



DİSK / GENEL-İŞ

Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Durumu ve Sorunları Raporu

Eylül 2018

Araştırma Dairesi



DİSK/GENEL-İŞ

Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası

TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN DURUMU ve SORUNLARI

(Eylül 2018)

Sosyal güvenlik sistemi yapılan “reform”lara karşın devlet katkısının yetersizliği, kayıt dışı istihdamdan doğan prim kaçakları, çalışanlar ile emekliler arasındaki (aktif/pasif) dengesizliği, yaşlılık sigortasından (emeklilik) yararlanma koşullarının ağırlaştırılmış olması, emeklilik ve genel sağlık sigortasının piyasaya açılmasıyla sistemi kamu hizmeti niteliğini gittikçe yitirmesi, toplanan sosyal güvenlik primlerinin ve SGK kaynaklarının amacı dışında kullanılması gibi birçok nedene bağlı olarak sorunlar yaşanmaktadır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunları ele aldığımız bu raporda öne çıkan bazı başlıklar şunlardır:

- ❖ **Nüfusunun Yüzde 15’i Sosyal Güvenlik Sisteminin Dışında,**
- ❖ **Çalışan Her 100 Kişiden 34’ü Sosyal Güvenceden Yoksun!**
- ❖ **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemine Devletin Katkısı, OECD Ülkelerinin Altında!**
- ❖ **Türkiye’de 3 Milyondan Fazla Hane Sosyal Yardım Alıyor.**
- ❖ **Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanında İşçilerin Yüğü Artıyor...**
- ❖ **Emeklilere GSYH’dan Ayrılan Pay Diğer Ülkelere Göre Düşük!**
- ❖ **Zorunlu Bireysel Emeklilik Sistemi Güvenilir Değil, Katılan Her 10 Kişiden 6’sı Sistemden Çıktı.**
- ❖ **İşsizlik Sigortasına Başvuran 10 İşsizden Yalnızca 3’ü İşsizlik Sigortasından Faydalaniyor**

Nüfusun Yüzde 15'i Sosyal Güvenlik Sisteminin Dışında

Sosyal devlet olmanın en önemli göstergelerinden birisi toplumun her kesimi için sosyal güvenlik hizmetlerinin ayırım yapılmaksızın sağlanıp sağlanmadığıdır. Sosyal güvenlik sisteminin öznesi ayırimsız “herkes” dir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminin öncelikli hedefi ayırimsız herkesi kapsamına almaktır. Ülkemizdeki duruma bakıldığında ise sosyal güvenlik sistemimizin bu amacı yeterince gerçekleştiremediği görülmektedir.

Sosyal güvenlik “reformu”nun temel gerekçelerinden biri olarak sunulan herkesin sosyal güvenceye kavuşturulacağı söylemine rağmen nüfusun en yoksul kesimini oluşturan yüzde 14,77’lik kesimi sosyal güvenceden yoksundur.

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kapsamı

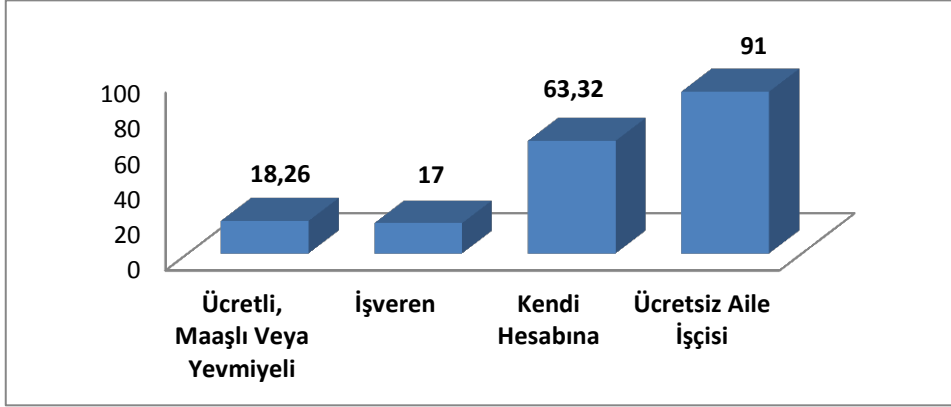
	2017
Türkiye Nüfusu	80.810.525
Sosyal Güvenlik Kapsamı	68.869.631
Sosyal Güvenlik Kapsamı Dışındakiler	11.940.894
Sigortalı nüfusun Türkiye nüfusuna oranı (%)	85,23%
Kapsam dışı nüfus oranı (%)	14,77%

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2017).

❖ Çalışan Her 100 Kişiden 34’ü Sosyal Güvenceden Yoksun...

Sosyal güvenlik sisteminden yararlanamayanların çoğunluğunu kayıt dışı çalışanlar oluşturmaktadır. 2017 yılında toplam istihdamın yüzde 34’ü kayıt dışıdır. İşteki durumuna göre kayıt dışı çalışmanın en yaygın olduğu kesim ise; ücretsiz aile işçiliğidir. Ücretsiz aile işçilerinin yüzde 91’i, kendi hesabına çalışanların yüzde 63’ü, ücretli ve yevmiyeli olarak çalışanların da yüzde 18’i kayıt dışı çalıştırılmaktadır. En düşük kayıt dışılık oranı ise yüzde 17 ile işverenlerdedir. Tarım ve tarım dışı ayırımına baktığımızda da ücretsiz aile işçilerinde ve kendi hesabına çalışanlarda kayıt dışılık oranları oldukça yüksektir.

Grafik.1.İşteki Duruma Göre Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık

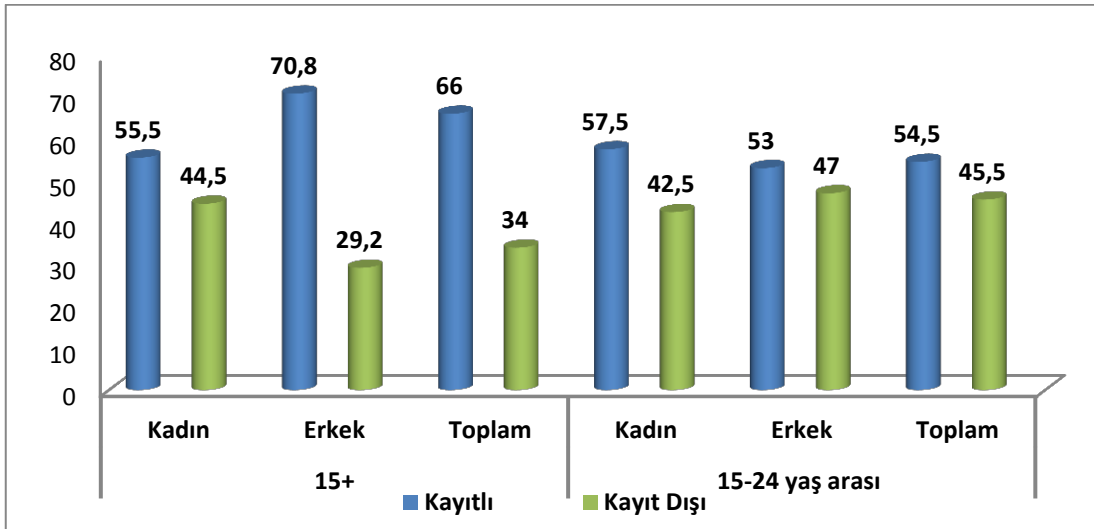


Kaynak:TÜİK.(2017).İşgücü istatistikleri.

Kayıt dışı istihdamın en yaygın olduğu kesim düşük gelirli ya da asgari geçim düzeyinin altında yaşayan yoksul kesimlerdir. Bu demektir ki toplumun korunmaya en fazla gereksinimi olan kesimi sosyal güvenceden yoksundur.

Cinsiyet ve yaşa göre kayıt dışı istihdama baktığımızda ise kadınlar ve gençlerin sosyal güvenceden yoksun olarak çalıştığı görülmektedir. Kadınların yüzde 44,5'i, gençlerin de yüzde 45,5'inin hiçbir sosyal güvencesi yoktur.

Grafik.2. Kayıt Dışı İstihdam Oranları



Kaynak: TÜİK.(2017). Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılık.

Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemine Devletin Katkısı, OECD Ortalamasının Altında!..

Sosyal güvenlik sistemi, bireyleri ve ailelerini toplumsal yaşamda karşılaşacağı risklere karşı koruyan, geleceğini güvence altına alan kamu hizmetidir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin finansmanından devlet sorumludur.

Sosyal güvenlik sisteminin iyi işleyebilmesinde kamu harcamalarının oldukça önemli bir payı vardır. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının toplam kamu harcamaları içerisindeki payı düşüktür. Avrupa ülkelerinde toplam kamu harcamalarının yarısından fazlasının sosyal güvenlik harcamalarına ayrılırken, Türkiye’de bu oran yüzde 44’tür. Almanya’da yüzde 55, İspanya’da yüzde 58, İtalya’da yüzde 56, OECD ülke ortalaması yüzde 45,2’dir.

GSYH içinde sosyal güvenliğe ayrılan paya bakacak olursak ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarının, OECD ülkelerinin oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH oranı yüzde 13,5 iken OECD üye ülke ortalaması yüzde 21’dir.

Tablo.2. OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları.¹

Ülkeler	Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYH Oranı	Sosyal Güvenlik Harcamalarının Toplam Kamu Harcamalarına Oranı
Almanya	25,0	55,6
Fransa	31,7	55,2
İspanya	25,4	58,2
Portekiz	24,1	51,1
İtalya	28,9	56,0
Macaristan	20,7	44,6
Japonya*	23,1	54,4
Türkiye**	13,5	44,3
OECD Ortalaması	21,0	45,2

Kaynak: OECD. (2018). <https://stats.oecd.org/#> (Erişim:17.07.2018).

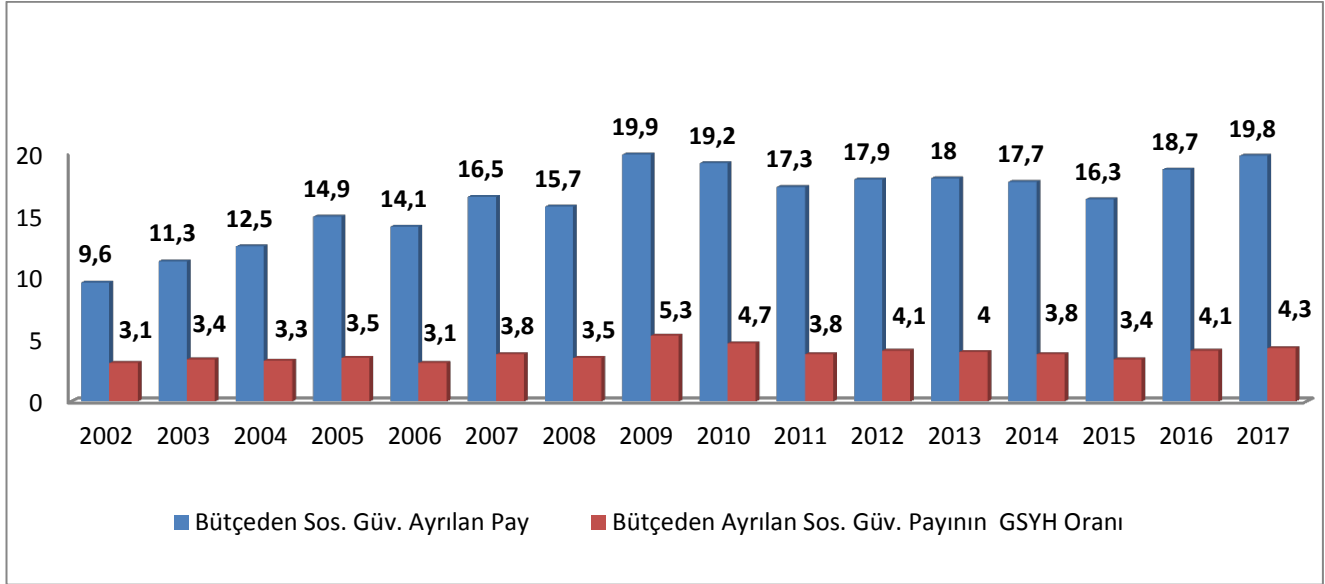
* Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH Oranı için Japonya 2013, Türkiye 2014, diğer ülkeler 2015 verisidir.

** Sosyal Güvenlik Harcamalarının Toplam Kamu Harcamalarına Oranı için Türkiye 2012 verisidir. Diğer ülkeler 2015 verisidir.

¹ Yaşlılık, iş göremezlikle ilgili yardımlar, Sağlık, Aile, İşsizlik, Konut ve Diğer sosyal yardımlar.

Türkiye’de bütçeden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan payın GSYİH oranını ayrıntılı olarak incelediğimizde ise 2002-2017 yılları arasındaki dönemde bir artış olduğu görünmekle beraber bu pay oldukça azdır. 2002 yılında yüzde 3,1 olan bu oran, 15 yılda yalnızca 1,2 puan artarak 2017 yılında yüzde 4,3’e çıkmıştır.

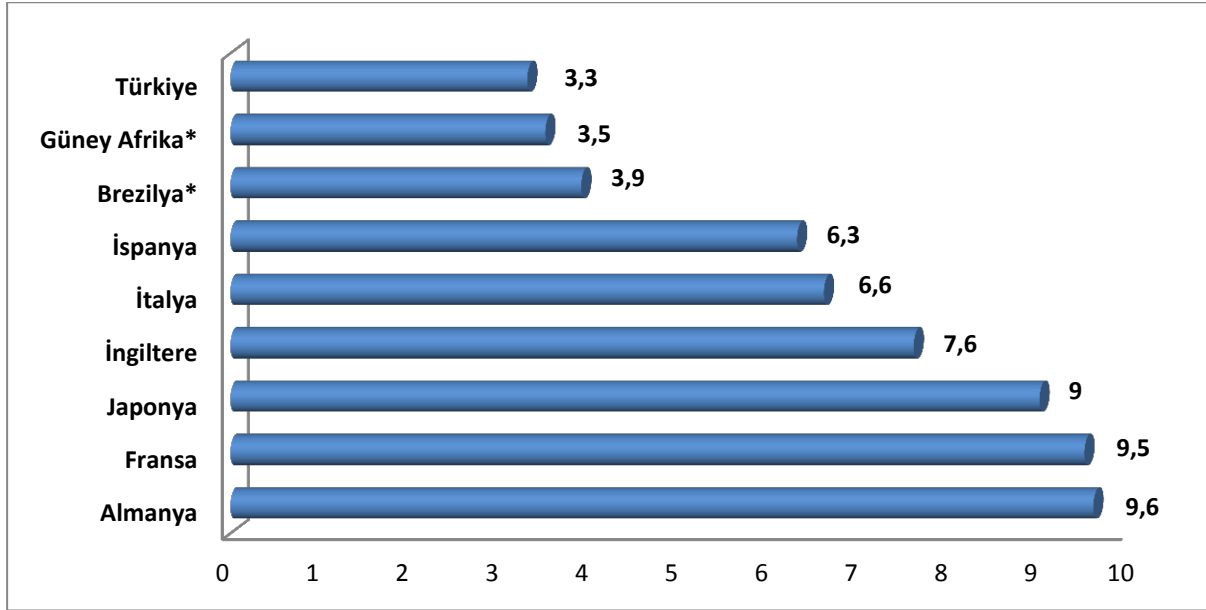
Grafik.3. Yıllara Göre Bütçeden Sosyal Güvenliğe Ayrılan Paylar



Kaynak. Kalkınma Bakanlığı. 2018.

Türkiye’de sağlık hizmetlerine ayrılan pay da birçok OECD ülkesinden daha düşük hatta OECD üye olmayan ülkelerin de gerisinde kalmaktadır. 2017 yılında kamu ve zorunlu programlarda gerçekleştirilen sağlık harcamalarının GSYH oranının yüzde 3,3’te olduğu görülmektedir. Bu oran Brezilya’da yüzde 3,9, Güney Avrupa ülkelerinde yüzde 6, Fransa ve Almanya’da ise yüzde 10’a yakındır.

Grafik.4.Kamu ve Zorunlu Programlarda Gerçekleştirilen Sağlık Harcamalarının GSYH Oranı (2017)



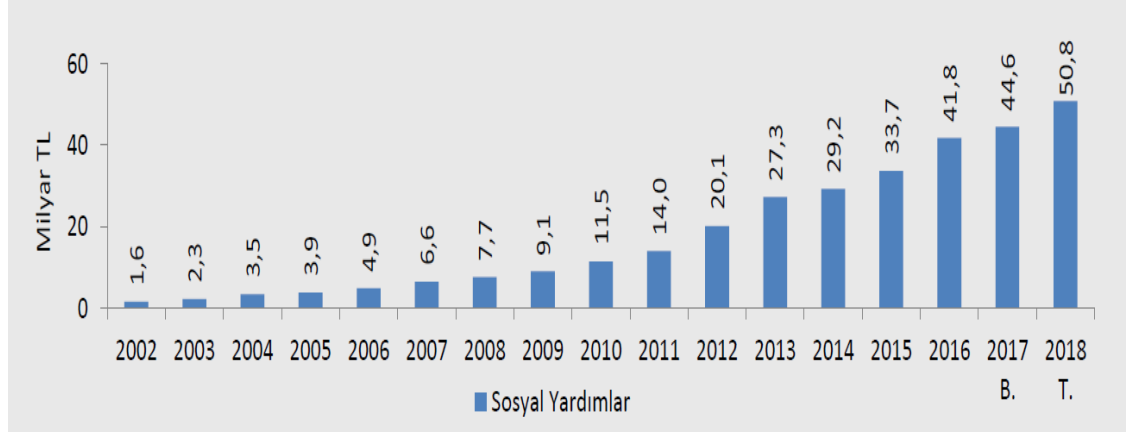
Kaynak: OECD (2018). <https://stats.oecd.org/> (Erişim.02.07.2018) *En güncel veri 2015 yılına aittir.

❖ Türkiye’de 3 Milyondan Fazla Hane Sosyal Yardım Alıyor!

Bizim gibi primli sosyal güvenlik sistemini uygulayan ülkelerde, sosyal yardım, prim ödeyemediği için sosyal güvenlik sisteminin kapsamına girmeyen yoksullara genel bütçeden ayrılan payla sosyal güvenlik sisteminin mali yapısını bozmadan sosyal güvenlik haklarına erişmelerinin araçlarından birisidir. Anayasanın 60. Maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” hükmüyle sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesi devlete görev olarak verilmiştir. Bu görevin gereğinin yerine getirilmesi primli sistemin yanında primsiz sistemin örgütlenmesini de zorunlu kılmaktadır. Sosyal yardımlar bu zorunluluğun gereğinin yerine getirilmesinin araçlarından birisidir. Devlet açısından yükümlülük, yararlananlar açısından ise haktır. Bu nedenle de sosyal yardımlar herkes için koruyucu bir önlemdir. Ancak sosyal yardım alma şartlarının belirsizliğı, sosyal yardımların farklı kurumlarla düzenlenmesi, esnekliğı ve ihtiyaçların belirlenmesi yönündeki eksiklikler göz önünde bulundurulduğunda sosyal yardımların bir siyaset konusu haline geldiğini ve yardımlardan faydalanan kişileri de istismara açık hale getirmiştir.

Türkiye’de sosyal yardımlara ayrılan bütçe 2002 yılında 1,6 milyar TL iken 2018 bütçesi için 50 milyar TL olarak öngörülmüştür. Bütçeden sosyal yardımlara ayrılan bu pay ve faydalanan hane ve kişi sayısının artması aslında yıldan yıla artan yoksulluğun bir göstergesidir.

Grafik.5. Yıllara Göre Bütçeden Sosyal Yardımlara Ayrılan Pay



Kaynak. Bumko.(2018). Bütçe Sunumu

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde primli sistemin alanı daralıp verilen hizmetlerin kalitesi düşmekte iken primsiz sisteme bağlı sosyal yardım alanların ve sosyal yardımın kapsamına eğitim, barınma, sağlık, aile yardımı gibi hakların girmesiyle primsiz sistem gereksinimi artmaktadır. Bu olgu sosyal güvenlik sisteminin omurgasını oluşturan primli sistem içerisinde verilen hizmetlerin azaldığını, kapsamının daraldığını, sosyal güvenlik sistemi içerisinde verilmesi gereken hizmetlerin önemli bir bölümünün piyasaya terk edildiğinin göstergesidir. Bu olguyu rakamlar da doğrulamaktadır. Türkiye’de sosyal yardım alan hane ve kişi sayısı günden güne artmaktadır. 2013 yılında 3 milyon 96 bin 489 aile sosyal yardımlardan yararlanırken bu sayı 2016 yılında 3 milyon 154 bin 69 aileye çıkmıştır. Ortalama 4 kişilik aileyi esas aldığımızda 2016 yılı için yaklaşık 12 milyon 600 binden fazla kişinin sosyal yardım aldığı söylenebilir.

Tablo.3. Yıllara Göre Sosyal Yardımlardan Faydalanan Hane Sayısı

Yıllar	Hane Sayısı
2013	3.096.489
2014	3.005.898
2015	3.017.969
2016	3.154.069

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.

❖ *Sorun Bütçe Açığının Varlığı Değil Sosyal Devletin Yokluğu*

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin önemli sorunlarından biri de sürekli bütçe açığı vermesidir. SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığının SGK adı altında birleştirilmesinin temel gerekçelerden birisi sosyal güvenlik sistemindeki bütçe açıklarının giderilmesi ve açık yaratan sorunların çözülmesiydi. Ancak gerekçe olarak gösterilen sorunlar çözülememiş, SGK’daki “bütçe açıkları” katlanarak artmıştır. 2008 yılında 23 milyar 16 milyon lira olan bütçeden SGK’ya aktarılan destek, 2016 yılında 108 milyar 73 milyon liraya yükselmiştir. 2017 yılının Aralık ayında ise bütçeden SGK’ya aktarılan kaynak 128 milyar 182 milyon liraya ulaşmıştır. Bu da GSYH’nın yüzde 4,22’sine karşılık gelmektedir. Burada üzerinde durulması gereken konu şudur: sosyal devletin yerleşik olduğu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde bütçe açığı değil yurttaşın gereksinimi olan sosyal güvenlik hizmetinin niteliği sorgulanır. Sosyal güvenlik sisteminde ana gider kalemleri emekli maaşı ödemeleri ve sağlık hizmetleridir. Bu iki ana hizmet alanında yurttaş memnuniyetsizliği varsa sorgulanması gereken bu hizmetlerin niteliği olmalıdır. Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider farkının teşhis, tedavi ve laboratuvar hizmetlerini özelleştirerek ve yurttaştan katkı payı alarak azaltılmaya çalışılması sosyal devletten vazgeçildiğinin göstergesidir. Sosyal devletlerde GSYH içinde sosyal güvenliğe ayrılan paya bakarak ülkemizde sosyal devletin geriletildiğini söyleyebiliriz. 2016 yılında OECD ülkelerinde kamunun sosyal güvenlik harcamaları GSYH’nın ortalama yüzde 21 iken, Türkiye’de yüzde 13,5 gibi oldukça düşük düzeydedir.

Tablo 4 - Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri (2008-2017)

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri Bin TL.	Yıllık Değişim Oranı	GSYİH ya oranı (%)
2008	35.016.403	5,9	3,52
2009	52.599.691	50,2	5,26
2010	55.244.258	5,0	4,76
2011	52.772.218	-4,5	3,78
2012	58.728.293	11,3	3,74
2013	71.263.763	21,3	3,94
2014	77.335.890	8,5	3,78
2015	79.038.817	2,2	3,38
2016	108.073.487	36,7	4,14
2017 (Aralık)	128.182.906	18,6	4,22

Kaynak: SGK Faaliyet Raporları

✓ SAYIŞTAY RAPORLARI: YÖNETİM SORUNU VAR!

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun mali sorunlarını büyüten, sunulan hizmetleri niteliksizleştiren yönetim sorunları devlet kurumlarının hesaplarını denetlemekle görevli Sayıştay raporuna da yansımıştır. **Sayıştay'ın 2016 yılı için yapmış olduğu denetleme raporlarında bütçe açıklarının nedenlerini kısaca şöyle özetleyebiliriz;**

- ✓ İcraya intikal ettirilerek takibe alınan kurum alacaklarının takip edilmemesi,
- ✓ Kurumun kamu zararı ile fazla ve yersiz ödemelerinin tahsilat sürecinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmemesi,
- ✓ 4-B kapsamındaki sigortalıların (Bağ Kur), SGK'ya prim borçlarının olduğu ve alacaklarının tahsili konusunda yasal sürecin işletilmemesi, işverenlerin idari para cezalarına ilişkin tebligatların yapılmaması ve dolayısıyla cezaların ödenmemesi,
- ✓ SGK tarafından sağlık hizmet sunucularına verilen avansların yasa da belirtilen süreyi aştığı halde kapatılmaması,
- ✓ 2016 yılında muhtelif hastalar adına aynı tarihlerde en az iki farklı sağlık kurumunda yatarak tedavi işlemi kaydedilerek SGK'ya fatura edilmemesi,
- ✓ Prim teşviki hükümlerinden yararlanan işverenlere yönelik yapılan incelemede, bazı işverenlerin ilave istihdam şartını sağlamamasına rağmen prim teşvikinden yararlandıkları tespit edilmiş ve yersiz prim indirimi uygulanması,
- ✓ Yeni istihdam edilen bazı sigortalılar, işe alındıkları tarihten önceki altı aylık dönemde aylık prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı olmalarına rağmen, bu sigortalılar için işverenlerin sigorta prim teşvikinden yararlandığı görülmüştür.

❖ *Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanında İşçilerin Yükü Artıyor...*

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında işçi, işveren ve devlet katkıları üç önemli kaynaktır. *Toplam sosyal güvenlik harcamalarının ne kadarının devlet, ne kadarının işçi, ne kadarının da işveren tarafından karşılandığı önemlidir.*² Ülkelerin sosyal güvenlik modellerinden kaynaklanan farklılıklar olmakla birlikte, AB üye ülke ortalamasında devlet katkısının 2002-2015 arası dönemde artış gösterdiği

² Çelik, A. (2006). Sosyal Güvenlik Yasası: Devlet Katkısı Azalıyor.

görülmektedir. Türkiye’de ise tersi bir durum söz konusudur. Aynı dönem aralığında devletin katkısı 4,3 puan azalarak 41,9’a, işverenlerin katkısı da 3,8 puanlık azalarak yüzde 26,4’e düşmüştür. Çalışanların katkısı ise 5 puan artarak yüzde 13,4’den yüzde 18,3’e çıkmıştır (Tablo 5).

Tablo.5. Sosyal Güvenlik Sistemi Finansmanında Katkı Oranları

	Devlet Katkısı		İşveren Katkısı		Çalışanların Katkısı	
	2002	2015	2002	2015	2002	2015
Almanya	33,6	33,5	36,9	34,2	22,2	22,9
Fransa	32,9	35,7	45	42	13	12,5
İspanya	32,5	43,8	51,1	41,9	8,9	8
Portekiz	33,8	46,9	35,7	29,5	14,5	12,2
İtalya	41,2	48,5	41,5	34,6	9,4	8,4
Macaristan	36,2	36,3	48,6	38,6	12,7	23,8
Türkiye	46,2	41,9	30,2	26,4	13,4	18,3
AB Ortalaması*	37,7	40,9	38,8	34,4	16,3	14,6

Kaynak: Eurostat.(2018). Social Protection Receipts. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Erişim 17.07.2018). *AB üye 15 ülkeyi kapsar, 2014 verileridir.

❖ *İstihdam Yeterli Değil, Bağımlı Nüfus Artıyor...*

Bir sosyal güvenlik sisteminin mali bakımdan ayakta durabilmesi için aktif/pasif sigortalı³ oranının asgari 4 olması gerekmektedir. Şu an AB ülkelerinde 4 sigortalıya 1, OECD ülkelerinde 6 sigortalıya 1 emekli denk gelirken, Türkiye’de 2 sigortalıya 1 emekli düşmektedir. Bu oran da yıllar içerisinde artmaktadır. Aktif pasif dengesizliğinde ağırlıklı neden yüksek işsizlik oranları, istihdam olanaklarının yetersizliği ve kayıt dışı istihdamdır.

2017 yılında sosyal güvenlik kapsamı içerisindeki aktif sigortalı olarak çalışanların yüzde 74’ü işçilerden, % 10’u Bağ-Kurlulardan, yüzde 15,2’si memurlardan oluşmaktadır. Bu durum sosyal güvenlik sistemi içerisinde aktif/pasif oranındaki

³ **Aktif sigortalılar;** çalışan işçi, memur, esnaf, tüccar, çiftçi, muhtar ve isteğe bağlı sigortalılardır.

Pasif sigortalılar: Emekli, malul, ölen sigortalının eşi ve çocukları ile sürekli iş göremezlik geliri alan sigortalılardır.

Bağımlı nüfus: Bir çalışanın kaç emekliyi finanse ettiğini gösteren ölçüttür.

ağırlıklı yükü işçilerin çektiğini göstermektedir. 2016 yılı itibarıyla 4-1/a (SSK) kapsamında her çalışan 2.28 pasif sigortalıya; 4-1/b (Bağ-Kur) kapsamında her çalışan 1.16 pasif sigortalıya; 4-1/c (Emekli Sandığı) kapsamında her çalışan ise 1.56 pasif sigortalıya bakmaktadır.

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumu Aktif-Pasif Oranı, 2007-2016

Yıllar	Aktif-Pasif Oranı	4-1/a (SSK) Aktif-Pasif Oranı	4-1/b (Bağ-Kur) Aktif-Pasif Oranı	4-1/c (Emekli Sandığı) Aktif-Pasif Oranı
2007	1,95	2,09	2,05	1,41
2008	1,87	2,06	1,82	1,37
2009	1,78	1,96	1,66	1,37
2010	1,84	2,06	1,67	1,36
2011	1,87	2,15	1,50	1,49
2012	1,90	2,22	1,40	1,53
2013	1,91	2,24	1,30	1,59
2014	1,94	2,29	1,28	1,60
2015	1,92	2,30	1,17	1,63
2016	1,91	2,28	1,16	1,56

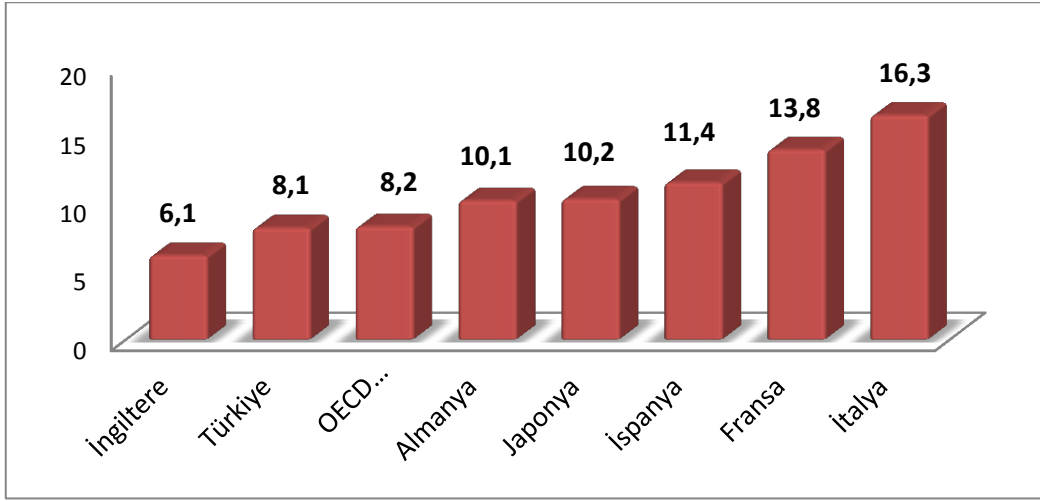
Kaynak: SGK İstatistikleri (2016).

❖ *Emeklilere GSYH'dan Ayrılan Pay Diğer Ülkelere Göre Düşük!*

Türkiye’de emeklilik sistemi sosyal devlet politikası olarak sosyal güvenlik sistemi içinde ve kamu hizmeti olarak düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik sistemi içinde ayrılan payın büyük bir kısmının emeklilik harcamalarının⁴ tuttuğu görüşü hakimdir. Bu nedenle sosyal güvenlik sisteminde “reform” olarak nitelendirilen düzenlemelerde emeklilerin sistem içindeki payının fazlalığı üzerinde durulmuş ve emeklilik yaşı, emekli olma şartları ve emeklilik maaşları üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. Emekli olmak için gerekli olan yaş ve prim şartı arttırılmış, kamusal emeklilik sisteminin yanı sıra bireysel emeklilik sistemi de önce gönüllü sonra zorunlu olmak üzere çalışanlara alternatif olarak sunulmuştur.

⁴ Emekli harcamaları, yaşlılık ve hayatta kalanların emekli maaşlarına yapılan tüm nakit harcamalar (toplu ödeme dahil) olarak tanımlanır. OECD.

Grafik.6. Ülkelere Göre Emeklilik Harcamalarının GSYH'ye Oranı



Kaynak: OECD(2013).Pension Spending. <https://data.oecd.org>.

Sistem içinde emeklilere ayrılan payın fazlalığı görüşünün aksine emekliler için yapılan harcamalarda Türkiye, OECD üye ülke ortalamalarının da altındadır. Fransa’da yüzde 13,8, Almanya’da yüzde 10, İtalya’da yüzde 16 ve OECD üye ülke ortalamaları 8,2 iken Türkiye’de bu oran yüzde 8,1’dir.

Emeklilere yönelik sosyal politikaların ve sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği kişileri, emekli olduğu halde başka bir işte çalışmak veya emekli olduğunda geçinemeyeceği düşüncesi ile emeklilik süresi dolduğu halde çalışmaya devam etmeye zorlamaktadır. Türkiye’de emeklilerin yüzde 71’i 56 yaş ve üzerindedir.⁵ Erken yaşta emeklilik gibi bir durumun söz konusu olmaması ile birlikte 56 yaş üzerinde yüzde 70’i kayıt dışı çalışmaktadır.

⁵ “Yaş grupları itibarıyla emeklilerin %40’4’ünün 56-65, %27,8’inin 46-55, %20,7’sinin 66-75 yaş grubunda yer aldığı görülmektedir. Emekli fertlerin %10’unu ise 76 ve daha yukarı yaştakiler oluşturdu” TÜİK.

❖ ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNDE KATILAN HER 10 KİŞİDEN 6'SI SİSTEMDEN ÇIKTI!

Kamu hizmeti kapsamında sağlanan emekliliğe alternatif olarak sunulan bireysel emeklilik sistemi ise özel emeklilik fonlarına yatırılan primle orantılı olarak belirli bir sürenin sonunda düzenli bir gelir sağlamayı vaat eden özel sigortacılık faaliyetidir. Bireysel emeklilik sistemi kamusal emeklilik sisteminin yanında çalışanların, emeklilik dönemlerinde de çalıştıkları dönemde sahip oldukları yaşam standartlarını koruma ve destek olmasına yönelik alternatif olarak sunulmaktadır.

2016 yılında yapılan düzenleme ile gönüllülük esasına dayalı BES'in yanında otomatik katılım uygulaması ile de bireysel emeklilik sistemi gönüllülük esasından çıkarılarak “zorunlu” bir hale getirilmiştir.⁶ Aynı zamanda cayma hakkı da tanınan sistemden zorunlu olarak bireysel emekliliğe dahil edilen her 10 kişiden 6'sı sistemden çıkmıştır.

Tablo.7. Otomatik Katılım Sisteminden (Zorunlu BES) Çıkanların Sayı ve Oranları

	Toplam	Devam Eden	Sonlanan/ Cayma Dahil.
Çalışan Kişi/Sayı	10.723.251	3.925.585	6.797.666
Oran (%)	100	36,6	63,4

Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi Bilgi Edinme Talep Sonucu. (2018). 03.05.2018 itibari ile.

✓ **“Zorunlu” Bireysel Emeklilik Sistemi Yoksulluğa Çözüm Değil!**

Bireysel emekliliğin kamu hizmeti olarak sağlanan emeklilik yerine zorunlu hale getirildiği ülkelerde (Şili ve Meksika) emeklilik döneminde yaşlıların daha refah içinde olacağı görüşü ileri sürülmüştür. Ancak bu görüşün aksine yaşlıların⁷ emeklilik dönemlerinde refah içinde olmadıkları, yaşlı yoksulluk oranları oldukça yüksek olduğu

⁶ 2016 yılına kadar gönüllülük esasına dayalı olan BES 2016 yılında yapılan düzenleme ile ikiye ayrılmıştır. Zorunlu bireysel emeklilik sistemi uygulaması (otomatik katılım sistemi) Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile 10 Ağustos 2016 tarihinde yasalaşmış ve 24 Ağustos 2016'da yürürlüğe girmiştir. Düzenleme ile bireysel emeklilik sistemi zorunlu hale getirilmiş, 45 yaş altı çalışan işçiler ve kamu görevlileri, 1 Ocak 2017'den itibaren otomatik olarak ve sosyal güvenlik primine esas brüt kazançlarının yüzde üçü oranında kesinti yapılarak kademeli olarak sisteme dahil edilmişlerdir.

⁷ 65 yaş ve üzeri kişileri kapsamaktadır.

görülmektedir (Tablo.8)⁸. Şili’de yaşlı yoksulluk oranı yüzde 16, Meksika’da ise yüzde 25’in üzerindedir. Aynı şekilde bu ülkelerde yoksulluğu ortadan kaldırması için yapılması gereken yaşlılık yardımlarına ayrılan pay ise oldukça düşüktür. Yaşlılık yardımlarına yapılan kamu harcama oranları yüzde 2, yüzde 3’lerde GSYH’den ayrılan oran ise yüzde 10’lardadır (Tablo.8). Zorunlu bireysel emeklilikte kamusal korumaların azalması yaşlı yoksulluğunu arttırmıştır. Diğer ülkelerde ise yaşlılık yardımlarına yapılan kamu harcama oranları ve GSYH’den yapılan sosyal harcamalarla⁹ emeklilikte ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Bu durumda da yaşlı yoksulluk oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Örneğin Yunanistan’da yaşlılık yardımlarına yapılan kamu harcama oranı yüzde 17, GSYH’den yapılan sosyal harcama oranı yüzde 27, yaşlı yoksulluk oranı ise yüzde 8’dir. Aynı şekilde İspanya’da da yaşlılık yardımlarına yapılan kamu harcama oranı yüzde 11, GSYH’den yapılan sosyal harcama oranı yüzde 24,6, yaşlı yoksulluk oranı ise yüzde 5,4’tür.

Tablo.8.Ülkelere Göre Yaşlı Nüfusun Durumu

Ülkeler	Yaşlıların Yoksulluk Oranları ¹⁰	Yaşlı Nüfusun Bağımlılık Durumu ¹¹	Yaşlılık Yardımlarına Yapılan Kamu Harcamaları ¹²	GSYH’den Yapılan Sosyal Harcamaların Oranı
Türkiye	18,9	13,4	8,1	13,5
Şili	16,3	17,0	3,0	11,2
Meksika	25,6	11,4	2,3	-
Yunanistan	8,2	33,0	17,4	27,0
Almanya	9,5	34,8	10,1	25,3
İspanya	5,4	30,6	11,4	24,6
Fransa	3,6	33,3	13,8	31,5

Kaynak: OECD.(2017). Gelir Dağılımı ve Yoksulluk. Ülke Karşılaştırmaları. <http://www.oecd.org/fr/els/pensions-publiques/policy-notes-and-reviews.htm> ve Emeklilik Genel Bakış 2015 Raporu <http://www.oecd.org/fr/publications/les-pensions-dans-les-pays-de-l-ocde-19991371.htm> ve OECD Ülkeleri Sosyal Harcama verilerinden faydalanılarak tablolastırılmıştır. <https://data.oecd.org/fr/socialexp/depenses-sociales.htm>

⁸ Tablo.8’de yer alan ülkeler demografik özellikleri açısından Türkiye ile benzerlik gösteren ve bu nedenle karşılaştırılabilir ülkeler olduğu için seçilmiştir.

⁹ Sosyal harcamalar, nakit faydaları, doğrudan sağlanan mal ve hizmetleri ve sosyal amaçlar için vergi indirimlerini kapsamaktadır. Düşük gelirli hane halkları, yaşlılar, engelliler, hastalar, işsizler veya gençler için faydalar hedeflenebilir. (OECD,2017).

¹⁰ Yaşlı yoksulluk oranları 2014 verisidir.

¹¹ Yaşlıların bağımlılık durumları 2015 verisidir. Yaşlı bağımlılık oranı, çalışma çağındaki yüz kişiye düşen yaşlı sayısını ifade eder.

¹² Yaşlılık yardımlarına yapılan kamu harcamaları 2013 verisidir

❖ İşsizlik Sigortasına Başvuran 10 İşsizden Yalnızca 3'ü İşsizlik Sigortasından Faydalanabiliyor.

Devletin prim desteği sağladığı tek sigorta kolu olan işsizlik sigortası amacına uygun kullanılmamaktadır. İşsizlik sigortasının amacı, çalışanların işsiz kalma durumunda uğradığı gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemektir. Ancak işsizlik sigortasından faydalanan kişi sayısı az, faydalanma süresi kısa ve sigorta kapsamında alınan ücret düşüktür. Bunun en temel nedeni işsizlik sigortasının amacı dışında kullanılmasıdır. Özellikle fon ihtiyacı olan her alan için işsizlik sigortasının kullanılması sigortanın amacı olan işsizlik maaşının ikincil planda kalmasına neden olmuştur. Bununla birlikte işsizliği önleme amaçlı yapılan istihdam politikalarının işveren teşvikleri üzerine kurulmaması gerekir.

İşsizlik sigortasına başvuru fazla işsizlik sigortasından faydalanma oranları düşüktür. İşsizlik sigortasından faydalanmak için başvuran her 10 işsizden yalnızca 3'ü işsizlik sigortasından faydalanabilmektedir. Başvuru koşullarının¹³ sınırlılığı işsizlik sigortasının amacı dışında kullanılması bu oranı sınırlamaktadır.

Tablo.9. İşsizlik Sigortasına Başvuran ve İşsizlik Sigortasından Faydalanan Kişi Sayı ve Oranları

	İşsizlik Sigortasına Başvuran Kişi Sayısı	İşsizlik Sigortasından Faydalanan İşsiz Sayısı	Faydalanma Oranı
2015	1.086.293	326,592	30,0
2016	1.520.292	481.573	31,6
2017	1.326.967	408.890	30,8

Kaynak: İşkur.(2018). İşsizlik Sigortası İstatistikleri.

¹³ İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için son üç yılda 600 gün prim ödeme ve son 120 gün sürekli çalışma şartı ile kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmış olma gerekmektedir.

Değerlendirme;

Sosyal güvenlik hakkını gerçekleştirmek için var olan Sosyal Güvenlik Kurumu uzun yıllardır süren kalıcı sorunlarla karşı karşıyadır. Nüfusun yaklaşık yüzde 15'inin sosyal güvenlik dışında olması, ana gider kalemleri olan emeklilik maaşlarının yoksulluk sınırının altında kalması, diğer ana harcama kalemi sağlık hizmetlerinin niteliksizleşmesi, yurttaştan alınan muayene ve ilaç katılım payı, özel sağlık hizmetlerine devletin yanı sıra doğrudan yurttaş tarafından yapılan ödemeler ve yönetim sorunları SGK'nın ve sistemin ana sorunları olarak değerlendirilmelidir.

Üzerinde durulması gereken konuların belki de en önemlisi sosyal güvenliğin anayasaya göre sosyal devletin görevleri içerisinde bir kamu hizmeti olarak verilmesinden uzaklaşarak sosyal devletin geriletilmesidir. Unutulmaması gereken sosyal güvenlik sisteminin ulusal gelirin paylaşılmasında yoksullar lehine gelir dağılımında ki adaletsizlikleri düzelteren en önemli araçlardan birisi olduğu gerçeğidir. Ülkemizde ki gelir dağılımında yaşanan bozukluk dikkate alındığında Devletin en büyük harcama kalemlerinden birisinin sosyal güvenlik olması ve milli gelir içinde en fazla harcama yapılması gereken hizmetler arasında sosyal güvenlik olması gerekir. Bu gerekliliğin tam aksinin yapılarak siyaset tercihlerinin başka harcamaları öne çıkarması toplumun emekçi kesimlerinden sermayeye kaynak aktarımı, gelir dağılımın yoksullar ve emekçi kesimler aleyhine daha fazla bozulması anlamına gelir. Bu nedenle de kabul edilebilir değildir.