlarının yanı sıra diğer emeklilik fonlarını içeren emeklilik yatırım fonlarının GSYH’ya oranı OECD ülkelerinde ağırlıklı ortalamada %72 iken, Türkiye’de sadece %2,3’tür.

Tablo 16’den da görüleceği üzere, kamu emeklilik programları dışında tamamlayıcı nitelikteki emeklilik programlarına (bireysel emeklilik) katılanların çalışma çağındaki nüfusa oranı, Türkiye’de %4,2 seviyesinde olup, bu oran diğer ülkelere göre oldukça düşüktür.

Tablo 16: Özel Emeklilik Programlarının Çeşitlerine Göre Kapsamı, Çalışma Çağındaki Nüfusa (15-64 Yaş) Oranı (%), 2009

	Zorunlu / Yarı Zorunlu		İsteğe Bağlı		Toplam
		Mesleki	Bireysel		
Avustralya	68,5	..	..	..	..
Avusturya	n.a.	12,1	25,7	..	..
Belçika	n.a.	38,5	..	..	..
Kanada	n.a.	33,9	35,1	52,60	..
Şili	74,8	..	..	..	..
Çek Cumhuriyeti	n.a.	n.a.	47,2	47,2	..
Danimarka	ATP: ~70 QMO: ~59	n.a.	..	..	..
Estonya	65,0	n.a.	..	..	..
Finlandiya	~100	7,4	21,3	28,8	..
Fransa	n.a.	3,5	7,0	..	..
Almanya	n.a.	..	29,9	..	..
Yunanistan	n.a.	0,2	..	..	..
Macaristan	43,6	n.a.	19,2	19,2	..
İzlanda	82,5	n.a.	..	..	..
İrlanda	n.a.	28,6	10,5	37,6	..
İsrail	35,2	..	..	..	..
İtalya	n.a.	7,7	6,1	12,90	..
Japonya	n.a.	..	..	..	..
Kore	n.a.	18,8	12,2	..	..
Lüksemburg	n.a.	3,4	..	..	..
Meksika	50,2	1,5	0,1	1,6	..
Hollanda	69,3	n.a.	..	..	..
Yeni Zelanda	..	9,1	42,9	..	..
Norveç	..	..	..	..	..

Tablo 16: Özel Emeklilik Programlarının Çeşitlerine Göre Kapsamı, Çalışma Çağındaki Nüfusa (15-64 Yaş) Oramı (%), 2009 (devam)

Polonya	53,0	1,2	..	..
Portekiz	n.a.	4,3	..	..
Slovakya	36,5	n.a.	21,8	21,8
Slovenya	n.a.	..	..	48,2
İspanya	n.a.	7,0	28,1	..
İsveç	PPM:~76 QMO: ~68	n.a.	..	..
İsviçre	70,1	n.a.	..	..
Türkiye	..	..	4,2	..
Birleşik Krallık	n.a.	52,1	18,1	..
A.B.D.	n.a.	32,8	24,7	41,1

Kaynak: OECD, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932371158>, Erişim Tarihi:16.09.2012

Türkiye’de bireysel emeklilik programına gelir düzeyi görece yüksek ve düzenli bir işe sahip olanlar prim ödemekte olup, işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan gençler, kadınlar ve gelir düzeyi düşük olanlar fiilen sistemin dışında kalmaktadır (Gök-bayrak, 2010:217). Ayrıca, bireysel emeklilik sisteminden ayrılma oranı 2011 yılı itibariyle kendi isteğiyle sistemden ayrılanlar için %30’dur.

Bununla birlikte, 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sistemdeki vergi avantajı uygulaması kaldırılmış, 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren, ödenen her katkı payının %25’ine karşılık gelen tutarın, devlet katkısı olarak katılımcı hesabına ödenmesi esası benimsenmiştir. Böylece, sadece gelir vergisine tabi olanların yararlandığı eski teşvik sistemi, yeni uygulama ile 18 yaşını doldurmuş, çalışan, çalışmayan her kesimin teşvikten yararlanabileceği bir yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca, sistemden ayrılmalarda menkul sermaye iradı olarak tanımlanan ve stopaja tabi olan birikim tutarı uygulaması yerine, sadece irat tutarı üzerinden stopaj alınmasına yönelik değişiklikler yapılmıştır. Diğer yandan, işverenler tarafından çalışanları adına bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahının tespitinde indirim konusu yapılabilecek katkı paylarının brüt ücretin %10’u kadar olan üst limiti %15’e çıkarılmıştır (EGM, 2012). Devletin bir katılımcıya ödeyeceği katkı miktarı, yıllık brüt asgari ücretin %25’ini geçmemektedir.

4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

Uzun Vadeli Hedefler

Sosyal güvenlik sistemi uzun vadede mali ve sosyal açıdan sürdürülebilir, tüm nüfusa etkin ve eşit biçimde hizmet verecek bir yapıda olmalıdır. Sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için çok yönlü tedbirler alınması gereklidir. Sadece kayıt dışı çalışmanın önlenmesi ve prim tahsilat oranlarının yükseltilmesiyle prim gelirlerinin artırılması, sorunu tek başına çözmeyecektir. Ulusal tasarrufların da artırılması gerekmektedir. Bunun için düzenli ücretli istihdamının ve özellikle kadın istihdamının artırılması, yaşlıların çalışma hayatında daha uzun süre kalmalarının teşvik edilmesi, bireysel emeklilik fonlarının büyütülmesi ve tamamlayıcı emeklilik programlarının teşviki, yeni tasarruf mekanizmaları geliştirilmesi gibi politikalara ihtiyaç bulunmaktadır. Söz konusu politikaların olumlu katkıları, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğinin sağlanması ile sınırlı kalmayıp gerek reformlarla düşen aylık bağlama oranları gerekse kayıt dışılıktan kaynaklanan prim ödeme gün sayısının ve prime esas kazancın düşüklüğü nedeniyle emeklilik döneminde oluşması muhtemel tasarruf açıklarının giderilmesinde de ön plana çıkacaktır.

Plan Dönemi Hedefleri

1. 2012 yılında %1,4 olan sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkının GSYH'ya oranı, 2018 yılında %1'e düşürülecektir.
2. 2012 yılında %1,4 olan bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranı, 2018 yılında %4'e yükseltilecektir.

4.1. Hedeflere Yönelik Temel Amaç ve Politikalar

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

- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılabilecek, prim tabanı genişletilecek ve prim tahsilatı artırılabilecektir.
- Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli aktüeryal dengesini olumsuz etkileyen prim yapılandırmaları istisnai haller dışında uygulanmayacak, yurtdışı borçlanma uygulaması yeniden düzenlenecektir.
- Kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.
- Kadınların işgücüne katılımı ve kayıtlı istihdamı artırılabilecektir.
- Sosyal sigorta programlarında çalışan gruplar arasında norm ve standart birliği sağlanacaktır.
- Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.

- Bireysel emeklilik sistemine katkı payı ödeyenlerin sayısı ve ödenen katkı payı miktarı artırılabacaktır.

4.2. Temel Amaç ve Politikalara Yönelik Eylemler ve Uygulama Stratejileri

Temel amaç ve politikalara ilişkin eylemler ve uygulama stratejileri aşağıda sunulmuş olup bu kapsamdaki öncelik ve tedbirler bir tablo halinde bölümün sonunda ayrıca özetlenmiştir.

4.2.1. Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı Ücretle Mücadele Edilerek Kayıtlı Çalışan Sayısı Artırılacak, Prim Tabanı Genişletilecek ve Prim Tahsilatı Artırılacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminden beklenen prim gelirlerinin elde edilememesinin en önemli sebebi olan kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücret sorunu, hem ülkenin büyüebilmesi hem de sosyal güvenlik sistemi ile ilgili sorunların çözülmesine katkı vermesi amacıyla kısa ve orta dönemde çözüme kavuşturulması gereken konuların başında gelmektedir. Bu noktada, Onuncu Plan döneminde hem kayıt dışılık sorununun çözümüne katkı sağlayacak hem de prim tahsilatını artıracak eylem ve uygulama stratejilerine aşağıda yer verilmiştir.

4.2.1.1. Sosyal Sigorta Kapsamı Genişletilecek ve Sisteme Giriş Kolaylaştırılacaktır.

Sosyal sigorta sisteminin kapsamı dışında kalan, düşük gelirli esnaf ve sanatkarlar, düşük gelirli çiftçiler, ev hizmetlerinde gündelik çalışanlar, mevsimlik tarım işçileri, ücretsiz aile işçileri vb. çalışan grupları için gelir durumlarına uygun, düşük prim ödemeyi içeren sosyal sigorta programları geliştirilecek ve 5510 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde yer alan istisnalar daraltılacaktır. Söz konusu programların sağlayacağı edimlerin kapsamı da çalışan gruplarının özelliklerine uygun tespit edilecektir.

Kapsamın genişletilmesi ile birlikte sosyal sigorta programlarına giriş ve çıkış işlemleri basitleştirilecektir. Evinde hizmetli çalıştıran işverenler ile işçi çalıştıran vergiden muaf esnaf ve sanatkarlar için işverenin yükümlülüğünün sadece işçinin işe giriş ve çıkış bildirimlerinin yapılmasıyla sınırlandırıldığı Almanya örneğindeki gibi, söz konusu gruptaki işverenlerin kayıt ve belge düzenleme, her ay aylık sosyal güvenlik prim ve hizmet belgesi verme gibi yükümlülükleri azaltılacaktır. Bu bağlamda, primlerin işverenin SGK'ya beyan ettiği banka hesabından otomatik olarak tahsil edilmesi, ev hizmetlerinde gündelik çalışanlara ödemenin SGK tarafından basılan çekler ile yapılması, çek bozdurulurken sosyal sigorta primi çek bedeli üzerinden çekin üzerinde ismi ve kimlik numarası yazılı çalışan adına SGK hesabına otomatik kaydı gibi düzenlemelerle sigortacılık işlemleri kolaylaştırılabilir.

4.2.1.2. Prim Teşvikleri Kayıtlı İstihdamı Artıracak Şekilde Düzenlenecektir.

Prim teşviklerinde işgücü talebinin ücret esnekliği, işgücü maliyetinin toplam katma değer içindeki payı gibi kriterler göz önüne alınmadan, sektör ayrımı yapılmaksızın her işverenin aynı düzeyde faydalanması, kayıtlı istihdamın artırılması noktasında teşviklerin etkinliğini azaltmaktadır.

Bu noktada, işgücü maliyetinin toplam katma değer içindeki payının yüksek olduğu emek yoğun sektörlerin kayıtlı istihdamı artıracak şekilde desteklenmesi ve bu sektörler daha fazla prim teşviki verilmesi; sosyal sigorta prim indirimlerinin toplam katma değer içindeki payının düşük olduğu sektörler ise prim indirimleri yerine ihtiyaç duydukları alanlarda başka teşvikler verilmesi, kayıtlı istihdamın artırılmasında daha faydalı olacaktır.

Yasal düzenlemelerle getirilecek teşvik düzenlemelerinin basit ve kolay uygulanabilir nitelikte olması, ikincil mevzuatla getirilen düzenlemelerin ise normlar hiyerarşisine aykırı biçimde kanunu sınırlayıcı hükümler getirerek işleyişi zorlaştırmaması, teşviklerin amaçlarına ulaşması açısından zaruri görülmektedir. Getirilen teşvik düzenlemelerinin birbirlerine olan etkileri de mutlaka göz önünde bulundurulmalı, birisiyle amaçlananın diğeriyle engellenmesi sonucunu yaratabilecek uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Sosyal güvenlik primlerinin esnekliği sektör ve işletme büyüklüğü bazında hesaplanarak prim teşviklerinin söz konusu esnekliklere göre, kayıtlı istihdamı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, birbirinden bağımsız ve dağınık durumda olan sosyal sigorta prim teşviklerinin sadeleştirilerek daha anlaşılır ve uygulanır hale getirilmesi önem arz etmektedir. Kayıt dışı istihdamın azaltılması ve prim tabanının yeterince genişlemesi söz konusu olursa, buradan sağlanacak gelirlerin bütçe imkanları üzerinde meydana getireceği esneklik ölçüsünde, istihdam üzerindeki yüklerin kademeli olarak azaltılması söz konusu olabilecektir.

Daha önce hastalık ve analık halinde ödenen prim karşılığında, hem gelir kaybı karşılır, hem de sağlık ya da analık yardımı yapılırken, yeni sistemde sağlık yardımları, genel sağlık sigortası kapsamında verilmeye başlanmıştır. Bu düzenlemenin sonucu olarak, kısa vadeli sigorta kollarının birleştirilmesi nedeniyle, karşılaşılan riskin sonuçlarının ayrı ayrı değerlendirilmesi olanağı kalmamıştır. Bu durum, uygulamada, yıllık izin döneminde iş kazası ve meslek hastalığı riski olmayan çalışan işçi için prim ödenmesi gibi sosyal sigortanın temel ilkelerine aykırı ikincil düzenlemelerin hazırlanmasına neden olmuştur.

Söz konusu uygulamalar, genel sağlık sigortasının uygulama alanını daraltırken, kayıtdışı çalışanların kapsama alınmasını güçleştirmekte, işveren ve işçi kesimine yeni yükümlülükler getirmektedir. Bu nedenle yıllık izinde olan işçi adına kısa vadeli sigorta kolları primi kesilmemesi ya da iş kazası ve meslek hastalığı riskinin yıllık izinde olmayacağı dikkate alınarak, kısa vadeli sigorta kolları prim oranında yıllık izin süresince belirli miktar indirime gidilmesi sağlanmalıdır.

4.2.1.3. Sosyal Güvenlik Denetiminde Etkinlik Artırılacaktır.

Sosyal güvenlik denetmenlerinin bölgeler bazında grup başkanlığı bazında örgütlenmesi ya da büyükşehirler bazında (30 büyükşehirde) kurulacak bürolardan yönetilmesi, denetimde yerleşmenin ortaya çıkaracağı riskleri azaltacaktır. Böylelikle iş yoğunluğu ve denetim gerekçesi sayısı az olan nüfus olarak küçük illerdeki denetmenler işlerin yoğun olduğu büyük illerde görevlendirilecek ve kayıt dışı istihdam, sosyal sigorta suistimalleri gibi işler daha kısa sürede sonuçlandırılacaktır. Nüfus olarak küçük illere ise yılın belirli dönemlerinde denetmen görevlendirilecektir. Sosyal güvenlik denetmenleri il müdürlükleri ya da ilçelerdeki merkez müdürlüklerine bağlı olmaktan çıkarılacak ve SGK Başkanlığı merkez teşkilatına bağlanarak, gruplar halinde örgütlenecek özlük hakları iyileştirilecektir.⁹ Denetimin il müdürlüklerinin görüşleri doğrultusunda merkezden planlanması, denetimin etkinliğini artıracaktır. Böylelikle, sosyal güvenlik denetimi, kayıt dışı istihdamla mücadeleyi ön plana alan, SGK'nın gelirlerini artıran, suistimalleri azaltan etkin bir yapıya kavuşabilecektir. Sosyal güvenlik denetmenleri, riskli sektörleri belirleyerek denetimleri bu alanlara yönlendirecek ve yapılan denetimlerin etkinliğini ölçecek projeler geliştirilecektir.

Bir diğer husus, denetimin cezalandırıcı olmaktan çok, rehberlik edici ve önleyici yaklaşımla gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle, SGK'nın işverenlere ve sigortalılara yönelik eğitimlerde ve uyarı denetiminde bulunması gelir azaltan ve gider artıran suistimallerin meydana gelmeden önlenmesini sağlayacaktır. Düşük kazanç bildiren işverenlere, beyan ettikleri kazançlarını yükseltmemeleri halinde denetime gireceklerini, halen mevcut sosyal güvenlik prim teşviklerini vb. gösterir bilgilendirme mektup/e-postaları gönderilecektir.

Sosyal güvenlik müfettiş ve denetmenlerinin özlük hakları, çalışma motivasyonlarını artırıcı yönde ve performanslarını da dikkate alacak şekilde gözden geçirilecektir. Sosyal güvenlik müfettişleri ve denetmenlerinin yaptıkları işler yeniden değerlendirilerek fayda-maliyet açısından SGK'ya herhangi bir getirisi olmayan denetim gerekçeleri elenecektir. Denetim programlarında, kayıtlı istihdamı artırmak öncelikli hedef olarak alınacaktır.

4.2.1.4. Kayıtlı İstihdamın Artırılmasında Riskli Sektörler Belirlenecek ve Sektörlerin Özelliğine Uygun Kayıt Altına Alma Politikaları İzlenecektir.

Kayıt dışı çalışılan sektörlerin özellikleri ve çalışma koşulları dikkate alınarak kayıtlı istihdamı artırma yönünde politikalar belirlenmelidir. Örneğin, mevsimlik çalışmanın yaygın olduğu tarım ürünlerinin işlenmesi, turizm, vb. sektörlerde işverenlerin ve çalışanların sisteme girişi için sendikalar, odalar ve sivil toplum kuruluşlarının desteği ile sektörel projeler geliştirilerek projelerin sürekliliği sağlanabilir.

⁹ 2012 yılında alınan -yedek liste dahil-1100 sosyal güvenlik denetmen yardımcısından 460 kişi özlük hakları ve teşkilat yapısı nedeniyle kurumdan ayrılmışlardır.

4.2.1.5. Sosyal Yardım ve Sosyal Sigorta Sistemlerinde, Kayıtlı İstihdamı Artıracak Şekilde Düzenlemeler Yapılacaktır.

Sosyal yardım ve sosyal sigorta sistemlerinde, kayıt dışı çalışmayı özendiren yardım ya da aylık kesme gibi uygulamalar gözden geçirilecektir. Bu kapsamda, yoksulluk sınırı standart biçimde belirlenecek, sigortalı çalışanların kayıtlı çalışması halinde de hanehalkının yoksulluk sınırı altında olması durumunda yardım alabilmesi sağlanacaktır.

Sosyal sigortalar açısından durum incelendiğinde, yetim aylığı alan kişinin çalışması halinde yetim aylığının tamamen, dul eşin çalışması halinde dul aylığının kısmen kesildiği; çalışan kişinin emekli olması halinde ise sosyal güvenlik destek primi ödemesi gerektiği görülmektedir. Sosyal güvenlik destek primi, emeklinin bağımsız çalışması halinde yaşlılık aylığının %15'i, hizmet akdiyle çalışması halinde ise prime esas kazancın en az %31'i, en fazla %36,5'i kadardır. Üstelik sosyal güvenlik destek primi ödemek iş kazası ve meslek hastalığı dışında herhangi bir ek edim sağlamamakta ve yaşlılık aylığının miktarına yansımamaktadır.

Bu bağlamda, çalışan emeklileri sistem içerisine sokmanın bir yolu da sosyal güvenlik destek primi karşılığında emeklilere ek bir edim sağlamak olabilir (Karadeniz, 2012). Bu edim, toptan olabileceği gibi, aylıklarda artış şeklinde de olabilir. Aksi takdirde, SGK istatistiklerine göre ortalama 51 yaşında yaşlılık aylığı almaya başlayan emekliler, işgücü piyasasında sigortasız olarak çalışmaya devam edeceklerdir. Böylelikle, Gelir İdaresi Başkanlığının vergi, SGK'nın ise prim kaybı devam edecektir. Yaşlıların kayıtlı ve düzenli çalışmalarını sağlamak, aktif yaşlanma politikaları ile de tutarlıdır. Diğer yandan, doğrudan gelir desteği olarak çiftçilik yapanların, gelir desteği aldıkları sırada sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olup olmadıklarını inceleyerek kayıt altına almak, sigortalı çalışmayı teşvikte bir başka önemli politika aracı olabilir.

4.2.1.6. Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Yapma Teşvik Edilecektir.

Sendikalı ve toplu iş sözleşmeli işyerlerinde, kayıt dışı çalışma mümkün değildir. Kayıtlı istihdamı teşvik etmenin bir yolu da sendikalı ve toplu iş sözleşmeli çalışmanın yaygınlaştırılmasıdır. Bu nedenle, sendikalaşmanın ve toplu iş sözleşmesi yapmanın önündeki engeller kaldırılmalı, işçi ve işveren sendikaları arasında kayıtlı istihdamı teşvik edecek sektörel çerçeve anlaşmalar imzalanması ve projeler geliştirilmesi teşvik edilmelidir. Bu noktada, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda yer alan çerçeve sözleşme, kayıt dışı istihdamın önlenmesi yönünde hayata geçirilebilir.

4.2.1.7. Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Kamu Kurum ve Kuruluşları Arasında Etkin İşbirliği Sağlanacak ve Koordinasyon Artırılacaktır.

Kayıtlı istihdamın artırılması hususunda önemli bir tedbir de, kamu kurum ve kuruluşları ile SGK'nın ortak veri tabanı kullanmasıdır. Ortak veri tabanı kullanılmasıyla tüm vatandaşların işlemlerinin tek bir numara üzerinden izlenmesi sağlanabilir. Bu doğrultuda, tüm kamu kurumlarının işlemlerinde; gerçek kişilere ait işyerlerinin izlenmesin-

de T.C. Kimlik Numarası, tüzel kişilere ait işyerlerinin izlenmesinde ise vergi numarası kullanılacaktır. Böylelikle, Gelir İdaresi Başkanlığı, SGK, Belediyeler, İl Sağlık Müdürlükleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer işyeri ruhsatı vermeye yetkili ya da işyerinde denetim yapan birimler tek bir veri tabanından kendilerine ilişkin verileri izleyecekler ve diğer veriler ile çapraz kontrol yapabileceklerdir.

Tek bir veri tabanına geçilene kadar, SGK veri tabanının diğer kamu kurumlarınca kullanılması sağlanabilir. Kendi mevzuatlarına göre işlem yapan birimler, yaptıkları işlem ve/veya denetimlerde işyerinde çalışanların sigortalı olup olmadığını kontrol edebilirler.¹⁰

4.2.1.8. Düşük Kazanç Bildirimi Önlenecek, SGK'ya Bildirilen Kazanç Artırılacaktır.

Düşük prim ve vergi ödemek için gerçek kazancın altında kazanç bildirimini, SGK'nın önemli prim kayıplarına yol açmaktadır. Plan döneminde hizmet akdiyle çalışan ve bağımsız çalışanların SGK'ya bildirilen sigorta primine esas kazanç miktarının artırılması hedeflenmektedir. SGK, meslek kodu uygulaması ile işyerinde çalışan ve yüksek ücret geliri elde edip asgari ücret üzerinden kazançları SGK'ya bildirilenlerin tespitine ve denetimine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Düşük kazanç bildirimini önlenmesine yönelik olarak aylık prim hizmet belgesinde meslek kodu uygulamasına geçilmesi ile birlikte sigortalıların yaptıkları mesleklerle aldıkları ücret arasındaki kontroller otomatik olarak yapılacaktır. Meslek kodu uygulaması ile amaç, gerçekten kayıt dışı ücretleri tespit etmek olmalı, her meslek için verilmeyen bir asgari ücret tespit etmek olmamalıdır. Bu noktada mesleklere yönelik emsal ücretler iyi tespit edilip hem istismarlar önlenmeli hem de gerçekçi olmayan yüksek emsal ücret belirleme uygulamalarından kaçınılmalıdır. Gelir İdaresi Başkanlığı'na ticari, zirai ve serbest meslek kazancı dolayısıyla yapılan bildirimlerle (vergi matrahları) bağımsız çalışanların beyan etmiş oldukları prime esas kazançları arasında çapraz kontroller yapılarak düşük kazanç bildirimini önlenecektir.

Sigortalıların kayıt dışı ücret/kazanç ve bunun doğuracağı olumsuz sonuçlar hususunda farkındalıklarının artırılması amacıyla kendi adlarına yatırılan prim miktarları ve matrahları ile hak edecekleri muhtemel edimleri gösteren bir mektup/e-posta yıllık olarak gönderilecektir. Sigortalıların ödeyecekleri prime göre alacakları edimi (geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik geliri, malullük, ölüm, yaşlılık aylığı) hesaplayan bilgisayar programları geliştirilecek ve SGK internet sitesinden kamuya açılacaktır.

4.2.1.9. Prim Tahsilatı Artırılacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği için prim tahakkuku kadar, primlerin tahsili de önem taşımaktadır. Plan döneminde, kendi hesabına çalışanlar başta olmak üzere tüm gruplarda prim tahsilat oranları artırılacaktır.

¹⁰ Örneğin, trafik polisi, trafik kontrolünde denetlediği ticari araçların (kamyon, kamyonet, otobüs, minibüs, ticari taksi, vb.) çalışanlarının da sosyal güvencesinin olup olmadığını denetleyecek ve durumu SGK'ya bildirecektir. Ya da liman başkanlıkları gemi adamlarına denize çıkma belgesi verirken sosyal güvencelerinin olup olmadığını kontrol edeceklerdir.

SGK'nın, özellikle bağımsız çalışanların ve sadece GSS primi ödemekle mükellef olanların prim borçlarının icra yoluyla takibine yönelik yazılımları hızla tamamlanacak ve uygulamaya konulacaktır. 2011 yılı itibariyle mevcut 882 olan icra memuru sayısının bağımsız çalışanlar ve GSS prim borçluları da dikkate alındığında en az 4 katına çıkarılması gerekmektedir. Özellikle prim ödeme alışkanlıkları hiç olmayan ve bugüne kadar hiç sosyal sigorta primi ödememiş olan bağımsız çalışanların prim borçlarının takibine acilen başlanacaktır. İcra memuru ya da sosyal güvenlik merkezi bulunmayan ilçelerdeki prim tahsilatları vergi dairelerince gerçekleştirilecektir. Çiftçiler ve mevsimlik çalışan tarım işçileri gibi yılın belirli aylarında gelir elde edenlere yönelik özel prim ödeme dönemleri belirlenecektir.

4.2.2. Prim Yapılandırmaları İstisnai Haller Dışında Uygulanmayacak, Yurtdışı Borçlanma Uygulaması Yeniden Düzenlenecektir.

Prim afları, düzenli prim ödemeyi caydıran en önemli faktörler arasındadır. İlke olarak, ekonomik kriz veya doğal afetlerle sınırlı istisnai haller dışında prim affının yapılmaması, yapılacak af niteliğindeki yeniden yapılandırma uygulamalarının ise uzun dönemli toplam maliyeti ve maliyetin finansman biçimi, kamuoyuna açıklanacaktır.

Prim yapılandırma uygulamaları gibi yurt dışı hizmet borçlanması da sistemin aktüeryal dengelerini olumsuz yönde etkilemektedir. Yurtdışında hizmeti bulunan bir Türk vatandaşının Türkiye'de hiç hizmeti olmasa bile borçlanma yaptığı süre çerçevesinde sigortalılık başlangıç tarihinin 1 Ekim 2008 tarihinden önceye götürülmesi durumunda bu kişi, eski mevzuattan kaynaklanan haklardan yararlanabilmektedir. Bu durum ise, sosyal güvenlik alanında yapılan reformların etkisini azaltmakta, sigortalılar arası eşitsizliklere yol açtığı gibi sistemin aktüeryal dengesini ciddi biçimde etkilemektedir. Nitekim yapılan öngörüler, 2010-2014 döneminde sosyal güvenlik sistemi açığının yaklaşık %10'unun yurt dışı borçlanma sisteminden kaynaklanacağını ortaya koymaktadır. Yurtdışı borçlanması uygulamasında hak kazanılan edimin ortalama 6-10 yıl arasında borçlanılan miktarı karşıladığı görülmektedir. Bu nedenle, yurtdışı borçlanmanın kaldırılması ya da kişinin yurtdışı borçlanması yapmak üzere başvuru yaptığı tarihte ilk kez tescil edilen bir sigortalı gibi değerlendirilmesi ve yürürlükte olan kanunda yer alan parametrelere (emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı vb.) göre aylık bağlanması sağlanmalıdır.

4.2.3. Kişilerin Çalışma Hayatında Daha Uzun Süre Kalması Teşvik Edilecektir.

Avrupa Birliği'nin 2020 hedefleri arasında da yer alan bireyin yaşlılık döneminde ekonomik ve sosyal hayata daha fazla katılımını içeren aktif yaşlanma politikaları da sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Ülkemizde SGK istatistiklerine göre sigortalılar ortalama 51 yaşında yaşlılık aylığına hak kazanmaktadır. 50'li yaşlardan itibaren işgücüne katılım ve istihdam oranları da düşmektedir. Emeklilik sisteminden erken çıkışı önlemek için aylık bağlama oranları yeniden düzenlenecektir. Böylelikle, sistemden ortalama çıkış yaşı olan 51 yaş sonrası için sigortalıların çalışması teşvik edilecektir.

Türkiye’de sosyal güvenlik kanunları, bireyin yaşlılığında istihdama katılmasını caydırıcı niteliktedir (Karadeniz, 2012/b). SGK’dan yaşlılık aylığı alanların, yaşlılık aylığı alırken çalışmaya başlaması halinde, emeklilerden sosyal güvenlik destek primi ke-silmektedir. Sosyal güvenlik destek priminin yüksekliği ve sosyal güvenlik destek primi karşılığında emekliye herhangi bir edim sağlanmaması ya bireyi en verimli döneminde işgücü piyasasından uzaklaştırmakta ya da kayıt dışı çalışmasına yol açmaktadır. İlk baş-ta yaşı ilerleyen kesimi emekli edip, özellikle gençlerin işsizliğini azaltmak bir politika tercihi olabilir. İşverenlerin de yüksek ücretli deneyimli işçi çalıştırmak yerine, düşük ücretli daha fazla sayıda genç işçiyi tercih edebilmesi olasılığı da yüksektir. Oysa emekli-lerin sahip oldukları tecrübe ve işletmeye yarattıkları katma değer daha yüksek olacağı göz ardı edilmemelidir. Bu durumda emeklilerin kısmi zamanlı dahi olsa prim ödeyerek çalışabilmeleri, gençlerle ortaklaşa kurulacak ekiplerle deneyimlerini paylaşabilmeleri, olanaklı hale getirilebilir. Bununla beraber, çalışan yaşlıların ödedikleri sosyal güvenlik destek primi karşılığı kendilerine ileride bağlanacak yaşlılık aylıklarında küçük de olsa bir artış verilmesi, hem yaşlıların kayıtlı çalışmasını hem de istihdamını artırabilir.

4.2.4. Kadınların İşgücüne Katılımı ve Kayıtlı İstihdamı Artırılacaktır.

Kadınların düzenli ücretli işlerde istihdam oranlarının artırılması, hem kadının sos-yal ve ekonomik durumunun iyileştirilmesi hem de ekonomiye yaratacağı katma değer açısından önemlidir. Son yıllarda özellikle hizmetler sektöründeki hızlı büyüme, kadın-ların daha fazla işgücüne katılabilecekleri işleri de artırmıştır. Bununla beraber, kadının işgücüne katılabilmesi için halen yapısal sorunlar mevcuttur. Kadınların eğitim seviyesi yetersizdir. Kadınlar, eş, ebeveyn, kardeş baskısı nedeniyle çalışmamaktadır. Geleneksel cinsiyete dayalı iş bölümü içinde ev işlerinin kadınlar tarafından üstlenilmesi, kadınların istihdam oranlarını düşürmektedir (Karadeniz, Yılmaz, 2007, Ecevit, 2008). Kadınların sosyal güvenceli çalışma oranlarının da artırılması gerekmektedir. Kadınlar evlenmeden önce işgücüne daha yüksek oranda katılırken, evlendikten sonra doğum nedeniyle çalış-ma hayatından çekilebilmektedir. Kadınların doğum nedeniyle çalışmadıkları süreleri borçlanabilmeleri olanağı, doğumdan sonra da çalışma hayatına dönüp aktif sigortalı ola-rak çalışmalarında etken olabilecektir (Karadeniz, Yılmaz, 2007). 5510 sayılı Kanunla kadın sigortalıların doğum sürelerini borçlanabilmelerine olanak tanınsa da, SGK uygu-lamasında ilk defa sigortalı olduktan sonra çalışan kadınların borçlanabilmelerine izin verilmektedir. Oysa bugüne kadar hiç sigortalı olmayan ve doğum yapmış kadının çocuk baktığı süreler nedeniyle çalışmadığı süreleri borçlanabilmesi, kadın sigortalı sayısını artırabilecektir. Bununla birlikte, bu uygulamada toplam çocuk sayısı (örn. 3 çocuk) ve çocuk başına yapılabilecek borçlanma süresine (örn. 2 yıl) kısıtlama getirilmesi ve si-gortalılık başlangıç tarihinin ilk tescil tarihinden itibaren en fazla bu iki parametrenin çarpımı sonucu bulunan süre kadar geriye götürülmesi, sistemin aktüeryal dengesinin korunması bakımından önem taşımaktadır.

4.2.5. Sosyal Sigorta Programlarında Norm ve Standart Birliği Sağlanacaktır.

Hizmet akdiyle çalışan ve kendi hesabına çalışan sigortalılar (alışma koşulları nedeniyle kendilerine özgü sosyal sigorta programları ile korunan çiftçiler, geçici tarım işçileri ve diğer çalışan grupları hariç) arasında prim ödeme ve edime hak kazanma koşullarına ilişkin farklılıklar ortadan kaldırılacaktır.

4.2.6. Sosyal Güvenlik Mevzuatı, Sade ve Anlaşılır Şekilde Düzenlenecektir.

Sosyal güvenlik mevzuatının karmaşık ve anlaşılması zor yapısı nedeniyle uygulamada birçok sorun yaşanmaktadır. 5510 sayılı Kanunun bütününe bakıldığında, yer yer Türkçe ifade bozukluklarının olduğu, maddelerin son derece uzun ve karmaşık olarak kaleme alınmaları dolayısıyla zor anlaşıldığı, Kanunun bütününe hakim olan i atıfların da bunu iki kat zorlaştırdığı görülmektedir. Kanunda, anlatım bozuklukları dışında, terim uyumsuzlukları da bulunmakta, diğer yasalar ile çelişen düzenlemelere yer verilmektedir. Örneğin, İş Kanununda idari para cezalarına karşı itirazda sulh ceza mahkemeleri yetkili iken, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda ise idare mahkemeleri yetkili kılınmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin temelleri ve erevesi mevzuatla çizildiğinden, Kanunun daha sade ve kolay anlaşılan bir metin olarak düzenlenmesi, uygulanabilirliğinin artması bakımından uygun olacaktır. Sosyal güvenliğin toplumun her kesiminden farklı statü ve eğitim seviyelerine sahip çok sayıda bireyi kapsaması nedeniyle, mevzuatının herkes tarafından anlaşılacak sadelikte ve basitlikte olması gerekir. Sistemin basit ve elde edilecek faydanın düzeyi konusunda belirsizlik yaşanmadığı bir yapıya dönüşmesi, vatandaşın sistemi benimseyerek ona sahip çıkmasına olanak tanıyacaktır.

4.2.7. Bireysel Emeklilik Sistemine Katkı Payı deyenlerin Sayısı ve denen Katkı Payı Miktarı Artırılacaktır.

Birçok ülkede işletmelerin çalışanları için kurdukları mesleki emeklilik programları, ülkelerin tasarruflarını artırmada bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak, Türkiye’de ücretlerden alınan görece yüksek gelir vergisi ve sosyal güvenlik prim kesintisi gibi faktörler, benzer programların uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Diğer yandan düşük ücretler, eğreti alışma Şekilleri ve kayıt dışı istihdam, sistemin uygulanabilirlik Őansını azaltmaktadır. Kk işletme yapısına sahip Türkiye ekonomisinde söz konusu programların uygulanma Őansı bulunmamaktadır (Gökbayrak, 2010:224). Mevcut primlerdeki bir indirimle, kurulacak yeni fonları desteklemek bir görüş olarak sunulabilir. Bununla beraber, dağınık yapıdaki çok sayıdaki mesleki emeklilik fonunun idari ve aktüeryal denetiminin zor olacağı göz ardı edilmemelidir.

Bireysel emeklilik fonlarında fon birikimi sağlamak için kişilerin sisteme olan güvenlerini artırıcı çalışmaların yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu kapsamda finansal okur yazarlığın artırılması yoluyla, daha fazla kişinin emeklilik döneminde karşılaşacakları tasarruf açığı ve bireysel emeklilik sisteminin tasarruf açığını azaltmadaki rolü hususunda bilgilendirilmesi sağlanacaktır. Ayrıca bireysel emeklilik fonlarının emeklilik döneminde kullanılabilmesi için sistemden erken çıkışların zorlaştırılması gerekmektedir.

Tablo 17: Plan Dönemi Eylemler ve Uygulama Stratejileri

Politika/Tedbir	Düzenleme / Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Kuruluş(lar)	Açıklama
Politika 1: Kayıt Dışı İstihdam ve Kayıt Dışı Ücretle Mücadele Edilerek Kayıtlı Çalışan Sayısı Artırılacak, Prim Tabanı Genişletilecek ve Prim Tahsilatı Artırılacaktır.		
Tedbir 1: Sosyal sigorta kapsamı genişletilecek ve sisteme giriş kolaylaştırılacaktır.	Mevzuat / SGK, ÇSGB	5510 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinde yer alan istisnalar daraltılacaktır. Vergiden muaf düşük gelirlili esnaf ve sanatkâr, düşük gelirlili çiftçi, ev hizmetlerinde gündelik çalışanlar ve ücretsiz aile işçilerine yönelik düşük prim ödemeyi içeren programlar oluşturulacaktır.
Tedbir 2: Prim teşvikleri, kayıtlı istihdamı artıracak şekilde düzenlenecektir.	Mevzuat / SGK, ÇSGB, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Sosyal sigorta prim esneklikleri, sektör ve işyeri büyüklüğü bazında hesaplanacaktır. Sosyal sigorta prim teşvikleri, kayıtlı istihdamı artıracak şekilde yeniden düzenlenecek ve sadeleştirilecektir.
Tedbir 3: Sosyal güvenlik denetiminde etkinlik artırılacaktır.	Mevzuat, Kurumsal Yapılanma / SGK, ÇSGB	Denetimlerde risk odaklı, önleyici ve rehberlik edici anlayış ön plana çıkarılacaktır. Etkinliğin artırılması amacıyla il müdürlüklerinin de görüşü alınmak suretiyle denetimde merkezi planlama esas olacaktır. Sosyal güvenlik denetmenleri tarım dışında kayıt dışı istihdamın yaygın ve iş yoğunluğunun fazla olduğu Kurumca belirlenecek illerdeki gruplarda çalışacak ve merkez teşkilatına bağlanacaklardır. Sosyal güvenlik müfettiş ve denetmenlerinin özlük hakları, çalışma motivasyonlarını artırıcı yönde ve performanslarını da dikkate alacak şekilde gözden geçirilecektir.
Tedbir 4: Kayıtlı istihdamın artırılmasında riskli sektörler belirlenecek ve sektörlerin özelliğine uygun kayıt altına alma politikaları izlenecektir.	SGK, ÇSGB, İşçi ve İşveren Sendikaları, Odalar, Sivil Toplum Kuruluşları	Kayıt dışı çalışılan sektörlerin özellikleri ve çalışma koşulları dikkate alınarak kayıtlı istihdamı artırma yönündeki politikalar belirlenecektir.

Tablo 17: Plan Dönemi Eylemler ve Uygulama Stratejileri (devam)

Tedbir 5: Sosyal yardım ve sosyal sigorta sistemlerinde, kayıtlı istihdamı artıracak şekilde düzenleme yapılacaktır.	Mevzuat / SGK, ÇSGB, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Sosyal yardımlarda yoksulluk sınırı standart biçimde belirlenecek, sigortalı çalışanların kayıtlı çalışması halinde de yardım alabilmesi sağlanacaktır. Sosyal güvenlik destek primi uygulaması, kayıt dışı çalışmayı özendirmeyecek şekilde gözden geçirilecektir.
Tedbir 6: Sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi yapma teşvik edilecektir.	Mevzuat / SGK, ÇSGB, Sendikalar	Sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi yapmanın önündeki engeller kaldırılarak işçi ve işveren sendikalarının birlikte kayıtlı istihdamı teşvik edecek sektörel çerçeve anlaşmalar imzalaması ve projeler geliştirilmesi teşvik edilecektir
Tedbir 7: Kayıtlı istihdamın teşviki için kamu kurum ve kuruluşları arası etkin işbirliği sağlanacak ve koordinasyon artırılabilecektir.	Mevzuat, Kurumsal Yapılanma / SGK, ÇSGB, GİB, EGM, Belediyeler, Odalar, İşyeri ruhsatı vermeye yetkili makamlar	SGK'ya kayıtlı işyerleri ile işyerlerinin kayıtlı olduğu diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işyeri dosyaları, tek bir veri tabanından izlenecektir. İşyeri numarası olarak tüm kurumlar gerçek kişilerde T.C. Kimlik numarasını, tüzel kişilerde ise vergi numarasını kullanacaktır.
Tedbir 8: Düşük kazanç bildirimini önlenecek, SGK'ya bildirilen kazanç artırılabilecektir.	Mevzuat, Kurumsal Yapılanma / SGK, GİB	Gelir vergisi mükellefi olan kişilerin SGK'ya bildirdikleri sigorta primine esas kazançlarının gelir idaresine bildirdikleri gelir vergisi matrahlarıyla karşılaştırılması yönünde düzenlemeler yapılacaktır.
Tedbir 9: Prim tahsilatı artırılabilecektir.	Mevzuat / SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı	Özellikle bağımsız çalışanlar ile genel sağlık sigortalılarının prim borçlarının tahsilinin artırılması amacıyla icraen prim tahsilatı artırılabilecek, ayrıca bu kişilerin takibine yönelik bilişim altyapısı kurulacaktır. İcra memuru sayısı artırılabilecek, icra memuru ya da sosyal güvenlik merkezi bulunmayan ilçelerdeki prim tahsilatları vergi dairelerince gerçekleştirilecektir. Çiftçiler ve mevsimlik çalışan tarım işçileri gibi yılın belirli aylarında gelir elde edenlere yönelik özel prim ödeme dönemleri belirlenecektir.

Tablo 17: Plan Dönemi Eylemler ve Uygulama Stratejileri (devam)

Politika 2: Prim Yapılandırmaları İstisnai Haller Dışında Uygulanmayacak, Yurtdışı Borçlanma Uygulaması Yeniden Düzenlenecektir.		
Tedbir 10: Prim yapılandırma uygulamaları, istisnai haller dışında uygulanmayacaktır.	Mevzuat/ SGK	Ekonomik kriz veya doğal afetlerle sınırlı istisnai haller dışında prim affı yapılmayacak, yapılacak af niteliğindeki yeniden yapılandırma uygulamalarının ise uzun dönemli toplam maliyeti ve maliyetin finansman biçimi kamuoyuna açıklanacaktır.
Tedbir 11: Yurt dışı hizmet borçlanması yeniden düzenlenecek ve kademeli olarak yürürlükten kaldırılacaktır.	Mevzuat/ SGK	Yurtdışı borçlanma uygulaması kademeli olarak kaldırılacak ya da kişinin yurtdışı borçlanması yapmak üzere başvuru yaptığı tarihte ilk kez tescil edilen bir sigortalı gibi değerlendirilmesi ve yürürlükte olan kanunda yer alan parametrelere (emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı vb.) göre aylık bağlanması sağlanacaktır.

Politika 3: Kişilerin Çalışma Hayatında Daha Uzun Süre Kalması Teşvik Edilecektir.		
Tedbir 12: Sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini bozmayacak şekilde, aylık bağlama oranları, sigortalıların sistemde daha fazla kalmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenecektir.	Mevzuat/ SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Emeklilik sisteminden erken çıkışı önlemek ve sistemden ortalama çıkış yaşı olan 51 yaş sonrası için sigortalıların çalışmasını teşvik etmek amacıyla aylık bağlama oranları yeniden düzenlenecektir.

Politika 4: Kadınların İşgücüne Katılımı ve Kayıtlı İstihdamı Artırılacaktır.		
Tedbir 13: Kadınların sigortalılık başlangıçlarından önceki doğumlara ilişkin süreleri borçlanmaları sağlanacaktır.	Mevzuat/ SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı	Kadınların çalışmasını teşvik etmek amacıyla ve kadının borçlanma yaptıktan sonra SGK'ya prim ödemesi kaydıyla ilk defa sigortalı oldukları tarihten önceki sürelerin borçlanması sağlanacaktır. Aktüeryal dengelerin korunması amacıyla bu uygulamada toplam çocuk sayısı (örn. 3 çocuk) ve çocuk başına yapılabilecek borçlanma süresine (örn. 2 yıl) kısıtlama getirilmesi ve sigortalılık başlangıç tarihinin ilk tescil tarihinden itibaren en fazla bu iki parametrenin çarpımı sonucu bulunan süre kadar geriye götürülmesi sağlanacaktır.

Tablo 17: Plan Dönemi Eylemler ve Uygulama Stratejileri (devam)

Politika 5: Sosyal sigorta programlarında, çalışan gruplar arasında norm ve standart birliği sağlanacaktır.		
Tedbir 14: Hizmet akdiyle çalışanlar ile kendi hesabına çalışanların prim ödeme ve edime hak kazanma koşulları eşitlenecektir.	Mevzuat/ SGK, ÇSGB, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı	Çalışma koşulları nedeniyle kendilerine özgü sosyal sigorta programları ile korunan çiftçiler, geçici tarım işçileri ve diğer çalışan grupları dışında hizmet akdiyle çalışanlar ile bağımsız çalışanların prim ve edime hak kazanma koşulları eşitlenecektir.

Politika 6: Sosyal Güvenlik Mevzuatı, Sade ve Anlaşılır Şekilde Düzenlenecektir.		
Tedbir 15: Sosyal güvenlik ile ilgili ikincil mevzuat, çalışan grupları (işçi, memur, kendi hesabına çalışan çiftçi vd.) ve işverenler açısından sadeleştirilecektir.	Mevzuat/ SGK	Her bir çalışan grubu için çalışan grupları ve sigorta kolları bazında sağlanan edimler ve hak kazanma koşulları ile ilgili (geçmiş dönemler dahil) mevzuat yalın bir dille yeniden yazılacaktır. İşveren yükümlülükleri ve sosyal sigorta prim teşvikleri ile ilgili mevzuat da sadeleştirilecek ve işverenlerin söz konusu teşviklerden yararlanmasını kolaylaştıracak şekilde bilgi işlem alt yapısı yeniden düzenlenecektir.

Politika 7: Bireysel Emeklilik Sistemine Katkı Payı Ödeyenlerin Sayısı ve Ödenen Katkı Payı Miktarı Artırılacaktır.		
Tedbir 16: Bireysel emeklilik sistemine giren kişi sayısı ve katkı payı miktarları artırılacaktır.	Hazine Müsteşarlığı, Emeklilik Gözetim Merkezi, Bireysel Emeklilik Şirketleri, SGK	Bu kapsamda finansal okuryazarlık artırılacak, sigortalıların emeklilik döneminde karşılaşacakları tasarruf açığı ve bireysel emeklilik sisteminin tasarruf açığını azaltmadaki rolü hususunda bilgilendirilmesi sağlanacaktır. Ayrıca bireysel emeklilik fonlarının emeklilik döneminde kullanılabilmesi için sistemden erken çıkışlar zorlaştırılacaktır.

4.3. Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Gereken Araştırmalar

Plan dönemindeki hedefleri gerçekleştirmek için yapılması gereken çalışmalar ve projeler aşağıda gösterilmiştir. Söz konusu projeler, temel stratejilerin etki analizini göstermeleri açısından da önem taşımaktadır.

1- Düşük gelirli esnaf ve sanatkar, ücretsiz aile işçileri, ev hizmetlerinde çalışanlar gibi kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu grupların kayıt altına alınabilmelerinde izlene-

cek politikaların saptanması amacıyla, Hane Halkı Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Hane Halkı Bütçe Anketi'ndeki bilgileri de içerecek şekilde genişletilmeli ve kayıt dışı çalışanların sosyo-ekonomik koşulları daha yakından incelenmelidir.

2- Hane Halkı Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi'nin kapsamı genişletilerek Hane Halkının gelir durumu ve kayıt dışı çalışma durumlarına göre tasarruf eğilimlerinin saptanması (altın, nakit, bireysel emeklilik vb.) yönünde çalışmalar yapılmalıdır.

3- Sektörler bazında işgücü talebinin ücret esnekliği araştırılmalı, böylelikle sigorta prim yükünün toplam katma değer içindeki payına göre prim teşviklerinin yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

4- Kayıt dışı istihdamla mücadele için, denetim elemanlarının yaptıkları denetimlerin etkilerinin araştırılması yönünde projeler geliştirilmelidir.

5- Sosyal sigorta sisteminde aktüeryal hesaplamaların yapılabilmesi için SGK veri tabanı yeniden gözden geçirilmelidir. Sağlıklı sigortalı ve nüfus verileri ile aktüeryal projeksiyonlar yapılmasına yardımcı olacak yeni programlar geliştirilmelidir.

6- Reform sonrası süreçte kişilerin sağlığa erişimi, sağlığa yaklaşımı, yaşlanma, bakım ihtiyacı ve emeklilik davranışı gibi birçok alanda bilgi verebilecek bir Emeklilik ve Sağlık Araştırması yapılmalıdır.

5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik sisteminin kapsamının genişletilmesi yönünde bir çaba vardır. Gelişmiş ülkeler ise yaşlanan nüfus sorunu ile karşı karşıyadır. Hemen tüm gelişmiş ülkelerde emeklilik yaşının ve prim ödeme gün sayısının artırılması, prim ile edim arasındaki bağı güçlendirilmesi yönünde reformlar yapılmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerini pek çok sosyal ve ekonomik değişken yakından etkilemektedir. Doğurganlık oranları düşerken, işgücü piyasalarında da geniş kapsamlı dönüşümler yaşanmaktadır. Gelişen teknoloji ve üretim şekilleri, çalışanların gelecek yıllarda iş ve meslek değiştirmelerine neden olabilecektir. Belirtilen durum ise bireylerin yaşam boyu öğrenim yoluyla kendilerini sürekli yenilemeleri zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Yaşam döngüsünde ise bir uyumsuzluk söz konusudur. Artık gençler eğitim nedeniyle işgücüne daha geç katılırken, yaşlılar da ilerleyen yıllarda daha fazla işgücü piyasasına katılmaktadır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ise, sosyal güvenlik politikaları, söz konusu değişimleri dikkate alacak şekilde yeniden yapılandırılmaktadır. AB'de yaşlı bireylerin sistemde uzun süre aktif sigortalı olarak çalışmalarını teşvik edecek aktif yaşlanma dostu sosyal güvenlik politikaları desteklenmektedir. Bazı ülkelerde ileri yaşlılık dönemine ilişkin çalışma halinde emekli aylığı bağlama oranı artırılırken, bazı ülkelerde ise vergi ve sigorta prim teşvikleri de sağlanmaktadır. Ayrıca, başta bireysel emeklilik olmak üzere tamamlayıcı emeklilik programları teşvik edilmektedir. Kadın ve erkeğin emeklilik yaşı eşitlenmektedir. Buna ek olarak, kadınların çalışma yaşamındaki koşullarının iyileştirilmesi de önem taşımaktadır.

Türkiye, 70 yıla yaklaşan genç bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Nüfusu da sosyal güvenlik sistemi gibi genç olan Türkiye'nin sağlık, sosyal yardım ve emeklilik giderlerini içeren sosyal güvenlik harcamalarının 2011 yılı itibariyle GSYH'ya oranı %12,7'ye ulaşmıştır. Türkiye'nin sosyal güvenlik harcaması, orta gelir grubuna dahil ülkeler ile yüksek gelir grubuna dahil ülkeler arasındadır. Ancak sosyal güvenlik harcamalarının orta gelir grubuna dahil ülkelerin iki buçuk katı kadar olduğu görülmektedir. Türkiye'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı, yaşlı bağımlı nüfus oranına göre çok yüksektir. OECD verilerine göre 65 yaş üstü nüfusun 20-64 yaş arası nüfusa oranı Türkiye'de %10 iken kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı %6 civarındadır. Türkiye ile benzer nüfus yapısına sahip olan Meksika'da ise söz konusu oran %1,3'tür. Türkiye'den 2-3 kat fazla 65 yaş üstü nüfusa sahip, Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda ve A.B.D.'nin kamu emeklilik harcamalarının GSYH'ya oranı, Türkiye'den düşüktür.

Erken emeklilik, sık çıkartılan prim affı ve borçlanma kanunları, prim ile edimler arasında edimler lehine olan dengesizlik, 1990'lı yılların başına kadar devletin sisteme katılım sağlamak yerine sosyal güvenlik fonlarını kullanması, sistemin Türkiye'ye göre yaşlı nüfus ve yaşlı sosyal güvenlik sistemine sahip birçok Batı Avrupa ülkesinin karşılaştığı mali sorunlarla karşılaşması sonucunu doğurmuştur. 1999 ve 2008 yıllarında emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme gün sayısının artırılması, aylık bağlama oranlarının

düşürülmesi, SGK'nın prim gelirlerinin artırılmasına yönelik pek çok uygulamanın uzun dönem etkileri, ilerleyen yıllarda sistemin mali dengeleri üzerine etkisini gösterebilecektir.

Çalışanların %38'inin sosyal güvencesiz çalışması, hem söz konusu grubun gelir güvencesizliği ile yüz yüze kalmasına, hem de yoksulluklarının artmasına neden olmaktadır. Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemi üzerine etkileri iki yönlü olmaktadır. Söz konusu grup ilerleyen yıllarda primli rejimden emekli olamayacağı için, sosyal sigorta sistemine göre daha zayıf bir koruma sağlayan ve vergilerle finanse edilen sosyal yardımlara muhtaç kalacaklardır. Belirtilen durum sosyal yardım talebini artıracaktır. Kayıt dışı istihdamın bir diğer olumsuz etkisi ise sosyal sigorta sisteminin prim geliri kayıplarına, gelir idaresinin ise gelir vergisi kayıplarına yol açmasıdır. Türkiye'de sosyal sigorta sisteminden yararlananlar, genellikle üst gelir gruplarında yer almaktadır. Düşük gelir grubundakiler ise sosyal güvencesiz çalışmakta ve sosyal sigorta sisteminden emekli dahi olamamaktadırlar. Sosyal güvenlik sisteminde düşük gelir grubunda yer alanların sisteme prim ödeyebilmeleri için çalışma koşullarına uygun düşük prim ödemeli özel programlar geliştirilmesi gerekmektedir. 2010 yılı itibariyle kayıt dışı çalışanlardan ücretli ve maaşlıların %54'ü, yevmiyelilerin %32'si, kendi hesabına çalışanların %45'i, işverenlerin %81'i, ücretsiz aile işçilerinin ise %16'sı orta ve üst gelir seviyesinde (altıncı ve üzeri gelir grubunda) olup, prim ödeme gücüne sahiptir. Ancak çeşitli nedenlerle kayıt dışı çalışmakta ya da çalıştırılmaktadırlar.

Kayıt dışı istihdamın bir yönü de çalışanların SGK'ya bildirdiği kazanç ve ücretlerinin gerçeğin altında olmasıdır. 2010 yılı TÜİK Hane Halkı Bütçe Anketi verilerinden yapılan hesaplamaya göre işverenlerin SGK'ya bildirilen kazancı müteşebbis gelirlerinin sadece dörtte biri, kendi hesabına çalışanların ise neredeyse yarısı kadardır. SGK verilerine göre esnaf sanatkar, şirket ortağı vb. bağımsız çalışanların %90'ı, çiftçilerin ise %99'u, SGK'ya asgari prime esas kazanç miktarı üzerinden prim ödemektedirler. Sadece gelir vergisi kayıtları bile prim tahakkukunda dikkate alınsa, bağımsız çalışanlar açısından prim gelirleri en az %25 artırılabilir.

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine etki eden bir diğer husus ise özellikle bağımsız çalışanlarda prim tahsilat oranının düşüklüğüdür. SGK verilerine göre esnaf ve sanatkarların %33'ü, çiftçilerin ise %30'u düzenli prim ödemektedirler. Düzenli prim ödemeyenler için çıkarılan af kanunları, kişilerin yüksek prim borçlarını düşük olarak ödemeleri ve hemen ardından emekli aylığına hak kazanmaları, sosyal güvenlik sisteminin mali yapısını olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğini azaltan ve mali açıdan sürdürülebilirliğine etki eden bir diğer faktör ise yurt dışı hizmet borçlanması ile ilgili düzenlemelerdir. Yurt dışı hizmet borçlanması yapanlar, yurt içinde çalışarak emekli aylığına erişmeye çalışan sigortalıya nazaran adaletsiz biçimde defaten ödeme yaparak hem yöntem hem de miktar açısından yaşlılık aylığında avantajlı konuma gelmektedirler. Hizmet borçlanmaları, doğru kullanıldığında sosyal sigorta sistemine girişi teşvik eden hatta kayıt dışı çalışmayı engelleyen ve istihdamı artıran uygulamalardır. Örneğin kadınların doğum nedeniyle çalışmadıkları süreleri borçlanmaları, kadınların doğum sonrası işgücü piyasasına geri

dönmelerini teşvik etmektedir. Oysa yurtdışı hizmet borçlanması, yurt dışında bulunan vatandaşlarımızın bir bütün olarak yurt dışında kaldıkları sürenin tamamını borçlanmaları ve emekli olduktan kısa süre sonra ödedikleri primin tamamını yaşlılık aylığı olarak geri almaları, sosyal güvenlik sisteminin mali dengelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin mali ve sosyal açıdan sürdürülebilir, tüm nüfusa etkin ve eşit biçimde hizmet verecek bir yapıda olması, uzun vadede temel hedeftir. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine yönelik olarak Onuncu Plan dönemi sonu olan 2018 yılı için iki hedef belirlenmiştir. Bunlardan birincisi, 2012 yılında %1,4 olan sosyal güvenlik sistemi gelir-gider farkının GSYH'ya oranının %1'e düşürülmesi, ikincisi ise 2012 yılında %1,4 olan bireysel emeklilik fonlarının büyüklüğünün GSYH'ya oranının %4'e yükseltilmesidir.

Plan dönemi hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki temel amaç ve politikalar belirlenmiş ve bunlara ilişkin eylem ve uygulama stratejilerine raporda yer verilmiştir.

- Kayıt dışı istihdam ve kayıt dışı ücretle mücadele edilerek kayıtlı çalışan sayısı artırılacak, prim tabanı genişletilecek ve prim tahsilatı artırılacaktır.

- Sosyal güvenlik sisteminin uzun dönemli aktüeryal dengesini olumsuz etkileyen prim yapılandırmaları istisnai haller dışında uygulanmayacak, yurtdışı borçlanma uygulaması yeniden düzenlenecektir.

- Kişilerin çalışma hayatında daha uzun süre kalması teşvik edilecektir.

- Kadınların işgücüne katılımı ve kayıtlı istihdamı artırılacaktır.

- Sosyal sigorta programlarında çalışan gruplar arasında norm ve standart birliği sağlanacaktır.

- Sosyal güvenlik mevzuatı, sade ve anlaşılır şekilde düzenlenecektir.

- Bireysel emeklilik sistemine katkı payı ödeyenlerin sayısı ve ödenen katkı payı miktarı artırılacaktır.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sorunların çözümüne yönelik olarak yukarıda belirtilen politikalar, sosyal güvenlik sisteminin mali sürdürülebilirliğini sağlamlaştırmakla kalmayacak, sigortalıların emeklilik döneminde karşılaştıkları muhtemel tasarruf açıklarının giderilmesine de katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

AKIN, Levent, (2006), Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısının Kişiler Açısından Kapsamında Yeni Gelişmeler, Çalışma ve Toplum Dergisi, S.8, ss.26-49

ALPER, Yusuf, Çağaçan DEĞER, Serdar, SAYAN, (2012), 2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim, Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış, Kasım, TÜSİAD Yayın No:-TÜSİAD-T/2012-11/535

ALPER, Yusuf, (2011), "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler", 2011, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2011 / 1, ss. 7-47

ALPER, Yusuf, (2009), Norm ve Standart Birliği Sağlanması Bakımından 5510 Sayılı Kanunda Kendi Adına Bağımsız Çalışanlarla İlgili Düzenlemeler, Sosyal Diyalog Dergisi, ss.9-12

ARICI, Kadir, (2011) Sosyal Sigorta Sisteminin Kara deliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi (5510 sayılı SSGSSK m.6), Sosyal Güvenlik Dergisi, 2011/1 ss.48-61

COM(2012), EUROPEAN COMMISSION final WHITE PAPER An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions

ÇSGB, (2008), Sosyal Güvenlik Reformu, Mart, Ankara

ECEVİT, Yıldız, (2008), "İşgücüne Katılım ve İstihdam", (İçinde) Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri, "Kadın-Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yasamı ve Siyaset", Raporunun Güncellemesi, TÜSİAD, KAGİDER, Temmuz ss. 113–213.

EGM (Emeklilik Gözetim Merkezi), (2012), Bireysel Emeklilik Sisteminin Tarihçesi, <http://www.egm.org.tr/?sid=70> Erişim Tarihi:16.09.2012

GÖKBAYRAK, Şenay, (2010), Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları, Siyasal Kitapevi, Ankara

HORSTMANN, Sabine, (2011) Synthesis Report, ASISP, <http://www.socialprotection.eu/> (Erişim Tarihi:14.09.2012)

ILO, (2010) World Social Security Report

ISSA, (2010), Demographic changes and social security: Challenges and opportunities,

KARADENİZ, Oğuz (Devam Eden Çalışma), Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadelede Etkinliği

KARADENİZ, Oğuz, (2012), SGK, Kayıtlı İstihdamın Teşviki Projesi SAB II Raporu

KARADENİZ, Oğuz (2012/b), Annual National Report 2012 Pensions, Health Care and Long-term Care:Turkey

KARADENİZ, Oğuz, (2012/c) Sosyal Sigorta Sisteminde Norm ve Standart Sorunu ve Bağımlı Çalışma Statüsüne Sızmalar (4/B'ye Gerek Kaldı Mı ?), Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, S.82, ss.12-24

KARADENİZ, Oğuz, (2011), Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik, Çalışma ve Toplum Dergisi, 2011/2, ss.84-127

KARADENİZ, Oğuz, Nagihan DURUSOY (2011), Türkiye’de Yaşlı Yoksulluğu ve Çözüm Önerileri, Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, 23-25 Haziran Saraybosna-BOSNA-HERSEK (Çalışma bildiri metni olup, makale için üzerinde çalışmalar devam etmektedir.)

KARADENİZ, Oğuz, (2010), Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenliğin Finansmanı, 1. Uluslararası Sosyal Güvenlik Sempozyumu, SGK, 14-15 Mayıs 2010 Ankara

KARADENİZ, Oğuz, H.Hakan YILMAZ, (2007), “Türkiye’de Kadının İşgücü Piyasası İçindeki Konumu ve İşgücüne Katılımını Etkileyen Faktörler”, içinde İş Dünyasında Kadın, Türkonfed, İstanbul, ss. 23-41

OECD (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en Erişim Tarihi:13.09.2012

OECD, (2010), OECD, Pension Market in Focus, <http://www.oecd.org/daf/financial-marketsinsuranceandpensions/privatepensions/pensionmarketsinfocus.htm> (Erişim Tarihi:17.09.2012)

OKUR, Ali Rıza, (2006), Sosyal Güvenlik Reformu: Uzun Dönemli Sigorta Dalları, Çalışma ve Toplum Dergisi, S.8, ss.106-146

ÖZSUCA, Şerife, Şenay GÖKBAYRAK, (2012), Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Uyum Sorunu ve Denetim Mekanizmalarında Etkinliğin Sağlanması, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2012/2, ss.49-83

SGK, (2011), İstatistik Yıllığı, Ankara

SGK, (2012), 2011 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara

ŞİRİN ve JANSSEN (2013), Determination of Ideal Pension Age and Developments in Ageing: A Case Study for Turkey, Sosyal Güvenlik Dergisi, 2013/1

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI, 2000-2012 Sosyal Güvenlik Harcamaları İstatistikleri

TÜİK, 2010 Hane Halkı Bütçe Anketi Veri Seti

TÜİK, Hane Halkı İşgücü Anketi Veri Tabanı