

Toplum Bilimleri Dergisi – Journal of Social Sciences

ISSN: 1306-7877 e-ISSN: 2147-5644

Haziran / June 2019, 25 : 169-189

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

An Investigation Of Insured / Pension In Turkish Social Security System

Emel İŞTAR IŞIKLI

Dr. Öğretim Üyesi, Düzce Üniversitesi, İşletme Fakültesi,

Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Bölümü

Asst. Prof., Düzce University, Faculty of Business Administration,

Department of Insurance and Social Security, Düzce, Turkey

emelistar@duzce.edu.tr

orcid.org/ 0000-0003-3439-0871

Ertuğrul EVLİCE

Yüksek Lisans Öğrencisi, Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Sigortacılık ve Sosyal Güvenlik Bölümü

Graduate Student in Department of Insurance and Social Security, Düzce University Institute
of Social Sciences, Düzce, Turkey

Makale Bilgisi / Article Information

<http://dx.doi.org/10.29228/tbd.2007.25.6714>

Makale Türü / Article Types: Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Received: 16 Mayıs / May 2019

Kabul Tarihi / Accepted: 20 Haziran / June 2019

Yayın Tarihi / Published: 23 Haziran / June 2019

Yayın Sezonu / Pub Date Season: Haziran / June 2019

Cilt / Volume: 25

Sayfa / Pages: 169-189

Copyright © Published by Toplum Bilimleri Dergisi – Journal of Social Sciences.

All rights reserved. www.toplumbilimleri.com

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

Öz: Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi dağıtım esasına göre işlemektedir. Bu bağlamda aktif sigortalıların yatırdıkları primler ile pasif sigortalıların ihtiyaçlarının finansmanı sağlanmaktadır. Söz konusu sistemin sürekliliğinin sağlanması aktif/pasif dengesini ortaya koymakta ve bu dengenin dikkatle takip edilmesi gerekmektedir. Aktif/pasif dengesi; aktif sigortalı (çalışan) sayısının, pasif sigortalı (emekli) sayısına bölünmesi ile bulunan oran olarak tanımlanmaktadır. Bu hesaba göre çalışan sayısının emekli sayısından fazla olması dengenin lehine olan bir durumdur. Ancak ülkemiz sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, aktif/pasif dengesi önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki OECD ülkelerinde ve Avrupa ülkelerinde 4 ve üzeri olarak değişen aktif/pasif dengesi ülkemizde yaklaşık 2 dolaylarında seyretmektedir. Dengede ki bu düşüklüğün sosyal güvenlik sisteminin finansal açığını da yakından etkilemektedir. Kayıt dışılık, erken emeklilik, emeklilik yaşı gibi faktörler aktif/pasif dengesinin bozulmasına yol açabilmektedir. Bu faktörlerin mercek altına alınması ve karşı tedbirler geliştirilmesi önem arz etmektedir. Yapılan bu çalışma ile aktif/pasif dengesinin önemine değinmek istenilmiştir. Bu bağlamda aktif pasif dengesi, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun güncel verileri ışığında tablolar ile açıklanmıştır. Diğer taraftan dengeye müdahil olan faktörler sıralanmış ve dengesinin bozulmasında sebep aktörler irdelenmiştir. Ayrıca dengenin kabul edilebilir seviyeye çıkarılması için var olan politikalar ve uygulamalar belirtilmiştir. Aktif/pasif dengesinin Avrupa standartlarına yükselmesi amacıyla mevcut uygulamalara ek olarak önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Aktif/Pasif Dengesi, Aktif/Pasif Sigortalı Oranı.

An Investigation Of Insured / Pension In Turkish Social Security System

Abstract: In our country, the social security system operates on the basis of distribution. In this context, the premiums invested by the active insured are financed by the needs of the passive insured. Ensuring the continuity of the system in question reveals the asset / liability balance and this balance needs to be followed carefully. Active / passive balance; It is defined as the ratio of the number of active insured (employees) divided by the number of passive insured (retired). According to this calculation, the fact that the number of employees is more than the number of retirees is in favor of the balance. However, when our country's social security system is examined, asset / liability balance is an important problem. In fact, in the OECD countries and European countries, the asset / liability balance, which varies from 4 or more, is around 2 in our country. This decrease in balance also affects the financial deficit of the social security system closely. Factors such as informality, early retirement and retirement age may lead to deterioration of the asset / liability balance. It is important to consider these factors and to develop countermeasures. The aim of this study was to discuss the importance of active / passive balance. In this context, the balance of assets and liabilities is explained in the tables in the light of the current data of the Social Security Institution. On the other hand, the factors involved in the equilibrium are listed and the actors causing the deterioration of the equilibrium are examined. In addition, the existing policies and practices for increasing the equilibrium are stated. In addition to the existing

practices, recommendations have been made in order to increase the asset / liability balance to European standards.

Keywords: Social Security, Asset / Liability Balance, Asset / Passive Insured Ratio.

GİRİŞ

Sosyal güvenlik finansmanında iki ana model bulunmaktadır. Bunlar Beveridge ve Bismark modelleridir. Beveridge modeli vergiye, Bismark ise prime dayalı bir sistemdir (Özmen, 2017: 600). Ülkemiz sosyal güvenlik sistemi Bismark modeli esas alınarak kurulmuştur ve buna göre işlemektedir. Bismark modeli karakteristik olarak dağıtım esasına dayalı bir sistemdir. Bu modele göre primler toplanarak fonlarda biriktirmektedir. Giderler bu fonlardan finanse edilmektedir. Yaşlı veya çalışamayacak nüfusun hayatını ikame ettirmek sosyal güvenliğin ana felsefelerinden biridir. Çalışamayacak pasif nüfus sosyal güvenlik sisteminin giderlerini temsil eder ve fonlardan ayrılan kaynaklar ile hayatını sürdürür. Bu bağlamda fonların bu sürekliliği sağlamak amacıyla gelir ve gider dengesini sağlaması gerekmektedir. Bu denge aktif/pasif dengesi olarak adlandırılmaktadır. Geniş anlamda aktif/pasif dengesi; pasif (sosyal güvenlik sisteminden aylık/gelir alanlar) sigortalı başına düşen aktif (çalışan, sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen) sigortalı sayısı şeklinde tanımlanabilir. Gelirleri ve giderleri temsil eden bu denge; ülke ekonomisi, refah seviyesi, sağlanan sosyal güvenliğin etkililiği vb. konular hakkında önemi bilgiler vermektedir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Aktif nüfus, halen çalışan emekli olmamış sigortalıların yer aldığı grup olarak tanımlanabilmektedir. Sosyal güvenlik kurumuna göre aktif nüfus, kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kollarından birine dahil olduğu için adına prim ödenen veya kendi adına prim ödeyen; ayrıca kurumdan herhangi bir gelir veya aylık almayan, sigortalı olarak çalışan kişileri ifade etmektedir (SGK, 2013, s. 2). Pasif nüfus ise aktif nüfusun tam tersi olarak çalışmayan kesimi tanımlamakta kullanılır. Pasif Sigortalı ise, kurumdan aylık ve/veya gelir alan kişiler olarak tanımlanmıştır (SGK, 2013, s. 50). Alper (2015: 6), pasif sigortalıyı “Çalışma hayatının dışında olan ve kendi çalışmasına bağlı olarak sosyal sigorta kurumlarından gelir ve aylık alanlar” şeklinde tanımlamıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının finansmanında aktüeryal dengenin bir diğer ifade ile aktif - pasif oranının bozulmasına ve yaşlı bağımlılık oranının yükselmesine yol açan erken emeklilik uygulamaları, tüm dünyada farklı sosyal kesimlerin karşı karşıya geldiği önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Uluslararası standartlara göre 4 çalışanın primlerinin bir emeklinin yükünü karşılaması gerekirken, ülkemizde bu oran 1,6'ya kadar düşmüş durumdadır (Atatanır, 2011, s. 28). Aktif nüfus ile pasif nüfusun, belli oranlar kapsamında birbirine denk olması gerekmektedir. TÜSİAD'a göre; geçmişte çalışmış, günümüzde pasif sigortalı durumunda olan sigortalıların (emeklilerin) sosyal güvenlik giderlerinin, günümüzde çalışıyor olan aktif sigortalılardan elde edilen prim ve katılım gelirleri ile finanse edilmesidir. Bu yöntemle göre; belirli bir zamanda aktif sigortalıların prim gelirleri, aynı zaman için pasif sigortalıların giderlerini (aylık-gelir vd.) karşılamaktadır. Sisteme herhangi bir finansman girişi sağlanmadan bu sürecin tekrar etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda prim ödeyenlerin aylık alanlara oranı olarak ifade edilebilecek aktif pasif oranının belirli bir seviyede bulunması seyretmesi önem arz etmektedir (Korkmaz, 2007).

2. TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA AKTİF-PASİF SİGORTALI DENGESİ

Aktif- pasif dengesi hakkında doğru bir yorum yapabilmek için aktif sigortalı ve pasif sigortalı sayıları dikkatle incelenmelidir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun geriye dönük olarak son 10 yıllık verilerinin incelenmesi aktif pasif dengesinin grafiğini net bir şekilde çizmeye yeterli olacaktır. Tablo 1'deki verilerde Türkiye'deki aktif sigortalı sayısını görmektedir. Aktif sigortalılar; 'zorunlu sigortalı, çırak, yurt dışı toplulukları, tarımda bir işveren yükümlülüğünde (4/a) çalışan sigortalılar, tarımda kendi menfaatine çalışan (4/b) sigortalılar, muhtarlar, diğer sigortalılar ve stajyer ve kursiyerler' olarak bir sınıflandırmaya gidilmiştir. 2008 yılında 15.041.268 kişi olarak ölçülen toplam aktif sigortalı sayısı 18 yıl sonra 2018 Aralık ayında 22.072.840 olarak ölçülmüştür. 10 yıllık bir süreçte aktif çalışan sigortalı sayısı sürekli artış göstermiştir.

Tablo 1: Türkiye'de Aktif Sigortalıların Yıllara Göre Dağılımı (4a/4b/4c)

YILLAR	AKTİF SİGORTALILAR	Zorunlu	Çırak	Yurt dışı Topluluk	Tarım (4/a)	Tarım (4/b)	Muhtar	Diğer Sigortalılar	Stajyer ve Kursiyerler
2008	15.041.268	12.887.537	249.292	48.401	218.094	1.127.744	14.070	491.166	4.964
2009	15.096.728	13.061.379	321.649	35.930	178.541	1.014.948	15.200	441.907	27.174
2010	16.196.304	14.130.454	349.581	25.778	152.802	1.101.131	14.348	391.499	30.711
2011	17.374.631	15.351.842	298.180	32.867	124.911	1.121.777	12.559	331.017	101.478
2012	18.352.859	16.382.998	306.617	34.600	85.717	1.056.852	11.452	356.340	118.283
2013	18.886.989	17.007.902	320.730	34.987	62.988	928.454	10.524	401.076	120.328
2014	19.821.822	17.949.951	359.948	28.297	46.996	864.468	15.447	409.823	146.892
2015	20.773.227	18.766.853	392.908	29.926	40.615	797.334	14.544	445.366	285.681
2016	21.131.838	18.367.294	1.170.080	24.710	36.125	717.876	13.856	442.552	359.345
2017	22.280.463	19.511.173	368.373	21.592	50.602	705.592	24.624	462.452	1.136.055
2018 Aralık	22.072.840	19.374.552	341.659	22.899	45.384	696.175	23.053	407.996	1.161.122

Kaynak: (SGK, 2019)¹

Aktif sigortalı sayısındaki artış, aynı zamanda ülkede işsizlik oranlarındaki düşüşü izlemekte önemli rol oynamaktadır. Sigortalı sayısındaki artış kayıt dışı istihdamın ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin önüne geçilmeye çalışıldığını göstermektedir. Bunun sonucu olarak giderlerin göz ardı edilmesi kaydıyla GSYH' da bir artış gözlemlenmesi olası bir sonuçtur. Aktif sigortalıların var olduğu bir ülkede elbette pasif sigortalılar da mevcuttur. Pasif sigortalılar, aktif sigortalıların tam tersi olarak sosyal güvenlik sisteminin giderlerindedir. Pasif nüfus, diğer bir tabirle pasif sigortalılar bir ülkede ne kadar çok ise o oranda gider vardır denilebilir. Tablo 2 ile gösterilen değerler son 10 yıldaki pasif sigortalı oranını göstermektedir. Tablo 2 verilerine göre 'Dosya' sütununda gösterilen değerler belirtilen yıldaki pasif sigortalılar için açılan dosya sayısını, 'Kişi' sütunu ile gösterilen değerler ise belirtilen yıldaki pasif sigortalı kişi sayısını göstermektedir. Tablonun sağ tarafında ise kişi sayısı ve dosya sayısı belirli statülere göre sınıflandırılmıştır. Tablo üzerinde verilenlere göre 2008 yılında pasif sigortalı kişi sayısının 8.746.704 kişi olduğu görülmektedir. Bu sayı 2018 yılı Aralık ayında 12.613.151 kişi olarak ölçülmüştür. 10 yılda pasif sigortalı kişi sayısında 3.866.447 kişi artışı gerçekleşmiştir. Buradan yola çıkarak ülkede yaşam kalitesi ve ortalama ömür uzunluğunda artış olduğundan bahsedilebilir. Bu oranlar

¹ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

aynı zamanda ülkede pasif sigortalılara ayrılan kaynağın yol haritası olarak nitelendirilebilmektedir. Zira 'Dosya' sütununda gösterilen sayılar sistemden yardım/aylık alan kişileri de göstermektedir. Bu durum sosyal güvenlik sistemi üzerinde ekonomik bir yük olarak nitelendirilebilir.

Tablo 2: Türkiye'de Pasif Sigortalıların Yıllara Göre Dağılımı(4a/4b/4c)

PASİF (Gelir/Aylık Alanlar) SİGORTALILAR	Dosya	Kişi	Yaşlılık	Malullük	Vazife malulü	Ölen Sigortalı (Dosya)	Ölen Sigortalıların Hak sahipleri	İş kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu Sürekli İş göremezlik Geliri Alan	İş kazası ve Meslek Sonucu S.İ Ölümlü Geliri (Dosya)	İş kazası ve Meslek Hastalığı Sonucu S.İ Ölümlü Geliri Alan Hak sahibi
2008	8.045.816	8.746.704	5.918.007	103.247	6.401	1.916.271	2.589.132	56.668	45.222	73.249
2009	8.488.866	9.173.780	6.228.816	105.095	6.543	2.044.775	2.701.320	57.422	46.215	74.584
2010	8.820.694	9.518.704	6.473.492	107.346	6.608	2.127.373	2.796.306	58.499	47.376	76.453
2011	9.274.705	10.015.071	6.816.806	109.382	6.711	2.233.921	2.944.768	58.979	48.906	78.425
2012	9.635.806	10.382.732	7.065.881	112.241	6.858	2.340.001	3.057.453	60.657	50.168	79.642
2013	9.893.779	10.595.966	7.284.036	112.320	6.921	2.376.354	3.049.522	61.467	52.681	81.700
2014	10.227.047	10.921.001	7.504.323	116.241	11.536	2.477.900	3.142.384	62.179	54.868	84.338
2015	10.808.165	11.384.263	7.854.890	118.801	11.939	2.700.348	3.247.448	65.477	56.710	85.708
2016	11.054.889	11.755.365	8.121.461	120.923	12.170	2.671.354	3.343.265	70.081	58.900	87.465
2017	11.418.722	12.154.140	8.402.314	123.494	12.934	2.748.356	3.451.929	73.035	58.589	90.434
2018 Aralık	11.867.931	12.613.151	8.729.758	124.936	13.504	2.863.274	3.576.046	75.654	60.805	93.253

Kaynak:(SGK, 2019)²

Tablo 1 ve Tablo 2 'de verilen aktif sigortalı sayıları ve pasif sigortalı sayıları karşılaştırılarak bir denge sağlanması gerekir. Bu denge ekonomik olarak gelir (aktif sigortalılar) – gider (pasif sigortalılar) dengesi şeklinde tanımlanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemine göre aktif-pasif dengesi; aktif sigortalı sayısının pasif (Tablo 2'de Dosya olarak gösterilen sayılar) sigortalı sayısına bölünmesi ile elde edilen orandır. Örneğin 2018 Aralık ayında aktif sigortalı sayısı 22.072.840'dır. Aynı yılda pasif sigortalı sayısı ise 11.867.931'dir. $22.072.840/11.867.931=1,859873$ 'tür. Bu sonuca göre aktif / pasif oranı 1,86 olmaktadır. Aktif pasif dengesi, aktif / pasif oranının yüksek olmasıyla doğru orantılıdır. Aktif / pasif oranını teknik olarak tanımlamak gerekirse 1 pasif sigortalının finansal yükünü kaç aktif sigortalının üstlendiğidir. 2018 yılı için bulunan orana göre 1 pasif sigortalının finansal yükü 1,86 aktif sigortalı kişi tarafından karşılanmaktadır. Uluslararası standartlara göre bir pasif sigortalı başına 4 aktif sigortalı düşmesi gerekmektedir. Aşağıda verilen Tablo 3' de toplam bağımlı

²http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

nüfus ve aktif pasif oranı gösterilmiştir. Verilenlere göre aktif/pasif oranı en yüksek olarak 2017 yılında ölçülmüştür. En düşük oran ise 2018 yılı aralık ayında ölçülmüştür.

Tablo 3: Yıllara Göre Aktif / Pasif Oranı (4a/4b/4c)

Yıllar	Pasif Sigortalılar	Aktif Sigortalılar	Aktif/Pasif Oranı
2008	8.045.816	15.041.268	1,87
2009	8.488.866	15.096.728	1,78
2010	8.820.694	16.196.304	1,84
2011	9.274.705	17.374.631	1,87
2012	9.635.806	18.352.859	1,90
2013	9.893.779	18.886.989	1,91
2014	10.227.047	19.821.822	1,94
2015	10.808.165	20.773.227	1,92
2016	11.054.889	21.131.838	1,91
2017	11.418.722	22.280.463	1,95
2018 Aralık	11.867.931	22.072.840	1,86

Kaynak: (SGK, 2019)³

Tablo 4'te paylaşılan verilere göre 4a'lı sigortalıların (sosyal sigorta kapsamındaki kişiler) aktif / pasif oranı gözlemlenmektedir. 4a'lı sigortalıların oranlarına baktığımızda 2009 yılı (1,96) dışında 2'nin altında bir oran görmemekteyiz. Bu bağlamda 4a'lıların aktif / pasif oranlarının toplam sigortalılar aktif/pasif oranının üzerinde olduğunu söyleyebiliriz. Diğer taraftan 4a'lı sigortalı sayısının, toplam sigortalı sayısının büyük bir kısmına sahip olması ve pasif sigortalı sayısının az olması oranların yüksek çıkmasına sebep olmaktadır.

Tablo 4: Yıllara Göre Aktif / Pasif Oranı(4a)

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Pasif Sigortalılar	Aktif/Pasif Oranı
2008	9.574.873	4.645.163	2,06
2009	9.618.438	4.901.236	1,96
2010	10.575.935	5.135.697	2,06
2011	11.547.134	5.382.003	2,15
2012	12.527.337	5.631.532	2,22
2013	13.136.339	5.864.305	2,24
2014	13.967.837	6.112.784	2,29
2015	14.802.222	6.441.029	2,30
2016	15.355.158	6.738.314	2,28
2017	16.369.073	7.023.352	2,33
2018 Aralık	16.054.759	7.321.242	2,19

Kaynak:(SGK, 2019)⁴

Tablo 5 ise 4b (Bağ-Kur kendi nam ve hesabına çalışanlar) aktif/pasif oranlarını göstermektedir. Belirtilen oranlara baktığımızda en yüksek oranın 2008 yılına ait (1,82) olduğunu görmekteyiz. Bununla birlikte bu oranların giderek düştüğü görülmektedir.

Tablo 5: Yıllara Göre Aktif/Pasif Oranı (4b)

³ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

⁴ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Pasif Sigortalılar	Aktif/Pasif Oranı
2008	3.260.719	1.795.064	1,82
2009	3.236.872	1.945.571	1,66
2010	3.337.858	2.002.277	1,67
2011	3.273.297	2.177.195	1,50
2012	3.162.914	2.259.401	1,40
2013	2.927.250	2.249.013	1,30
2014	2.943.837	2.292.768	1,28
2015	2.938.034	2.501.153	1,17
2016	2.794.132	2.402.298	1,16
2017	2.923.994	2.425.481	1,21
2018 Aralık	2.984.780	2.490.409	1,20

Kaynak: (SGK, 2019)⁵

Tablo 6'da 4c (emekli sandığı- kamu çalışanları)'lilerin aktif/pasif oranlarını yıllara göre değişimini görmekteyiz. Yıllara göre aktif/pasif oranları incelendiğinde 4c'lilerin 1,65 ortalamasına sahip olduğunu görmekteyiz. Bu ortalamanın 4a'lılara göre daha düşük olmasının sebebi henüz kamu emeklisinin sosyal sigortalı emeklisine göre daha az sayıda ve 4c sigortalısının da 4a sigortalısı sayısından daha az olması olarak açıklanabilir. Bu durum 4b oranlarının 4a oranlarından düşük olmasının da sebebi olarak gösterilebilmektedir.

Tablo 6: Yıllara Göre Aktif/Pasif Oranı (4c)

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Pasif Sigortalılar	Aktif/Pasif Oranı
2008	2.205.676	1.605.589	1,37
2009	2.241.418	1.642.059	1,37
2010	2.282.511	1.682.720	1,36
2011	2.554.200	1.715.507	1,49
2012	2.662.608	1.744.873	1,53
2013	2.823.400	1.780.461	1,59
2014	2.910.148	1.821.495	1,60
2015	3.032.971	1.865.983	1,63
2016	2.982.548	1.913.966	1,56
2017	2.987.396	1.969.889	1,52
2018 Aralık	3.033.301	2.056.280	1,48

Kaynak: (SGK, 2019)⁶

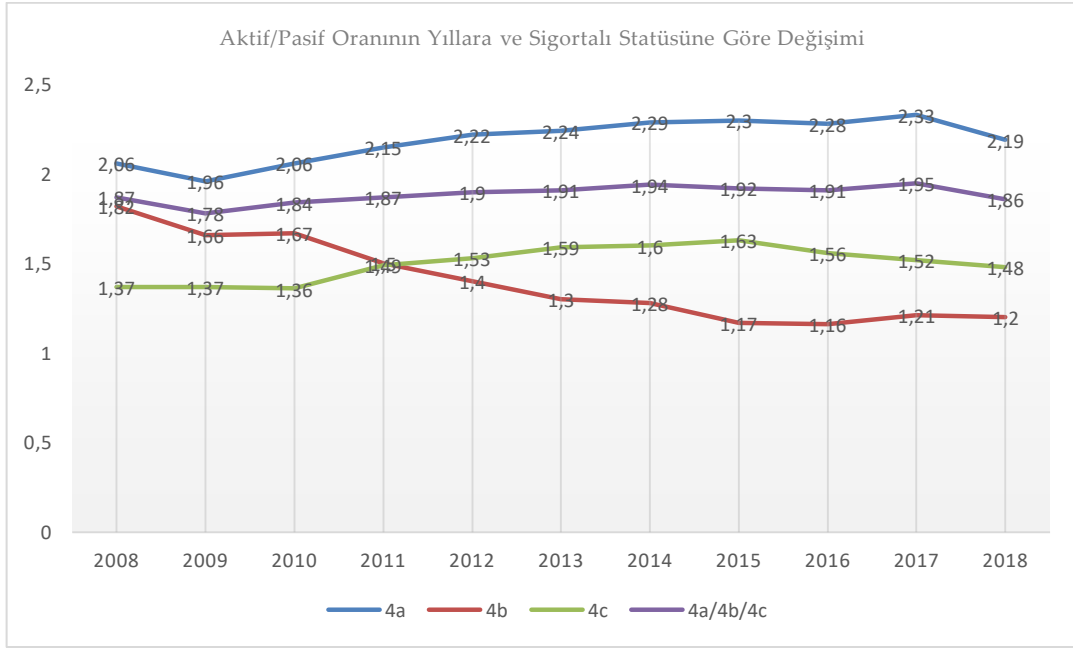
Aşağıdaki Şekil 1'de; 4a, 4b, 4c ve Türkiye geneli aktif / pasif oranları gösterilmiştir. Grafik yukarıda bahsedilen durumu pekiştirilmesi için oluşturulmuştur. Grafikte 4b aktif / pasif oranı yıllara göre düşüş gösterirken 4c aktif/pasif oranı yükselme göstermektedir.

Şekil 1: Aktif/Pasif Oranının Yıllara ve Sigortalı Statüsüne Göre Değişimi

⁵ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

⁶ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi



Kaynak: (SGK, 2019)-Verilen tablolara dayanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Dünya’da sosyal güvenlik nedenli reform hareketlerinin finansal yönden en iyi destekçilerinden biri Dünya Bankası’dır. Kurum, özellikle 1994 tarihli Yaşlılık Krizinin Bertaraf Edilmesi raporundan günümüze sosyal güvenlik alanında etkili olmuştur. Kurumun Averting the Old Age Crisis (Yaşlanma Krizinin Bertaraf Edilmesi) isimli raporunda, dünya genelinde en yoğun biçimde uygulanan emeklilik sistemi “Pay as you go” (PAYG) olarak belirtilmiştir. Bu sistemde aktif nüfusun katkıları ile pasif nüfus finanse edilmektedir. Aktif/pasif dengesinin bozulması katlanarak çoğalan kamu harcamaları olarak kendini gösterecektir (Dur, 2014: 5-10). PAYG sisteminde söz konusu yılın giderleri, o yılın gelirleri ile karşılanmaktadır (Arpa & Kolçak, 2017: 658).

Aktif/Pasif sigortalı dengesini sağlayabilmek için dünyada farklı yöntemler uygulanmaktadır. Latin Amerika ve Doğu Avrupa’da sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesine yönelik çalışmalar başlamıştır (Dur, 2014: 19). Latin Amerika’da sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm özellikle Şili’de 1980’li yılların başında ortaya çıkmıştır. Bolivya ve Meksika 1997’de, El- Salvador 1998’de, Dominik Cumhuriyeti 2006’da kamusal emeklilik sistemlerini kaldırmışlardır. Kosta Rika 2001’de, Arjantin 1994’te ve Uruguay ise 1996’da sosyal güvenlik sistemi özel kesime ve kamu ile birlikte yürütülmeye başlamıştır. Latin Amerika’da özellikle Şili’de özel emeklilik piyasası öyle gelişmiş ki ülkedeki sosyal güvenlik sistemi varlıklarının gayri safi yurt içi hasılaya (GSYİH) oranı 2006 yılında %61 olmuştur (Ulutürk & Dane, 2009: 3). Türkiye’de kamu emeklilik harcamalarının GSYİH’a oranı %6 iken, Meksika’da %1,3’tür (Kolçak & Arpa, 2015). Sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ülkelerde fonlama yönteminin kullanılması söz konusudur. Brezilya, Şili, Meksika ve Peru gibi ülkeler bu yöntemi kullanmaktadır (Güneş & Yakar, 2004).

Doğu Avrupa ülkelerinde de özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Örneğin Polonya'da üç ayaklı bir emeklilik sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Burada birinci ayak, zorunlu ve devlet tarafından ayrılan fonlardan, ikinci ayak zorunlu ve özel sektörde toplanan fonlardan ve üçüncü ayak ise gönüllü olarak mesleki kuruluşlarca sağlananlardan oluşmaktadır. Böylece devlet sosyal güvenlik sisteminden tamamen çekilmemiştir. Sadece özel sektörün sosyal güvenliğe fonlar aracılığı ile entegre olması sağlanmıştır (Yakar, 2005). İngiltere'de yaşlılık sigortası üç basamaklı bir yapıdadır. Birinci basamakta herkes için genel bir yaşlılık yardımı öngörülmektedir. İkinci basamakta ödenene sigorta primleri karşılığı aylık söz konusudur. Üçüncü basamakta özel sigortalılara ve işletmelere tanınan özel emeklilik imkanı bulunmaktadır. Avrupa genelinde ise kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin hakim olduğu, ancak özelleştirme uygulamalarının ise ek sigorta fonksiyonunu üstlenmekte olduğu görülmüştür (Aydın,1998:13).

3. AKTİF-PASİF DENGESİNİ BOZAN DURUMLAR VE SONUÇLARI

Ülkelerin demografik yapıları hakkında en doğru bilgiyi veren kaynaklardan biri de aktif/pasif oranı, diğer bir deyişle aktif-pasif dengesidir. Bu denge kısaca, pasif nüfusun finansal yükünü karşılamak amacıyla pasif sigortalı başına düşen aktif sigortalı sayısı olarak tanımlanabilir. Bu dengenin belli bir düzeyde seyretmesi önem arz etmektedir.

Canbay ve Demir (2013), sosyal güvenlik sistemlerinin refahı açısından aktif-pasif sigortalı dengesinin en az 4 olması gerektiğini aktarmaktadır. Günümüz Avrupa ülkelerinde 4 çalışana 1 emekli, OECD ülkelerinde ise 6 çalışana 1 emekli düşerken, ülkemizde yaklaşık 2 çalışana 1 emekli düşmektedir. Buradan çıkarılacak sonuç; emekli sayısının yüksek olması sebebiyle, çalışan başına düşen emekli sayısı Avrupa ülkelerine göre daha fazladır (Canbay & Demir, 2013, s. 306,307).

Bu durumun sonuçları ele alındığından azımsanmayacak ölçülerde giderlere sebep olduğu ve nihai sonuç olarak sosyal güvenlik sisteminin açık vermesine sebep olduğu görülmektedir. Buradan yola çıkarak aktif/pasif dengesinin bozulmasının sebeplerine ve sonuçlarına odaklanmak, sosyal güvenlik sistemine fayda sağlama hususunda atılacak ilk adımlardan biridir.

Aktif/pasif dengesinin bozulma sebepleri aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

- Kayıt dışı istidamı ve kayıt dışı ekonomi
- İşsizlik
- Erken emeklilik uygulaması
- Emeklilik yaşını düşük olması
- Beklenen ortalama yaşam süresinin uzunluğu
- Pasif sigortalılıkta geçen sürenin uzunluğu

- Yaşam kalitesi ve sağlık alanında yaşanan gelişmeler

Türkiye’de, kayıt dışı istihdamın yaygın bir seyir izlemesi, doğal olarak ilgili sosyal güvenlik kurumunun çok ciddi gelir kaybını beraberinde getirecektir. Buna yüksek işsizlik oranı da eklenince, sosyal güvenlik sistemimizin finansman darboğazının asıl nedeni daha kolay anlaşılacaktır. Belirtilen nedenlerin beraberinde getirdiği diğer önemli bir sonuç ise, aktif/pasif dengesinin bozulmasıdır. Örneğin, 1980 yılında sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif dengesi 4’ün üzerinde iken, 1999 yılında 2,24’e, 2003 yılında ise 2.03’e düşmüştür. Bağ-Kur’un aktif /pasif dengesinin prim ödeyenler açısından yaklaşık 1 civarında olduğu dikkate alındığında, 2003 yılında üç kurumun aktif/pasif dengesi 1,5 olmaktadır. SSK (4a) Bağ-Kur (4b), ve Emekli Sandığı (4c) 2008 yılında tek çatı altında birleşmiş ve aktif/pasif oranları sırasıyla 2,06-1,82- 1,37 şeklinde gerçekleşmiştir. 2018 Aralık ayında ise 2,19 - 1,2 - 1,48 şeklinde gerçekleşmiştir. Aynı yılda sosyal güvenlik sistemde aktif/pasif oranı 1,86olarak gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan kayıt dışı istihdamın diğer yüzü ve sonucu olan kayıt dışı ekonomi, istidam sonucu sisteme giren prim gelirlerinin engellenmesi anlamına gelmektedir. Dolaylı olarak baktığımızda bu durum, pasif sigortalılar için gereken finansal kaynağın zayıflaması anlamına da gelmektedir. Ayrıca bu ekonomik kayıp sosyal güvenlik sisteminin verdiği finansal açıktaki da pay almaktadır.

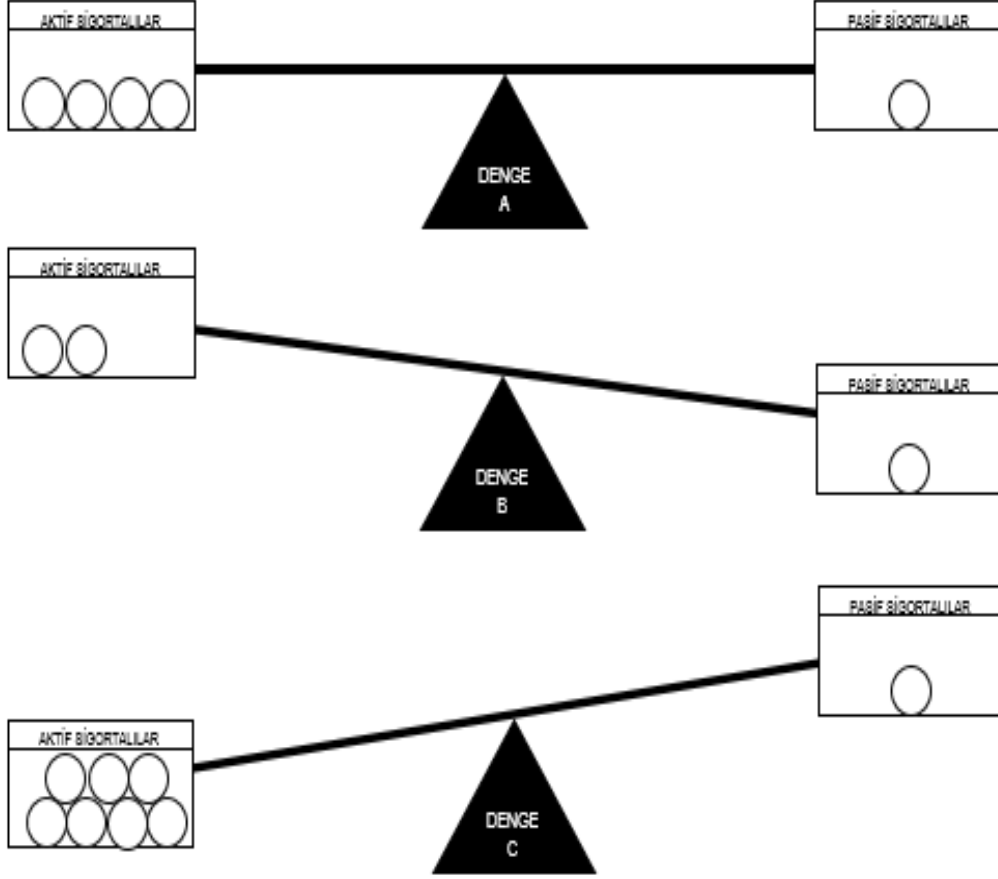
Kayıt dışı çalışmanın verdiği zararın yanında ülkedeki işsizlik seviyesi de aktif/pasif dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmaksızın çalışanların oranı, Şubat 2018 döneminde %32,2 olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik seviyesine bakacak olursak; 15 ve üstü yaşlardaki işsiz birey sayısı, Şubat 2018 döneminde 3 milyon 354 bin kişi olarak ölçülmüştür. İşsizlik oranı ise %10,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı %19 olurken, 15-64 yaş grubunda bu oran %10,9 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK).

Aşağıdaki şekilde (Şekil 2) aktif sigortalılar ile isimlendirilen sınıfa; sosyal güvenlik sistemine prim ödeyen tüm çalışanlar dahildir. Kayıt dışı çalışanlar ve işsizler bu sınıfa girmeyen gruptur. Aktif nüfus sayının, pasif nüfus sayısına göre daha ağır basması, dengenin varlığının ispatıdır. Buradan çıkarılacak sonuca göre aktif nüfusa dahil olmayan tüm gruplar aslında dengenin bozulmasına hizmet etmiş olmaktadır.

Şekil 2’de bir sosyal güvenlik sisteminde aktif nüfus ile pasif nüfusun birbirini karşılması resmedilmiştir. Dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sistemi bakımından aktif-pasif dengesinin ideal oranı 7’dir. Kabul edilebilir en düşük değer ise 4’tür (Zunluoğlu, 2014, s. 58). Zunluoğlu’na göre sağlanan aktif pasif dengesi Denge A ile gösterilmiştir. Denge B ile aktif/pasif dengesinin sağlanamadığı diğer bir deyişle dengesizliğin varlığı gösterilmiştir.

Denge C’de ise Canbay ve Demir’e göre AB ülkelerinde ve OECD ülkelerinde bulunan aktif pasif dengesi resmedilmiştir.

Şekil 2: Aktif/Pasif Dengesi



Kaynak: Şekil tarafımızca tasarlamıştır.

Aktif-pasif dengesinin bozuk olmasının en önemli sonucu emeklilik sisteminde çöküşe neden olmasıdır. OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, Türkiye en uzun süre emekli maaşı ödeyen ülkeler sıralamasında Lüksemburg’dan sonra ikinci sıradadır. Emeklilik yaşı Fransa 60, İngiltere’de 65, Danimarka ve ABD’de 67’dir. Türkiye’de emeklilik yaşı düşüktür. Bu nedenle emeklilikte geçen süre uzundur (ortalama 27 yıl). Bu süre Avrupa ülkelerine göre çok uzun bir süredir (Zunluoğlu, 2014, s. 61).

Aşağıdaki tabloda (Tablo 9) Sosyal güvenlik sistemine göre hizmet akdine tabi olarak çalışan sigortalıların (4a) kademeli olarak emeklilik yaşları verilmiştir. Beklenen ortalama ömür uzunluğu ile tablodaki yaş hadleri karşılaştırıldığında şu sonuca varılmaktadır.

Tablo 2: 4a'lılar İçin Emeklilik Yaş Ve Prim Şartları (2008 Sonrası Giriş Yapanlar İçin)

İlgili Kanun	Hizmet Akdine Tabi Çalışan 4 (a) Sigortalıları İçin 7200 Prim Ödeme Gün Sayısı Koşulunun Oluştığı Tarih	Tahsis Talep Tarihinde Gerekli En Az		
		Yaş		Prim Ödeme Gün Sayısı
		Kadın	Erkek	
5510	01.05.2008 - 31.12.2035	58	60	7200
	01.01.2036 - 31.12.2037	59	61	7200
	01.01.2038 - 31.12.2039	60	62	7200
	01.01.2040 - 31.12.2041	61	63	7200
	01.01.2042 - 31.12.2043	62	64	7200
	01.01.2044 - 31.12.2045	63	65	7200
	01.01.2046 - 31.12.2047	64	65	7200
	01.01.2048	65	65	7200

Kaynak:(SGK)⁷

Bir ülkede doğum ev ölüm oranları da aktif/pasif oranlarını etkilemektedir. Sağlıklı doğumlarda beklenen yaşam süresi ülkelerin gelişmişliği ile ilgilidir. Ancak beklenen yaşam süresi uzadıkça pasif olarak geçirilen süre artacaktır. Bu da sosyal güvenlik sisteminin üzerindeki finansal yükün artması demektir. 2015-2017 TÜİK verilerine göre ülkemizde ortalama yaşam süresi uzunluğu erkeklerde 78,0, kadınlarda ise 80,8 olarak ölçülmüştür (TÜİK, 2014). İnsanların uzun yaşam sürelerinin yanı sıra emeklilik yaşı da önemlidir. Teknik olarak düşünmek gerekirse 80 yaşlarında ölmesi düşünülen bireyin 50 yaşında emekli olacağı varsayıldığında 30 yıl boyunca finansal olarak bir sosyal güvenlik sisteminden faydalanacaktır.

Sosyal sigorta sisteminin işlemesi için gereken şartlar sebebiyle ve ülkemiz özellikleri de dikkate alınarak yaşlılık aylığından faydalanma süresinin 20 yılı aşmaması önemlidir (Erol, 2014, s. 52).

Sosyal güvenlik sistemi uzun dönemleri ilgilendirdiği için kanunen yapılan sistem değişikliklerinde sigortalının menfaati göz önünde bulundurulmuştur. Örneğin, emeklilik yaşını 38-43 olarak düzenleme hemen yürürlüğe girerek söz konusu yaşlarda emeklilik kazanılmış bir hak olmuştur. Ancak yaş şartının yükseltilmesi konusunda ilerlemeler aynı hızda olmamış, daha ziyade kademeli olarak uygulama yapılmıştır. Emeklilik yaş şartının geçmişte düşük tutulması aktif-pasif dengesi bağlamında önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca primlerin yüksekliği nedeniyle sistem dışı kalmak, prim

⁷http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yaslilik_ayligi, Erişim: 17.03.2019.

Emel İŞTAR İŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

ödemeyen grupların prim borçlarının affedilmesi sigortalılığı zorlaştırmaktadır (Uğur & Kanyılmaz, 2008, s. 27).

Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi

Yıllar	Gelirler				Artış Oranı (%)	Giderler	Artış Oranı (%)	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı(%)
	Prim Gelirleri	Devlet Katkısı	Diğer Gelirler (Diğer Gelirler+Primsiz ödemeler)	Toplam					
2003	21.178.426		6.738.113	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5
2004	27.423.790		7.265.458	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5
2005	30.882.405		10.367.033	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8
2006	41.619.875		12.211.011	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9
2007	44.051.735		12.823.153	56.874.888	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.513	69,4
2008	54.546.453	1.718.521	10.992.510	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2
2009	54.579.182	10.879.293	12.614.312	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	73,1
2010	66.912.858	15.170.035	13.190.291	95.273.183	22,0	121.997.301	14,3	-26.724.118	78,1
2011	89.560.568	21.176.053	13.743.319	124.479.940	30,7	140.715.252	15,3	-16.235.312	88,5
2012	99.359.243	23.537.149	20.032.113	142.928.505	14,8	160.223.453	13,9	-17.294.948	89,2
2013	118.728.578	27.471.369	16.813.608	163.013.555	14,1	182.688.916	14,0	-19.675.361	89,2
2014	135.238.559	30.512.184	18.578.189	184.328.932	13,1	204.400.437	11,9	-20.071.505	90,2
2015	159.480.052	37.526.042	23.096.254	220.102.348	19,4	231.545.969	13,3	-11.443.621	95,1
2016	184.445.994	46.457.369	24.976.820	255.880.183	16,3	276.535.786	19,4	-20.655.602	92,5
2017	208.064.459	51.767.064	28.728.319	288.559.843	12,8	312.734.591	13,1	-24.174.748	92,3
2018	255.619.125	57.560.198	56.031.926	369.211.250	27,9	384.961.895	23,1	-15.750.645	95,9

Kaynak:(SGK)⁸

Yukarıdaki tabloda (Tablo 8) Sosyal güvenlik kurumunun diğer bir deyişle sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerini görmekteyiz. Tabloya göre 2003 yılından bu yana sosyal güvenlik sistemi açık vermektedir. Tablodaki yıllara göre en çok açık -28.702.655 ₺ ile

⁸ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 01.05.2019.

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

2009 yılında verilmiştir. En az açık ise -11.443.621 ₺ ile 2015 yılında gerçekleşmiştir. 2018 yılı Aralık ayında ise verilen finansal açık -15.750.645 ₺ şeklinde gerçekleşmiştir. Verilen bu değerlere bakarak pasif sigortalılara harcanan tutarların giderler sütununda yer aldığını söyleyebiliriz. Erken yaşta emekli olan bir bireyin uzun süreler boyunca sistemden aylık/gelir alması, zaten az olan gelirler karşısında gider TL tutarında şişmeye sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra kayıt dışı istihdam ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin mali katkıları gelirler sütunundaki değerlere dahil olması gerekirken, sisteme hiç dahil olmamaktadır. Nihai sonuç olarak sosyal güvenlik sisteminin açıkları daha da artmaktadır.

Diğer taraftan Tablo 9'da yer alan emekli aylığı ödemeleri ve sağlık harcamaları hakkında sosyal güvenlik sisteminin giderlerini temsil etmektedir. Finansman açıklarına da temel teşkil eden bu harcamalar konusunda her yıl artarak ilerlediğini söyleyebiliriz. 2003 yılında toplam 25.174.200 ₺ olan aylık tutarı 2018 yılında 245.105.705₺ olmuştur. Aradaki artış miktarı ekonomik büyümenin de kanıtı olarak nitelendirilebilir.

Tablo 4: Sosyal Güvenlik Emekli Aylıkları ve Sağlık Harcamaları

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri	Değişim Oranı (%)	Emekli Aylığı Ödemeleri				Sağlık Ödemeleri	Toplam Ödeme	Prım Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı (%)
			4/a	4/b	4/c	TOPLAM			
2003	21.178.426	42,9	13.676.400	3.725.300	7.772.500	25.174.200	10.661.718	35.835.918	59,1
2004	27.423.790	29,5	16.555.700	4.679.000	9.426.000	30.660.700	13.150.129	43.810.829	62,6
2005	30.882.405	12,6	21.944.000	5.526.100	11.067.000	38.537.100	13.607.884	52.144.984	59,2
2006	41.619.875	34,8	24.978.000	7.003.855	13.094.000	45.075.855	17.666.674	62.742.529	66,3
2007	44.051.735	5,8	29.410.421	8.101.755	14.799.552	52.311.728	19.983.275	72.295.003	60,9
2008	54.546.453	23,8	33.507.897	9.099.326	16.529.316	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,6
2009	54.579.182	0,1	38.800.036	11.330.535	18.473.401	68.603.972	28.810.684	97.414.657	56,0
2010	66.912.858	22,6	45.455.425	13.337.123	20.164.951	78.957.499	32.508.883	111.466.382	60,0
2011	89.560.568	33,8	53.380.121	15.929.064	22.306.194	91.615.378	36.500.378	128.115.756	69,9

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

2012	99.359.243	10,9	61.536.617	18.427.247	25.329.935	105.293.799	44.110.561	149.404.360	66,5
2013	118.728.578	19,5	71.427.291	20.066.957	27.667.413	119.161.662	49.888.693	169.050.355	70,2
2014	135.238.559	13,9	80.386.245	22.004.314	32.000.955	134.391.514	54.551.175	188.942.688	71,6
2015	159.480.052	17,9	91.265.232	25.491.997	35.233.173	151.990.402	59.355.576	211.345.978	75,5
2016	184.445.994	15,7	111.384.685	31.415.134	42.357.749	185.157.568	67.992.868	253.150.436	72,9
2017	208.064.459	12,8	126.813.696	34.530.842	48.201.116	209.545.653	77.632.066	287.177.719	72,5
2018	255.619.125	22,9	149.006.657	39.173.915	56.925.133	245.105.705	91.512.240	336.617.945	75,9

Kaynak:(SGK)⁹

Sağlık harcamalarındaki artış; yaşam kalitesinde artışa sebep olmakla birlikte ölüm oranlarında da azalışa neden olmuştur. 1992 yılındaki yaş sınırı ve erken emeklilik uygulamaları sosyal güvenlik sisteminin kanayan yaralarından biridir. Erken emekliliğin popüler bir hal alması sosyal güvenliği ekonomik bakımdan zora sokmaktadır (Zunluoğlu, 2014, s. 61)

4. AKTİF/PASİF DENGESİNİ SAĞLAMAYA YÖNELİK MEVCUT UYGULAMALAR

Aktif/pasif dengesinin bozulmasına neden olan faktörler üzerinde yapılan çalışmalar dengenin sağlanması için atılan ilk adımlardır. Bir önceki bölümde de yer verilen bazı uygulamalar il aktif/pasif dengesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bunlara örnek vermek gerekirse ilk olarak emeklilik yaşının yükseltilmesinden bahsedilebilir. 2008 yılında sosyal güvenlik sistemine getirilen reform ile emeklilik yaşında kademeli artışa gidilmiştir.

2008-2035 yılları arasında sigorta primi ödemeye başlayan 4a'lı kadın sigortalı ,58 yaşında emekli olacaktır (bkz. Tablo 7). 1 Ocak 2048 tarihi itibarıyla ise ilk defa sigortalı olan kadın sigortalı, emeklilik yaşı bakımından erkeklerle eşitlenerek 65 yaşında emekli olacaktır. Aktif/pasif dengesi bağlamında incelendiğinde yaş hadlerinin yükseltilmesi, kişilerin aktif nüfus içerisinde daha fazla süre geçirmesi sağlanmış olacaktır. Bu olguya tersinden bakmak gerekirse; kişilerin pasif nüfus içerisinde daha az zaman geçirmesidir. Kayıt dışı istihdam aktif nüfusta yer alması gerekirken kayıtsız olarak çalışanları tanımlamaktadır. Kayıt dışı istihdam ve bu kayıt dışılığın sonucu olarak kayıt dışı ekonomi konusunda başta Sosyal Güvenlik Kurumu olmak çeşitli kamu kurumlarınca çalışmalar yapılmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından alınan bazı önlemler aşağıda sıralanmıştır (SGK)¹⁰.

1. Ücretlerin bankalara yatırılması zorunluluğu getirilmiştir.10'un üzerinde işçi çalıştıran işyerlerinde ücretlerin bankalar vasıtasıyla ödenmesi öngörülmüştür.

⁹ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 01.05.2019.

¹⁰ http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam/yapilan_calismalar, Erişim: 01.05.2019.

2. Kendi nam ve hesabına çalışanların (tarım da dahil) sigortalılıklarının bildirimünün, faaliyetleri ile ilgili kayıt ve tescilleri yapılan vergi dairesi ve meslek kuruluşlarınca yapılması zorunluluğu getirilmiştir.
3. Kayıt dışı istihdam konusunda yapılan denetimlerde caydırıcılık sağlaması için uygulanan idari para cezaları artırılmıştır.
4. Esnek çalışanların kayıt altına alınması için düzenlemeler yapılmıştır.
5. İsteğe bağlı sigortaya müracaat ve devam şartları kolaylaştırılarak, daha fazla kişinin kayıt altına alınması, bunların genel sağlık sigortası kapsamına alınmaları ve dolayısıyla sisteme dahil edilmeleri, dolayısıyla kayıt dışı istihdamın önlenmesi amaçlanmıştır.
6. Tarımsal faaliyetlerde bulunanların sisteme dahil edilmesine yönelik olarak, sigortalılık için prime esas kazançları ve ödeyecekleri prim miktarlarının 15 yıla yayılacak şekilde kademeli olarak artırılması öngörülerek, daha fazla kişinin sisteme dahil edilmesi öngörülmüş ve bunların genel sağlık sigortası kapsamına alınmaları da sağlanarak sigortalılıkları özendirilmiştir.
7. Bankalar, kamu kurum ve kuruluşlarınca işlem yapılan kişilerin sigortalılık bakımından tescilli olup olmadığını kontrol etme yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca kayıtlı istihdamın teşviki konusunda KİTUP I ve KİTUP II Projeleri gerçekleştirilmiştir. Bu projeler Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir (KİDEP). Diğer taraftan İl Sosyal Güvenlik Müdürlüklerine KADİM (Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele) Servisleri açılmıştır. Kayıt dışı ekonomi boyutunda geliştirilen politikalara bakacak olursak, ülkemizdeki çoğu kurum ve kuruluşu ilgilendiren çalışmalar olduğunu görmekteyiz. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 2015 yılı Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planında belirlenen politikalar aşağıdaki tabloda (Tablo 10) yer almaktadır.

Tablo 5: Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planında Belirlenen Politikalar-GİB

Sayı	Bileşen	Politika
1.	<i>Kayıt dışı ekonominin boyutunun belirlenmesi ve ekonomi üzerindeki etkilerinin analizi</i>	<i>Kayıt dışılığın boyutunun gelir ve istihdam yönüyle araştırılması</i>
2.	<i>Gönüllü uyumun teşvik edilmesi ve uyum seviyesinin yükseltilmesi</i>	<i>Mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu artırıcı uygulama ve sistemlerin geliştirilmesi</i>
3.	<i>Denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi</i>	<i>Kayıt dışılıkla mücadelede denetimlerin daha nitelikli hale getirilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması</i>
4.	<i>Eğitici ve kapsayıcı yöntemlerle toplumun tüm kesimlerinde farkındalığın artırılması</i>	<i>Toplumun ilgili tüm kesimlerinin bilinçlendirilerek kayıt dışılıkla mücadeleye aktif katılımlarının sağlanması</i>
5.	<i>Kurumlar arası veri paylaşımının geliştirilmesi ve uygulamada ortaya çıkan sorunların giderilmesi</i>	<i>Kayıt dışılıkla mücadeleye katkı sağlayacak verilerin ilgili kurumlar arasında etkin paylaşımının sağlanmasına ilişkin sistem ve alt yapının oluşturulması</i>

Kaynak:(Gelir İdaresi Başkanlığı-GİB, 2015)¹¹

Tabloda yer alan politikaların uygulanması hususunda; Hazine Müsteşarlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), -Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), gibi birçok kurum ve kuruluşa görev düşmektedir.

İstihdam sağlandığı halde iş gücüne kayıtlı olmayanların yanında istihdama hiç dahil olamayan çalışma yaşında bulunan gruplar da vardır. Diğer bir tanıma göre; çalışmakta olmayan son 3 ay içerisinde iş arama yollarından birini deneyen ve 15 gün içerisinde iş başı yapabilecek durumda olan çalışma çağındaki kişilere işsiz denilmektedir (TÜİK). İşsizlik bir ülkede aktif/pasif dengesini olumsuz olarak etkileyen etkenlerden biridir. Ülkemizde işsizlik konusunda geliştirilen bazı politikalar aşağıda sıralanmıştır.

- Kamu Çalışma Programları
- İş Arama Yardımları ve İstihdam Hizmetleri
- Mesleki ve Yeniden Mesleki Eğitim Programları
- Bağımsız Çalışma Programları
- Sübvansiyonlu İstihdam Programları
- İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği
- İş ve Meslek Danışmanlığı ve Özel İstihdam Büroları

Sosyal güvenlik kurumu ise işsizlik konusunda istihdam yaratmaya yönelik teşvikler, işsizlik sigortası yardımları ve sosyal yardım ödemeleri yapmaktadır (Demirhan, 2015).

¹¹ <https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2015kayitdisi.pdf>, Erişim: 01.05.2019.

SONUÇ

Aktif/pasif dengesi kabaca, bir emeklinin ölünceye kadar yaşamını ikame ettirebilmesi için gereken finansal yükü karşılamak için emekli başına düşen çalışan birey sayısı olarak tanımlanabilmektedir. Aktif/pasif dengesi bir ülkenin demografik yapısını gözler önüne seren önemli bir faktördür. Öyle ki aktif/pasif dengesine bakarak, ülkedeki yaşlı nüfus hakkında bilgi edinilebilir. Bunun yanında üretime katılan aktif nüfus ve aktif nüfusun getirisi olarak ekonomik durum hakkında tahminlerde bulunulabilir. Aktif/pasif dengesi en genel anlamda gelişmişlikle doğru orantılıdır. Bir ülkenin ekonomik gelişim ve büyüme yolunda aktif/pasif dengesini yükseltmesi temel hedeflerinden biri olmalıdır.

Ülkemizde aktif/pasif dengesi 2018 yılı Aralık ayında 1,86 olarak ölçülmüştür. Bu oranın Avrupa Birliği ülkelerinde 4, OECD üyesi ülkelerde ise 6 olduğu düşünüldüğünde dengenin çok düşük olduğunu görülmektedir. Dengenin Avrupa standartlarına ulaşabilmesi için gerekli önlemlerin alınması önem arz etmektedir.

Kayıt dışı çalışma ve kayıt dışılığın sonucu olan ekonomik kayıp aktif/pasif dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Bununla birlikte işsizlik seviyesi, emeklilik yaşı, gelişen yaşam kalitesi ve ömür uzunluğundaki artış dengenin düşmesine sebep olmaktadır. Konuyla ilgili olarak ülkemizde çeşitli kurum ve kuruluşlarca politikalar oluşturulmakta ve uygulanmaktadır.

Aktif/pasif dengesinin optimum seviyeye çekilebilmesi amacıyla bazı var olan uygulamalara ek olarak bazı önerilerde bulunulabilir. Mahiroğulları (2017: 560) çalışmasında aktif/pasif dengesinin bozulmasına sebep olan kayıt dışı istihdam üzerine çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bu öneriler; işyeri denetiminin etkinleştirilmesi, çalışanların ve işverenlerin bilinçlendirilmesi, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, işletmelerin ölçek büyütmelemlerinin teşviki ve rekabet gücünün artırılması ve devletten sosyal yardım alan ailelerin çalışma çağı yaşındaki fertlerinden birine iş verilmesidir.

Ayrıca aktif/pasif dengesine olumlu yönde etkisi olacak şu adımlar da atılabilir.

- Sosyal güvenlik sisteminin finansal anlamda verdiği açığın boyutunun küçültülmesi yolunda adımlar çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmalar sosyal güvenlik prim borçlarının tahsilatı hususunda etkili yöntemlerin kullanılması şeklinde olabilir. Örneğin; prim borçlarının yapılandırılması sağlanarak borçlunun borcunu daha düzenli ve kısa sürede ödemesi sağlanabilir.
- Sosyal güvenlik aflarının sık sık çıkarılması aktif/pasif dengesinde düşüşe sebep olmaktadır. Sosyal güvenlik aflarının çıkarılması ertelenebilir.
- Kayıt dışı istihdam konusunda AR-GE yatırımları artırılabilir.
- Özel hayat sigortaları için teşvikler yapılabilir.

- İstihdama yönelik teşvikler artırılabilir.
- Cezaların caydırıcılığı artırılabilir.
- Emeklilikte yaş şartının Avrupa düzeyine çekilmesi
- Mevzuatta kalıcı değişiklikler yapılması

Ülkemizde aktif/pasif dengesinin düşük olması bu dengenin her zaman düşük olacağı anlamına gelmemektedir. Sürekli olarak büyüyen ve gelişen ülkemizde gelecek 30 yıl içerisinde aktif/pasif dengesinin Avrupa standartlarına yükselmesi olası bir sonuçtur.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. A., & Kitapçı, İ. "Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye'deki Emeklilik Sistemindeki Değişim". *Maliye Dergisi* 154 (2008): 77-98.
- Alper, Y. "Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler". *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 1(1) (2011, 6): 7-47.
- Alper, Y. "Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler". *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. S. 68 (2015): 1-23.
- Arpa, A.T. & Kolçak, M. "Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları". *Anemon Muş Alparıslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (3) (2017): 651-677.
- Atatanır, H. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Finansman Krizinin Aşılması Noktasında İzlenen Politikalar. Sosyal Güvenlik Uzmanlık Tezi. Ankara: SGK. (2011)
- Aydın, U. "Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepler Ve Uygulamalar", *Çimento İşveren Dergisi*, 12 (5) (1998): 4-15.
- Bulut, H. G. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Sorunları: Tahsilat Sisteminin Değerlendirilmesi. Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri A. B. D. Yüksek Lisans Tezi: Kırklareli, 2018.
- Canbay, T., & Demir, M. "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Açıkları ve Sosyal Güvenlik Ahlakı". *Yönetim ve Ekonomi*, 20(2) (2013): 303-35.
- Demirhan, O. İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi: İzmir, 2015.
- Dur, V. "Dünya Bankasının Ulusal Sosyal Güvenlik Reformlarına Etkisi". *Sosyal Güvence Dergisi*, S. 6 (2014): 5-27.
- Erol, S. I. "Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Ve Sosyal Güvenlik Ahlakı". *Kamu-İş*, 13(3) (2014): 37-70.
- Gelir İdaresi Başkanlığı-GİB. (2015). 2015 yılı Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı. Ankara: GİB.
<https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2015kayitdisi.pdf>, Erişim: 01.05.2019.

- Gümüş, E. "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler." *SETA Analiz Dergisi* (24) (2010): 4-21.
- Güneş, İ. & Yakar, S. "Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye'de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2) (2004): 127-142.
- Güvercin, C. H. "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi". *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57 (2) (2004): 89-95.
- KİDEP. (tarih yok). *Kayıt Dışı İstihdam Nedir?* 3 17, 2019 tarihinde Kidep-Kayıt İstidamın Desteklenmesi Projesi: <http://.kidep.net/kayit-disi-istihdam-nedir/> adresinden alındı.
- Kolçak, M. & Arpa, A. T. Türkiye Ve Oecd Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları, EconWorld2015, 18-20 August, 2015; IRES, Torino, Italy: 2015 https://torino2015.econworld.org/assets/kolcak_arpa.pdf, Erişim: 24.05.2019.
- Korkmaz, S. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Finansman Açıkları Ve Sosyal Güvenlik Kurumunun Bu Açıklar Üzerindeki Olası Etkileri. Hacettepe Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü / Maliye Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi: Ankara, 2007.
- Mahiroğulları, A. "Türkiye'de Kayıt Dışı İstihdam ve Önlemeye Yönelik Stratejiler". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22(2) (2017): 547-565.
- Özmen, Z. "Avrupa'da Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı: Farklı Refah Devletleri Üzerine Bir İnceleme", *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (2) (2017): 600-620.
- SGK. Sosyal Güvenlik Terimleri. Ankara (2013, 5). http://www.sgk.gov.tr/yayinlar/14_sgk_terimler_kitabi.pdf, Erişim: 01.05.2019.
- SGK. Aylık İstatistikler. (2019) http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 17.03.2019.
- SGK. 4/a Hizmet Akdi ile Çalışanlar. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yaslilik_ayligi, Erişim: 17.03.2019.
- SGK. Aylık İstatistik Bilgileri/ 2018 Aralık Mali Tablolar. http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, Erişim: 01.05.2019.
- SGK-Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı. (tarih yok). *Kayıt Dışı İstihdam*. Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Portalı: http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/kayitDisi/kayitdisi_istihdam/yapilan_calismalar, Erişim: 01.05.2019.
- TÜİK. HAYAT TABLOLARI 2013-2017. Türkiye İstatistik Kurumu. (2014)
- TÜİK. *Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2013*. 3 17, 2019 tarihinde TÜİK--Türkiye İstatistik Kurumu:

Emel İŞTAR IŞIKLI, Ertuğrul EVLİCE - Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin İncelenmesi

http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html
adresinden alındı

Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK). *İş Gücü İstatistikleri Şubat 2018*. Haber Bülteni.
www.tuik.gov.tr adresinden alındı

Uğur, S., & Kanyılmaz, E. Ekonomi Gündemi-Sosyal Güven(siz)lik Reformu Üzerine.
Yönetim Bilimleri Dergisi, 6(1) (2008): 25-28.

Ulutürk, S. & Dane, K. "Sosyal Güvenliğin Dönüşümü: Latin Amerika ve Türkiye". *11. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, Türkiye Sosyal Bilimler Derneği, 9-11 Aralık 2009, Ankara: 1-14.

Yakar, S. "Polonya Emeklilik Sisteminde Dönüşüm. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (2) (2005): 449-464.

Zunluoğlu, A. Sosyal Güvenlik Reformu Bağlamında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yönetimine, Yapısına Ve Aktüeryal Duruma Yönelik Değerlendirmeler. Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi: Ankara, 2014.