

---

# Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler\*

---

*“Yalnızca bir akademisyen olarak değil, daima saygılı bir eş, ağırbaşlı, mütevazı ve nazik bir hanımefendi olarak hatırlayacağım Hocam Prof. Dr. Gülten Kutal’a saygılarımla.*

Yusuf ALPER\*\*

## ÖZET

*Türk sosyal sigorta sistemi; kişi olarak kapsamı ve mali açıdan sürdürülebilirliği bakımından iddialı hedeflerle 2008 yılında 5510 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılmıştır. Geçen 8 yıllık süre, reformdan beklenen bütün sonuçların gerçekleşmesi için kısa olmakla birlikte, temel göstergelerin seyri konusunda bazı değerlendirmeler yapılmasına imkan verecek yeterlilikte bir süredir. Bu çalışma sosyal güvenlik reformunun kişi olarak kapsamla ilgili hedeflerini değerlendirmeye yönelik olarak hazırlanmıştır. Gelinen nokta itibarıyla, özellikle genel sağlık sigortası bakımından nüfusun tamamını kapsama alma bakımından önemli gelişme sağlanmış olmasına rağmen bu gelişmeler sağlıklı göstergeler ile gerçekleşmemiştir. Sosyal sigorta kolları ile ilgili olarak efektif kapsam bakımından gerçekçi olmayan, sanal bir iyilik hali ortaya çıkmış görünmektedir. Kapsamla ilgili sorunlar reformun sürdürülebilir bir mali yapı oluşturmaya yönelik finansal hedeflerini de aksatma potansiyeli taşımaktadır. Kademeli emeklilik yaşı uygulamasının üzerinden 15 yıl geçtikten sonra aktif/pasif sigortalı oranının hala 1,87 olması sürdürülebilir bir durum değildir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Sosyal güvenlik reformu, aktif/pasif sigortalı oranı, bağımlı nüfus, yasal kapsam, efektif kapsam, genel sağlık sigortası.*

---

\* Makale Geliş Tarihi: 12.02.2017, Makale Kabul Tarihi: 20.03.2017

\*\* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

## ABSTRACT

### **Turkish Social Security Reform (2008-2016): Coverage Developments**

*Turkish social security system; Has been restructured in 2008 with the Law No. 5510 with ambitious goals in terms of coverage and financial sustainability. The last 8 years is a short time period for all the expected results of the reform to come true, however it is enough time for allowing the basic indicators to make some evaluations on the course. This study is designed to assess the objectives of the social security reform as a person. At this point so far, there has been significant improvement in terms of coverage for the entire population, especially in terms of general health insurance, although these developments have not been achieved with realistic indicators. There seems to be an unrealistic, virtual benevolence in terms of effective coverage of social insurance branches. Problems with content also have the potential to carry out the financial objectives of reform to create a sustainable financial structure. It is not sustainable that the ratio of active / passive insured is still 1.87 after 15 years of progressive retirement age practice.*

**Keywords:** *Social security reform, the ratio of insured/pensioner, dependents, legal coverage, effective coverage, general health insurance.*

## GİRİŞ

Ekim 2016 tarihi itibarıyla, 5510 sayılı Kanunla Türk sosyal güvenlik sisteminin sosyal sigortalar ayağı ile ilgili olarak yapılan reform 8 yılını tamamladı. Her ne kadar reformun, özellikle finansmanla ilgili olanlar başta olmak üzere, bazı sonuçları bakımından 20-25 yıllık hedefler öngörülmüş olmasına rağmen (Teksöz, 2006), ekonomik ve sosyal olaylarda “orta vade” olarak adlandırılan 8 yıllık süre reformun amaçları ve başlangıç hedefleri ile gerçekleştirmeler bakımından bazı değerlendirmeler yapılmasına imkan verecek yeterlilikte bir süredir. Bu değerlendirmenin amacı, reformun başarı ve başarısızlıklarını irdeleyerek hedeflerden sapmalar var ve tekrar sistemin “*raydan çıkma*” ihtimali var ise bunları giderecek tedbirlerin zamanında alınmasını sağlamaya yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Hatırlamak gerekirse, sosyal güvenlik reformunun amacı “*Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda, bütün nüfusu kapsama alacak bir*

*sosyal güvenlik sistemi oluşturmak*" (T.C. Başbakanlık, 2005:97), olarak belirlenmişti. Bu ifadeyi reformun amaçları bakımından gruplandırmak gerekirse;

- Etkin, adil ve kolay erişilebilir, çağdaş standartlarda bir sistem oluşturmak (kurumsal yapının iyileştirilmesi amacı),
- Aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturmak (finansman dengesini sağlama amacı),
- Sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, bütün nüfusu kapsama alacak bir sistem oluşturmak (sosyal güvenlik amacı),

başlıklarından oluşan 3 ana grupta incelemek mümkündür.

Reformun kurumsal yapı ayağı ile ilgili olarak, geçen 10 yıllık sürede özellikle, sigortalılar-işverenler ve Kurum arasındaki sosyal güvenlikle ilgili bütün işlemlerde ciddi zaman ve maliyet tasarrufu sağlayan *e-sigorta uygulamaları* ile SGK, çağdaş standartlarda işleyen bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma yönünde önemli gelişmeler sağlamıştır. Yönetim yapısı ve idari özerklikle ilgili sorunlar bir yana bırakılırsa kişilerin günlük hayatına yansıyan hizmetleri ile reformun *kolay erişilebilirlik* hedefi büyük ölçüde gerçekleşmiştir.

Reformun finansman hedefleri ile ilgili gerçekleştirmeler bakımından henüz olumlu değerlendirmeler yapmak mümkün görünmemektedir. Her ne kadar klasik gelir-gider dengesi bakımından finansman açığı ciddi olarak küçülmüş görünüyorsa de (2015 yılı için 11,4 milyar TL; yeni hesaplama göre GSYİH'nın % 0,5'i), sistemin mali açıdan sürdürülebilirliği için Genel Bütçeden yapılan toplam transferler GSYİH'nın % 3,38'i seviyesindedir. Devlet katkısı hariç toplam prim gelirlerinin toplam emeklilik ve sağlık harcamalarını karşılama oranı 2016 yılı ilk 10 ayı için % 71,8 civarındadır (SGK, mali istatistikler:2016). Bu oran içinde sürekli yenilenen prim borçlarının yapılandırılması uygulamalarından sağlanan ek gelirler de vardır. Devlet katkısı dahil SGK'nın toplam gelirlerinin giderlerini karşılama oranı % 91,6'dır. Kısacası, gelinen nokta itibarıyla reformun "*aktüeryal dengeyi sağlama*" ve "*mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturma*" hedefinden oldukça uzak bir noktada bulunmaktadır.

Bu çalışmada, reformun sosyal güvenlik amacını oluşturan, "*bütün nüfusu kapsama alma*" hedefi ile ilgili gelişmeleri ele alınmaktadır. Sosyal

güvenlik, herkes için temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı olduğu için her devletin bütün vatandaşlarını kapsama alan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma hedefi, sosyal devletin kişi hayatını doğrudan etkileyen en somut görüntüsünü oluşturur. Kişilerin sosyal güvenlik programlarının kapsamına alınması, yaşama hakkı başta olmak üzere klasik birinci kuşak hakların kullanımına imkan veren sosyal güvenlik hakkının fiilen kullanımı anlamına geldiği için önemlidir. Yalnızca Türkiye’de değil uluslararası alanda da modern sosyal güvenliğin en başarısız olduğu alanların başında “herkesi kapsama alma” idealini oluşturan kişi olarak kapsam hedefi gelmektedir. Nitekim ILO, Dünya nüfusunun ancak % 27’sinin ILO standartlarına uygun bir sosyal güvenceye sahip olduğunu, 5,2 milyarlık bir kitleyi oluşturan % 73’nün ise hiç sosyal güvenceye sahip olmadığını belirtmektedir (ILO, 2014: 2). Bu yetersizlik ILO’yu 2000’li yılların başından itibaren, daha adil bir küreselleşme politikalarının bir parçası olarak sosyal güvenlik alanında “*herkese sosyal güvenlik*” program ve kampanyalarını başlatmaya zorlamıştır.

## 1. Sosyal Güvenlik Reformu ve Kişi Olarak Kapsam Hedefi

Modern sosyal güvenlik sistemi, primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalar ve primsiz rejimler olarak adlandırılan kamu sosyal güvenlik programları ile nüfusun tamamını kapsamına alma hedefini gerçekleştirmeyi amaçlar. Bu yapı Türk sosyal güvenlik sistemi için de geçerlidir ve Türk sosyal güvenlik sisteminin temel taşıyıcı kurumu sosyal sigortalardır. Primsiz rejimler olarak adlandırılan vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları hem tahsis edilen kaynak seviyesi, hem de kişi olarak kapsamı bakımından ikinci plandadır. Nitekim 2015 yılı itibarıyla 249 milyar TL’lik sosyal koruma harcamasının 225 milyar TL’si (%91) sosyal sigortalar; 24 milyar TL’si (% 9) ise kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında gerçekleşmiştir (Kalkınma Bak. 2016; s.68, 124). Kişi olarak kapsam bakımından da benzer bir durum söz konusudur. Nitekim Ekim 2016 tarihi itibarıyla genel sağlık sigortası bakımından sosyal güvenlik kapsamındaki 76,5 milyon kişiden 67,9 milyonu (%89) aktif ve pasif sigortalılar ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişi olarak sosyal sigortalar; 8,6 milyonu (%11) ise gelir testine bağlı olarak primleri kamu tarafından ödenerek yine sosyal sigortalar vasıtasıyla kapsama alınan kişilerden oluşmaktadır (SGK, 2017). Bu verilere göre

GSS bakımından toplam nüfusun % 97,2 si sosyal sigortalar ile sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

Yukarıdaki verilerin de ortaya koyduğu gibi, çok zaman Türk sosyal güvenlik sistemi ile sosyal sigorta rejimi aynı anlamda kullanılmakta ve sosyal güvenlik sisteminin problemleri ile kastedilen de esasen sosyal sigortalılarla ilgili problemler olmaktadır. 2006 yılında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığını tek çatı altında toplayan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile başlayan sosyal güvenlik reformunun 5 gerekçesinden 4'ü sosyal sigortalar rejimi ile ilgilidir. Yine, sosyal güvenlik reformunun 4 bileşeninden (ayağından) üçü ( kurumsal yapı, sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası) sosyal sigortalılarla ilgilidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2005: IX). Bu tespit ve vurgulardan hareketle bu çalışmada sosyal güvenlik reformunun kişi olarak kapsam ile ilgili hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik değerlendirmeler sosyal sigortalılar ayağı üzerinden yapılacaktır.

Reform öncesi dönemde, nüfusun bütünü sosyal güvenlik kapsamına alınmaması ile ilgili gerekçeler belirtilirken; 2004 yılı itibarıyla istihdamda bulunan ve aktif sigortalı olması gerekenlerden yalnızca % 48'inin bir sosyal sigorta kuruluşuna tabi olarak çalıştığı, işgücünün % 52'sine denk gelen 11 milyon kişinin kapsam dışında kaldığı, nüfusun yaklaşık % 20'sinin efektif olarak sağlık güvencesi kapsamında olmadığı, 13 milyon civarındaki Yeşil Kart sahibinin ise kısa süre öncesine kadar ancak ayakta tedavi ile ilgili sağlık hizmetlerinden yararlanabildiği belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2005:16). Reformun kişi olarak kapsam konusunda en iddialı olduğu alan, parçalı yapının tekleştirilerek bütün nüfusun "*eşit haklarla*" genel sağlık sigortası ile sosyal güvenceye kavuşturulması hedefidir (T.C. Başbakanlık, 2005:27). Öte yandan reform öncesi dönemde sosyal güvenlik sisteminin kişi olarak kapsamla ilgili yetersizlik sorunu vurgulanmış olmakla birlikte reformun stratejisinin yer aldığı Başbakanlık Kitabında bütün nüfusu kapsama alma hedefi bakımından gelecek dönemlere ait bir projeksiyon yapılmamış, rakamsal hedef belirtilmemiştir. Finansman açıklarının kaldırılmasına yönelik projeksiyonların benzeri kişi olarak kapsam bakımından yapılmamıştır. Bu sebeple, bu çalışmada reformun kişi ile ilgili kapsam bakımından sonuçlarının değerlendirilmesi reform öncesi yapılan projeksiyonlarla belirlenen hedefler üzerinden değil temel sosyal güvenlik amaçları bakımından yapılacaktır.

## 2. Türk Sosyal Sigorta Sistemi ve Kişi Olarak Kapsam

Temel ve vazgeçilmez bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde belirtildiği gibi (m.22), “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. ...her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkesin haysiyeti ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir”. Sosyal güvenlik reformunun, sosyal güvenlik sistemlerinin ideali olarak belirtilen bu temel amaç doğrultusunda bütün toplumu kapsama alma hedefi doğru bir yaklaşım olmuştur ve reformla bu hedefin sosyal sigortalar üzerinden gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Reformun sosyal sigorta ayağı ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı 5510 sayılı Kanun, çalışanların statüsü (işçi, memur ve bağımsız çalışan) üzerine oluşturulan eski sosyal sigorta rejimini, risk temelli olarak yeniden yapılandırmıştır. Yeni sistemde bütün çalışanlar, statülerine bağlı olmaksızın bütün sosyal riskler bakımından eşit şartlarda kapsama alınacaktır. Ancak sosyal sigorta rejiminin işleyişi ile ilgili pratik zorunluluklar buna imkan vermemiş, özellikle Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra yeniden düzenlenen şekli ile sosyal sigorta kolları bakımından kişi olarak kapsama ilgili bazı istisnalar getirilmiştir. Nitekim kamu görevlileri kısa vadeli sigorta kollarının tamamı, kendi adına bağımsız çalışanlar ise “fiilen” hastalık sigortası kapsamı dışında kalmıştır. Benzer durum, sonraki yıllarda ek maddelerle sosyal sigorta kapsama alınan çalışan gruplarında da görülmüş, bazı sigorta kolları bu kişiler için uygulanmamış veya isteğe bağlı hale getirilmiştir. Reformun, herkesin eşit şartlarla bütün riskler için kapsama alma hedefi bu anlamda gerçekleşmemiştir.

Sosyal sigortalar rejimi ile sosyal güvenlik kapsamına alınan kişiler şunlardır:

- *Aktif sigortalılar*: halen çalışan, geliri olan ve prim ödeyen kişiler.
- *Pasif sigortalılar*: Çalışma hayatının dışında olan ve kendi çalışmasına bağlı olarak sosyal sigorta kurumlarından gelir ve aylık alanlar.
- *Bağımlı nüfus*: Halen çalışan sigortalılar üzerinden sağlık güvencesine kavuşturulan, bakmakla yükümlü oldukları eş, çocuk ve anne-babaları.

- *Hak sahipleri*: Sigortalıların ölümüne bağlı olarak gelir veya aylık bağlanan eş, çocuk ve anne-babaları.

5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta rejiminin kişi olarak kapsamını etkileyen 2 ayrı aktif sigortalı tarifi yapmıştır. Bunlar, *sigortalı* ve *genel sağlık sigortalısıdır* (5510, m.3). *Sigortalı*; kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları bakımından adına prim ödenmesi gereken veya kendi adına prim ödemesi gereken kişidir (5510, m.3/6). *Pasif sigortalılar* ise kendi çalışmalarına bağlı olarak SGK'dan sürekli iş göremezlik geliri, malullük, vazife malullüğü veya yaşlılık aylığı alanlardır. 5510 sayılı Kanunda *hak sahipleri*; sigortalıların ve Kurumdan gelir ve aylık alanların ölümü halinde gelir veya aylık bağlanmasına veya toptan ödeme yapılmasına hak kazanan eş, çocuk ve ana-babası olarak tarif edilmiştir (5510, m.3/7). Sosyal sigorta hukukumuz, sosyal sigortalıların kişi olarak kapsamını doğrudan etkileyen geniş bir *hak sahibi* tarifi yapmıştır. Kadın-erkek ayırımı olmaksızın, geliri olup olmadığına bakılmaksızın sigortalının ölmeden önce aralarında resmi evlilik bağı bulunan dul eşi bu hali devam ettiği müddetçe hak sahibi olarak sosyal güvenceye sahiptir. Sigortalı sayılmayan veya kendi çalışmasına bağlı geliri olmayan çocuklar eğitimlerine bağlı olarak 18, 20 ve 25 yaşını dolduruncaya kadar; evli olmayan veya boşanan kız çocukları ile malul derecede engelli olan çocuklar yaşlarına bakılmaksızın hak sahibidir. Son olarak, geçimleri sigortalı tarafından sağlanan ana ve babası da sigortalının ölümüne bağlı olarak gelir ve/veya aylık almaya hak kazanan kişiler olarak sosyal güvenlik kapsamındadır.

5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta rejiminin kişi olarak bütün nüfusu kapsama alma hedefini gerçekleştirmeye imkan veren tanımları GSS bakımından 60. Maddede *genel sağlık sigortalısı* tarifi ile yapmıştır. Buna göre ikametgahı Türkiye'de olan kişiler; halen çalışan aktif sigortalı, gelir ve aylık alan pasif sigortalı, aktif ve pasif sigortalıların bakmakla yükümlü oldukları eş, çocuk ve anne-babaları, kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında sosyal güvencesi sağlanan gruplar (muhtaç aylığı alanlar, korunmaya muhtaç çocuk, engelli ve yaşlılar, madalya aylığı alanlar, işsizlik sigortası ödeneği alanlar vb), Türkiye'de 1 yıldan fazla ikamet eden yabancılar ile yukarıda sayılan gruplar dışında kalan ve çalışmayanlardan gelir testine bağlı olarak primleri kısmen veya tamamen devlet tarafından ödenenler GSS kapsamındadır. Bu tanımlamalara göre, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayanlar da dahil olmak üzere Türkiye'de ika-

met eden herkes yasal olarak GSS bakımından sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 5510 sayılı Kanun, GSS kapsamın bakımından zaman içinde statü ve durum değişikliklerine bağlı olarak ortaya çıkabilecek kapsam boşlukları için getirdiği düzenlemelerle (evlenme ödeneği alan kız çocuklarının 2 yıldan önce boşanmaları, kısmi süreli çalışanların ay içindeki ek-sik günleri, öğrencilerin mezuniyet sonrası süreleri, kamu görevlilerinin ücretsiz-aylıksız izin süreleri vb) kişi olarak herkesi kapsama almaya yönelik düzenlemeler büyük ölçüde tamamlanmıştır. Öte yandan yukarıda sayılan şartlardan bağımsız olarak herkes 18 yaşına kadar GSS kapsamındadır. Nihayet 2 Ocak 2017 tarih ve 681 sayılı KHK ile askerlik hizmetini yapan er ve erbaşlar da GSS kapsamına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun, ek maddelerle sonradan sigortalı olmalarına imkan verilen gruplarla birlikte bütün çalışanların sigortalı olarak, bütün nüfusun da genel sağlık sigortalısı olarak sosyal güvenceye kavuşturulmasına imkan verecek yasal düzenlemeleri büyük ölçüde tamamlamıştır. ILO'nun ifadesi ile yasal kapsamla ilgili sorunlar büyük ölçüde ortadan kalmıştır. Buna göre, reformun kapsamla ilgili hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik eksiklikler ve boşluklar işleyiş ve uygulama ile ilgili problemlerden kaynaklanmaktadır.

### **3. Sosyal Güvenliğin Kişi Olarak Kapsamını Genişletmeye Yönelik Yasal Düzenlemeler ve Politikalar**

5510 sayılı Kanunun ilk halinde sosyal sigortaların kişi olarak kapsamını düzenleyen hükümlere, zaman içinde kapsamı genişleten yeni düzenlemeler ilave edilmiştir. Ek madde 5, 6 ve 9 ile a-tipik çalışma ilişkisine sahip geçici tarım işçileri, taksi ve dolmuş sürücüleri, sanatçılar ve ev hizmetlerinde çalışanlara yönelik kapsam genişletici düzenlemeler bu kapsamdadır. Kişi olarak kapsam konusunda temel problem yasal eksiklikten ziyade kayıtdışı çalışma dolayısıyla kapsam dışında kalma olduğu için hem 5502 Sayılı Kurum Kanununda ve 5510 sayılı Kanun'da bir yandan kayıtdışı çalışmayı önleyici tedbirlere, diğer yandan da kayıtlı-sigortalı çalışmayı teşvike ve desteklemeye yönelik düzenlemelere çok sayıda ilave düzenleme yapılmış, tedbir alınmış politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemeler ve politikalar ana başlıklar itibarıyla şunlardır (SGK, 2013:XV-V):



- Kayıtdışı istihdama yönelik anlayış değişikliği ile birlikte çok yönlü ve koordineli bir faaliyeti yürütmek üzere *Kayıtdışı İstihdamla Mücadele* (KADİM) oluşturuldu. Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim birimi güçlendirilerek sosyal güvenlik denetmenliği ihdas edildi. Kayıtdışı istihdamda, cezalandırmaya yönelik korkutarak önlemeyi amaçlayan tedbirler yerine kayıtlı istihdamı teşvik ve desteklemeye yönelik tedbirlere öncelik verilmeye başlandı. SGK denetim birimi, rehberlik faaliyetlerini öne çıkaran bir yaklaşımla işletilmeye başlandı.
- Bağımlı olarak çalışan sigortalıların Kuruma bildirimi ile ilgili süreç basitleştirilirken, 4/b'li sigortalılar için ilgili kurum ve kuruluşlara (vergi daireleri, ticaret sicil müdürlükleri vb) bildirme yükümlülüğü getirildi.
- İsteğe bağlı sigortalılık ilişkisinin başvuru ve sürekliliğini sağlamaya yönelik kolaylaştırıcı tedbirler yanında kısmi süreli çalışanlar için zorunlu ve isteğe bağlı sigortalılık ilişkisinin birlikte sürdürülmesi imkanı getirildi.
- İşsizlik sigortası fonları kullanılarak *toplum yararına çalışma programları* ile vasıfsız, süresiz ve kayıtdışı işlerde çalışanların ve özellikle de kadınların kayıtlı istihdama girişleri yaygınlaştırıldı.
- A-tipik çalışan grupları arasında yer alan tarım işçileri, sanatçılar, sürücüler ve ev hizmetlerinde çalışanlara "*mikro sigortacılık*" uygulamaları kapsamında sigortalı olma imkanı getirildi.
- Yurtdışı hizmet borçlanması ile ilgili esaslar kolaylaştırılarak, borçlanma kapsamı genişletildi.
- Kadınlar, gençler ve engelliler gibi dezavantajlı grupların yanı sıra kayıtlı sigortalı çalışmanın maliyetini düşürecek çok sayıda prim teşvik uygulaması getirildi. Başta özel sektör işverenlerinin 5 puanlık prim indirimi başta olmak üzere 11 ayrı teşvik ve destek uygulaması hayata geçirildi. 2016 yılı ekim ayı itibarıyla teşvik ve destek uygulamalarından faydalanan işyeri sayısı 1.263 bin, bu işyerlerinde çalışan sigortalı sayısı ise 10.613 bine ulaştı. Teşvik ve destek miktarı 13.1 milyar TL'ye ulaştı. (SGK, 2016).

- GSS bakımından ortaya çıkabilecek kapsam boşluklarını gidermek üzere düzenlemeler yapıldı. Öğrencilerin mezuniyet sonrası 2 yıllık dönemleri, kısmi süreli çalışanların eksik günleri, sözleşmeli çalışanların yıl içinde çalışmadıkları süreler, kamu görevlilerinin ücretsiz izin süreleri ile ilgili boşluklar giderildi.

#### 4. Reform Sonrası Dönemde Kişi Olarak Kapsamla İlgili Gelişmeler

5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, 2008-2016(ekim) arasında geçen 8 yıllık sürede sosyal sigortaların kişi olarak kapsamı ile ilgili gelişmeler, çeşitli göstergeler bakımından tablo 1' de özetlenmiştir.

**Tablo 1: Sosyal Güvenliğin Kişi Olarak Kapsamı İle İlgili Gelişmeler (2008-2016)**

	2008	2016 (Ekim)	2008/2016
<b>Toplam Nüfus (000)</b>	71,517	78,966	<b>10,4</b>
İşgücüne Katılma Oranı	44,9	52,4	<b>16,7</b>
İşgücüne Katılma Oranı (Kadınlar)	24,5	33,1	<b>35,1</b>
İstihdam Oranı	40,4	46,2	<b>14,3</b>
<b>Kayıtdışı İstihdam</b>	43,5	33,9	<b>- 28,3</b>
<b>Aktif Sigortalı (Toplam)</b>	15.041.268	20.490.552	<b>36,2</b>
4/a'lı Sigortalılar	9.574.873	13.962.960	45,8
4/b'li Sigortalılar	3.260.719	2.789.208	-14,4
4/c'li Sigortalılar	2.205.676	2.994.165	35,7
<b>Pasif Sigortalılar (Toplam)</b>	8.746.704	11.678.782	<b>33,5</b>
<b>Emekli Aylığı Alanlar (toplam)</b>	5.918.007	8.077.152	<b>36,5</b>
<b>Bağımlı Nüfus (Toplam)</b>	33.227.264	35.337.188	6,3
<b>Sosyal Güvenlik Kapsamı</b>	66.676.304	77.118.912	15,6
<b>Sosyal Sigortaların Kapsamı (%)</b>	57.338.454 (% 80)	67.896.379 (% 86,2)	18,4 (% 7,7)
<b>GSS Kapsamında Tescil Edilenler</b>	9.337.850 (Yeşil Kartlılar)	9.222.533 (Gelir Testi olanlar)	1,2

<b>GSS Primi Devlet Tarafından Ödenenler</b>	9.337.850	6.576.953	<b>29,5</b>
<b>GSS Bakımından Kapsam (Yeşil Kartlılar Hariç)</b>	57.338.454 (% 80)	76.729.055 (%97,4)	<b>33,8</b>
<b>Aktif/Pasif Sigortalı Oranı</b>	<b>1,87</b>	<b>1,87</b>	<b>0.00</b>
<b>4/a'lı sigortalılar</b>	2,06	2,20	6,7
<b>4/b'li sigortalılar</b>	1,82	1,16	-36,2
<b>4/c'li sigortalılar</b>	1,37	1,57	14,5

Kaynak: [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri\(21/01/2016\)](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri(21/01/2016)); <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (21.01.2017).

Tablo 1 verileri de esas alınarak sosyal güvenlik reformunun kişi olarak kapsamla ilgili sonuçları aşağıdaki başlıklar altında değerlendirilmiştir.

#### **4.1. Reformun öngördüğü demografik fırsat penceresinin sunduğu genç nüfus yapısının aktif sigortalı sayısını artırmaya yönelik imkanları kullanılmaya başlanmıştır.**

Türkiye, reformun “zorunlu gerekçelerinden” biri olarak ileri sürülen “*demografik fırsat penceresinin*” sunduğu genç nüfus imkanlarından faydalanmaya yönelik çalışmalarda kısmen başarılı olmuştur. 2008-2016 arasında, toplam nüfus % 10,4 artarken aynı dönemde işgücüne katılma oranı % 16,7’lik artışla % 44,9 dan % 52,4’e; istihdam oranı % 14,3 artışla % 40,4 den % 44,2 ye yükselmiştir. Aynı dönemde kayıtdışı istihdam % 28,3’lük azalma ile % 43,5’den % 33,9’a düşmüştür. 2008-2016 arasında kadınların işgücüne katılma oranı, (hala % 33,1 gibi çok düşük bir oranda olmasına rağmen) toplam işgücüne katılma oranınının 2 katından daha fazla artmıştır.

#### **4.2. Kişi olarak kapsam bakımından aktif sigortalı sayısındaki artış yetersiz kalmıştır.**

2008-2016 arasında toplam aktif sigortalı sayısında % 36,2 oranında bir artış gerçekleşmiş olmasına rağmen bu artış olması gereken seviyenin altında kalmıştır. Aktif sigortalı sayısındaki artış, bütün sigortalı gruplarında aynı oranda gerçekleşmemiştir. Nitekim 2016 yılı ekim ayı itibarıyla toplam sigortalıların % 69’unu oluşturan 4/a’lı sigortalıların sayısında % 45,8; 4/c’li sigortalıların sayısında ise % 35,7 artış gerçekleşirken beklenmeyen şekilde 4/b’li sigortalı sayısı % 14,4 azalmıştır. 4/a’lı sigortalılar için daha yüksek oranda olması beklenen artış 2008-2016 arasında

yaşanan 3 krizin (2008, 2011, 2015) ortaya çıkardığı işsizlik dolayısıyla gerçekleşmemiştir. Benzer bir olumsuz gelişme 2016 Ekim ayı için açıklanan, % 11,8'e yükselen işsizlik oranı dolayısıyla tekrar ortaya çıkmaya başlamıştır. Nitekim, haziran 2016 tarihinde 14.275 bin olan 4/a'lı sigortalı sayısı ekim 2016 da 13,962 bine düşmüştür (SGK, 2017). 4/a'lı sigortalıların sayısı ile ilgili gelişmelerin önemi, toplam sigortalılar içinde en ağırlıklı grubu oluşturmalarının yanısıra sosyal güvenlik reformunun bu çalışan grubu dikkate alınarak şekillendirilmesi, reformla yapılan parametrik değişikliklere sosyal sigortacılık ilkeleri bakımından en olumlu cevap veren grubun 4/a'lular olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla reformun sonuçlarının olumlu veya olumsuz yönde olmasını büyük ölçüde belirleyen grup 4/a'lularla ilgili gelişmeler olmaktadır.

2000-2007 yılları arasında Emekli Sandığı mensubu olarak 2 milyon civarında 4/c'li sigortalı varken, bu sayı 2008 yılından sonra hızla artan kamu istihdamının sonucu olarak dönem içinde % 35,7 gibi yüksek oranlı bir artış göstermiştir. Takip eden yıllarda bu oranda benzer bir artış beklenmesi mümkün değildir. 4/c'li sigortalı sayısında olağanın dışında bir artış olması, ancak kamu personel rejiminde yapılacak değişikliklere bağlı olarak sözleşmeli personelin kadroya alınması gibi düzenlemeler sonucu olabilir ki, bu da toplam sigortalı sayısını olumlu etkileyecek bir gelişme değildir. Tarımda kendi adına bağımsız çalışanlar dahil sosyal sigorta sistemi içinde 3. Büyük grubu oluşturan 4/b'li aktif sigortalıların sayısı 2008-2016 arasında % 14,4 oranında azalmıştır. Ancak bu azalma yalnızca işgücü ve istihdamda meydana gelen yapısal değişikliklerle açıklanamaz. 4/b statüsünde sigortalılık ilişkisi kurulabilecek işgücü oranı 2008 yılında toplam işgücünün % 24,8'i iken 2016 yılında % 21,8'e düşmüştür. Bu düşüşe ilaveten düşük gelirli olan küçük esnaf-sanatkar ile çiftçilerin zorunlu sigortalılık kapsamı dışında bırakılması, emekli olduktan sonra çalışmaya devam edenlerin sosyal güvenlik destek primi ödeme yükümlülüğünün kaldırılması ve nihayet sigortalılık statülerinin çakışması halinde 4/b dışındaki sigortalılık statüsünün geçerli sayılması bu azalmanın diğer sebeplerini oluşturur. 4/b'li sigortalılar arasında en büyük düşme tarım sigortalılarında görülmüş, 2008 yılında 1.141 bin olan tarım sigortalısı sayısı 2016 yılında, % 36,5 oranındaki bir düşüşle 724 bine düşmüştür. Küçük esnaf-sanatkar veya çiftçi olmasına bakmaksızın kendi adına bağımsız çalışanların sayısındaki azalma, sosyal sigorta

sistemine yönelik olumsuz etkilerinin ötesinde iktisadi ve sosyal sonuçları bakımından da ayrıca üzerinde durulması gereken bir sorun alanıdır.

#### **4.3. Kademeli emeklilik yaşı uygulamasına rağmen pasif sigortalı sayısındaki artış oranı azaltılamamış, aktif/pasif sigortalı oranında beklenen iyileşme gerçekleşmemiştir.**

Aktif/pasif sigortalı oranında arzu edilen iyileşmeyi sağlayacak ikinci gelişme pasif sigortalı sayısındaki artışın düşürülmesidir. 4447 sayılı Kanunla getirilen ve 2002 yılı mayıs ayında yürürlüğe giren emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi uygulaması üzerinden 15 yıl geçmesine rağmen pasif sigortalı sayısındaki artış oranı düşürülemedi. Nitekim 2008-2016 arasında SGK'dan gelir ve aylık alanların sayısı % 33,5; bu grup içinde de yaşlılık aylığı alanların sayısı da % 36,5 artmıştır. Bu dönem için yaşlılık aylığı alanların sayısındaki artış oranı ile aktif sigortalı sayısındaki artış oranı aynıdır. Pasif sigortalı sayısındaki artışın düşürülemediği; özelleştirme ve ekonomik kriz dönemlerinde artan emeklilik kararları, sosyal güvenlik mevzuatında sık yapılan değişikliklerin getirdiği belirsizliklerden kaçınma arzusu ile emeklilik kararını erkene alma ve nihayet emekli olma şartlarını kolaylaştıran uygulamalar ( yurt dışı hizmet borçlanması, SGK tarafından organize edilen banka kredisi ile borçlanma ve prim borçlarının yeniden yapılandırılması vb) olmuştur. 2008-2016 döneminde pasif sigortalı sayısındaki artışın daha fazla olmasını önleyen tek faktör prim gün sayısını doldurduğu halde emeklilik için yaşı bekleyenler olmuştur. Prim gün sayısını doldurmakla birlikte yaşı beklediği için emekli olamayanlarla ilgili olarak 700-800 bin arasında ( toplam yaşlılık aylığı alan sayısının % 8-10'u) bir sayı olarak telaffuz edilirken, Kurum başkanı halen 7,2 milyon kişinin prim gün sayısını doldurduğu halde yaşı beklediğini, eğer bu engel olmasaydı, bu durumda olan herkesin emekli olma kararı vermesi halinde halen 11 milyar TL olan SGK açığının 100 milyar TL'ye ulaşacağını, Kamuya toplam yükünün de 400 milyar TL'ye ulaşacağını belirtmiştir (<http://www.hurriyet.com.tr/yas-bekleyen-7-2-milyon-kisiye-kotu-haber-40252910>).

#### **4.4. Aktif sigortalı sayısındaki artış aktif/pasif sigortalı oranında iyileşme sağlamak için yeterli olmamıştır.**

Aktif/pasif sigortalı oranı, sosyal sigortaların en temel sağlık göstergesidir ve kişi olarak kapsamla ilgili bir gösterge olmaktan ziyade sistemin

mali dengesi ile ilgilidir. Özellikle, fiilen dağıtım yöntemi ile ( bugün çalışan ve prim ödeyenlerin, bugün aylık alanları finanse ettiği yöntem) çalışan Türk sosyal sigorta sisteminin reform gerekçesinde belirtilen “aktüeryal dengesi sağlanmış, mali açıdan sürdürülebilir bir sistem” haline gelmesi aktif/pasif sigortalı dengesi ile gerçekleşecektir. 4447 sayılı Kanun ve 5510 sayılı Kanunlar, aktif/pasif sigortalı oranının iyileştirilmesine yönelik olarak bir yandan prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artıracak kayıtlı istihdamı artırmaya yönelik tedbirleri, diğer yandan emeklilik yaşının yükseltilmesi ve prim gün sayısının artırılması gibi aylık alma şartlarını zorlaştıran ve geciktiren önlemleri eş zamanlı olarak hayata geçirmiştir. Bu tedbirlere rağmen 2008 yılında 1,87 olan aktif/pasif sigortalı oranı, 2014 yılında 1,94 ile en yüksek seviyesine çıktıktan sonra ekim 2016 tarihi itibarıyla tekrar 1,87’ye düşmüştür. 2017 yılı ocak ayında yayımlanan işsizlik oranlarındaki yükselme de dikkate alınırca, yakın gelecekte bu oranla ilgili iyimser beklentiler de ortadan kalkmış gibidir.

Aktif/pasif sigortalı oranı ile ilgili gelişmeler bütün sigortalı grupları için aynı değildir. En olumlu oran, 2,20 ile 4/a’lı sigortalılara aittir. 4/c’li sigortalılar için bu oranın 8 yıllık sürede 1,37’den 1,57’ye yükselmesi olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Aktif/pasif sigortalı oranı bakımından en olumsuz gelişme 4/b’li sigortalılar için söz konusu olup, 8 yıllık sürede oran 1,82’den 1,16’ya düşmüştür. Bu oran sosyal sigortacılık bakımından tartışılabilir bir oran bile değildir.

Aktif/pasif oranında iyileşmeyi sağlayacak ikinci faktör olan pasif sigortalı sayısında, 2008-2016 döneminde beklenen azalma sağlanamamıştır. Tablo 2, 2008-2015 arası dönemde yıllar itibarıyla sigortalı gruplarına göre pasif sigortalı sayısındaki artışı göstermektedir.

**Tablo 2:** Reform Sonrası Dönemde Çalışan Gruplarına Göre Pasif Sigortalı Sayısındaki Gelişmeler

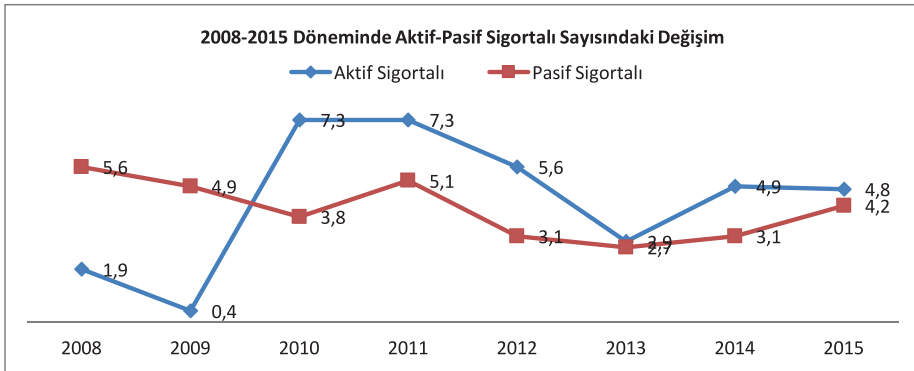
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOPLAM
<b>4/a’lı Sigortalılar</b>	5,48	5,29	4,63	4,37	4,31	3,88	3,99	5,07	37,02
<b>4/b’li sigortalılar</b>	8,12	6,26	3,47	10,23	3,70	-2,34	1,70	3,63	34,77
<b>4/c’li Sigortalılar</b>	3,44	2,20	1,53	1,84	1,64	1,97	1,79	2,24	16,65
<b>TOPLAM</b>	5,60	4,90	3,80	5,20	3,87	2,10	3,10	4,2	33,50

Kaynak: [http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri\(17/01/2017\)](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri(17/01/2017)).

2008-2015 arasında pasif sigortalı sayısındaki artış 4/a'lı ve 4/b'li sigortalılar için genel artış toplamından (% 33,2) daha yüksek iken, 4/c'li sigortalılar için % 16,6 seviyesinde kalmıştır. Kamu görevlilerinin sahip olduğu istihdam güvencesi ve çalışırken sağlanan hakların yüksekliği emeklilik hakkını kazananların çalışmaya devam etmesini sağlamaktadır. 4/b'li sigortalılar bakımından reformun ilk yıllarında adeta kitle halinde emeklilik söz konusu olmuştur. Özellikle, artık birer “gizli hizmet borçlanmasına” dönüşen prim borçlarının yeniden yapılandırılması uygulamalarının olduğu dönemlerde (2011 yılı 6111 sayılı Kanun gibi) 4/b'li sigortalılar bir yıldan diğerine % 10 gibi yüksek oranda emekli olmuştur. 2008 yılından sonra sıklıkla tekrarlanan, sonuncusu 2016 yılında 6736 sayılı Kanunla hayata geçirilen 4/b'li sigortalılar için SGK'nın taraf olduğu “banka kredisiyle emeklilik” uygulaması, sosyal güvenlik hakkını bir “meta” haline getirmiş, kitle halinde emekli üretmiştir<sup>1</sup>.

Grafik 1, yalnızca aktif sigortalı sayısı artırılarak aktif/pasif sigortalı oranını iyileştirilemeyeceğini, pasif sigortalı sayısında beklenen azalma gerçekleşmeden oranı iyileştirecek, makasın açılmasını sağlayacak olumlu gelişmeler sağlanamayacağını göstermektedir. 2011 ve 2016 yıllarında olduğu gibi kriz dönemlerinin aktif sigortalı sayısını azaltan, pasif sigortalı sayısını artıran çift yönlü olumsuz etkileri, sosyal güvenlik reformunun parametrik hedeflerinin gerçekleşmesini engellemektedir.

**Grafik.1:** Reform Sonrası Dönemde Aktif-Pasif Sigortalı Sayısındaki Değişim



Kaynak: [www.sgk.gov.tr/istatistikler/sigortalı](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler/sigortalı)(17.01.2017).

<sup>1</sup> SGK Başkanı tarafından, 2014 yılı banka kredisi ile emeklilik uygulaması kapsamında potansiyel olarak 310 bin 4/b'li sigortalının emekli olma imkanı olduğu belirtilmiştir. Emin Zararsız, <http://www.sgk.com.tr/437-Haber-banka-kredisiyle-emeklilik-firsati.html> (23/01/2017). Bu sayı 2014 yılı toplam pasif sigortalı sayısının % 13'üne denk bir büyüklüktür.

#### 4.5. Gelir ve aylıklara hak kazanma şartları, pasif sigortalı sayısındaki artışın ve sürekliliğin sebeplerinden birini oluşturmaktadır.

4447 ve 5510 sayılı Kanunlar, emeklilik yaşının yükseltilmesi yanında gelir ve aylıklara hak kazanmak için sigortalılık ve prim gün sayısını artırarak pasif sigortalı sayısını azaltmayı amaçlamıştır. Ancak, Türk sosyal sigorta hukukunda, “pozitif ayrımcılık” uygulaması olarak bilinen ölüm sigortasından dul eşlere ve kız çocuklarına gelir ve aylık bağlama şartları ile ilgili *bize has uygulamalar*, pasif sigortalıların kendi içindeki yapısını ve dağılımını da etkilemektedir. Sosyal sigorta sisteminden gelir ve aylık alanlarla ilgili olarak Türkiye ve ABD arasında yapılacak bir karşılaştırma bu şartların etkisini göstermektedir.

**Tablo 3:** Türkiye ve ABD Sosyal Sigorta Göstergeleri (Bin kişi)

	ABD (2015)		TÜRKİYE ( Ekim 2016)	
Aktif/pasif Sigortalı Oranı	2,82		1,87	
Toplam gelir ve aylık alanlar	59,963	100,0	11,678	100,0
Yaşlılık aylığı alanlar	43,073	71,8	8,077	69,1
Malullük aylığı alanlar	10,806	18,0	132	0,1
Ölüm aylığı alanlar	6,084	10,2	3,312	28,4
Ölüm aylığı alanlar/yaşlılık aylığı alanlar	0,14		0,41	

Kaynak: [www.ssa.gov/Fast Facts & Figures About Social Security, 2016.](http://www.ssa.gov/Fast Facts & Figures About Social Security, 2016.), [www.sgk.gov.tr/is-tatistikler\(17.01.2017\)](http://www.sgk.gov.tr/is-tatistikler(17.01.2017)).

ABD’de pasif sigortalıların % 90’ı yaşlılık ve malullük aylığı, % 10’u ise ölüm aylığı alanlardan oluşurken, Türkiye’de yaşlılık ve malullük aylığı alanlar % 71; ölüm aylığı alanlar ise % 28,3 dür. Türk sosyal sigorta sisteminde malullük aylığı alanlar toplam aylık alanların sadece % 1,1’ i iken ölüm sigortasından gelir ve aylık alanların oranı % 28,4’dür. Bu fark Türk sosyal sigorta hukukunda eş ve kız çocuğu olarak kadınlara yönelik gelir ve aylıklara hak kazanma şartları bakımından var olan farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Özellikle kız çocuklarının evlenmedikleri ve sigortalı sayılmalarını gerektiren bir iş sahibi olmadıkları sürece yaşa ve muhtaçlık şartına bağlı olmaksızın anne ve babalarından gelir ve aylık almaları bu sonucu doğurmaktadır.



**Tablo 4:** 4/1- a Kapsamında SGK'dan Gelir ve Aylık Alanların Dağılımı (2015)

Gelir ve Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)		Sayı	%
Malullük Aylığı Alanlar Toplam		73.004	100,0
	Kadın	10.600	14,5
	Erkek	62.404	85,5
Yaşlılık Aylığı Alanlar		4.865.179	100,0
	Kadın	992.305	20,3
	Erkek	3.872.874	79,7
Ölüm Aylığı Alanlar		1.751.325	100,0
	Kadın Eş	1.121.162	64,0
	Erkek Eş	28.403	1,6
	Kız Çocuk	476.013	27,2
	Erkek Çocuk	112.335	6,3
	Ana	11.401	0,06
	Baba	2.011	0,01
TOPLAM		6.689.508	100,0
	Kadın	2,611.481	39,0
	Erkek	4.078.027	61,0

Kaynak: www.sgk.gov.tr/istatistikler/2015istatistikyılı(03.03.2017)

SGK kapsamındaki ana çalışan grubunu oluşturan 4/a'lı aktif sigortalıların % 27'si kadın sigortalılardan oluşurken, SGK'dan gelir ve aylık alan pasif sigortalılar içinde kadınların oranı % 39'dur. Yaşlılık sigortasında kendi çalışmasına bağlı sigortalılığa bağlı olarak yaşlılık aylığı alanların % 20,3'ü kadın iken ölüm sigortasında dul eş, kız çocuğu ve anne olarak aylık alanların oranı % 91,8'i kadındır ve kadınların toplam aylık alanlar içinde oranını yükselten de bu sigorta koludur. Bu göstergelere göre ölüm sigortası Türkiye'deki şekli ile esasen kadınlar için oluşturulmuş bir sigorta kolu fonksiyonu görmekte, "*kadın dostu sosyal güvenlik sistemi*" (Alper ve Özgökçeler, 2016), kavramsallaştırması da buradan kaynaklanmaktadır. Dul eş ve kız çocukları için hak sahibi olmada yaş şartının aranmaması, değişik sonuçlar doğurmaktadır. Nitekim ölüm sigortasından kadın eş olarak aylık alanların % 43,2 si 70 yaşın, % 15,4 ü 80 yaşın üzerindedir. Kız çocuğu olarak ölüm geliri alanların % 37,1 i 50; % 18,1 i 60; % 6,5'i 70 yaşın üzerindedir. 80 yaşın üzerinde olan 8.051 kadın (% 1,6) anne ve babası üzerinden "*kız çocuğu*" olarak aylık almaya devam etmektedir.

Ölüm sigortasından aylık bağlanması için kadın eşler için dulluk, kız çocuklar içinde çalışmama ve evli olmama şartlarının aranmasının, bu kişileri çalışma hayatından uzaklaştırma etkisi de dikkate alınırsa (Alper vd, 2015), bu durumun sosyal sigorta sisteminin aktif/pasif sigortalı dengesini olumsuz etkilediği bir gerçektir. Bu şekli ile ölüm sigortası, bir sosyal sigorta uygulaması olmaktan ziyade sosyal gerekçelerle kamu sosyal yardım programına dönüşmüş görünmektedir.

#### **4.6. Türkiye’de, sosyal sigortalarla sosyal güvenlik kapsamına alınacak kişi sayısı bakımından üst sınıra gelinmiştir.**

2016 ekim ayı itibarıyla toplam nüfusun % 86,2’sini oluşturan 67,9 milyon kişi aktif ve pasif sigortalı ile bunların bağımlıları (eş, çocuk, ana-baba) statüsünde sosyal güvenlik kapsamındadır (Tablo 1). Bu sayıya gelir testine bağlı olarak kapsama alınan 9,2 milyon genel sağlık sigortalısı da dahil edilince nüfusun % 98,6’sı sosyal güvenlik kapsamına alınmış, (SGK, Ekim-2016), reformun kişi bakımından herkesi kapsama alma hedefi genel sağlık sigortası bakımından gerçekleşmiştir. Bu oran, okuma-yazma oranı dahil Türkiye’nin en yüksek oranlı sosyal göstergesidir. Ancak bu gerçekleşmenin gerisinde sosyal sigortacılık ilkeleri bakımından sağlıklı olmayan göstergeler vardır ve kişi olarak kapsam bakımından Türk sosyal sigorta sistemi için bir tür *sanal iyilik hali* ortaya çıkmıştır. Çünkü, işgücüne katılma oranının % 52, istihdam oranının % 46,2 olduğu, işgücünün de % 33,9’unun kayıtdışı çalıştığı bir ortamda nüfusun tamamına yakınının sosyal sigortalarla güvence altına alınmış olması sağlıklı bir durum değildir.

Sosyal sigortalarla sosyal güvenlik kapsamına alınanlar içinde aktif sigortalı olanların sayısı sadece % 30’dur. (20,5 milyon kişi). Sigortalı nüfusun % 52’si (35,3 milyon kişi) bağımlı nüfus, % 17,2’si pasif sigortalılardan oluşmaktadır (SGK, 2016). 20.5 milyon kişinin prim ödediği bir sistem 67,9 milyon kişiye sosyal güvence sağlamaktadır. GSS bakımından gelir testine bağlı prim ödeyen 2,7 milyon kişi de dahil edilirse 23,2 milyon kişinin prim ödediği bir sistem 76,8 milyon kişiye GSS bakımından sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Bir başka ifade ile prim ödeyen 1 kişi, kendi dışında 2,3 kişinin daha sosyal güvenliğini sağlamaktadır.

## 5. Sosyal güvenlikte yasal kapsam-efektif kapsam gelişmesi

Türk sosyal sigorta sistemi, özellikle mikro sigortacılık uygulamaları ile kapsama alınan a-tipik çalışan grupları ile ilgili düzenlemeler de dikkate alınınca kişi bakımından kapsamla ilgili *yasal düzenlemeleri* tamamlamıştır ve yasal olarak kapsamı olumsuz etkileyecek ciddi bir boşluk bulunmamaktadır. ILO'nun terminolojisi ile reformun *yasal kapsam hedefi* gerçekleşmiş, şartları uygun olan herkesin sosyal sigortalarla sosyal güvenceye kavuşabileceği mevzuat tamamlanmıştır. Yine, kişilerin sosyal güvenlik haklarından fiilen faydalanabilme ve erişebilme durumunu ifade eden "*efektif kapsam*" da GSS bakımından büyük ölçüde gerçekleşmiş, nüfusun tamamına yakını kapsama alınmıştır. Ancak aynı değerlendirmeyi diğer sosyal sigorta kolları için söylemek mümkün görünmemektedir.

**Tablo 5: Sosyal Sigortaların Efektif Kapsamı (2014)**

Sosyal Sigorta Kolları	Efektif Kapsam (%)
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	68,4
Analık	67,0
Yaşlılık	88,1
İşsizlik	7,7
Sağlık	97,4

Kaynak: **ILO (2014)**, World Social Protection Report: building economic recovery, inclusive development and social justice-2014/15, International Labour Office (.196-237).

Türkiye henüz aile ödenekleri sigortasını oluşturmadığı için bu sigorta kolu için kapsamla ilgili bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Yukarıdaki verilere göre efektif kapsam bakımından en sıkıntılı sigorta kolu işsizlik sigortasıdır. Sosyal sigorta mevzuatımızın kapsamla ilgili düzenlemeleri göz önüne alırsak, ekim 2016 tarihi itibarıyla 3 milyon 647 bin işsizden 459.351'i (% 12,6'sı) işsizlik ödeneği olarak efektif olarak işsizlik sigortasından faydalanabilmektedir. Dikkat çekici olan sosyal sigortaların en önemli harcama kalemini oluşturan yaşlılık sigortası ile ilgili % 88,1 oranıdır ve bu oran da gerçekçi olmayan son suni olarak yükseltilmiş, sanal bir veridir. ILO verilerine göre; Türkiye'de yaşlılık sigortası için prim ödeyenlerin 15-64 yaş grubunda bulunan potansiyel aktif nüfusa oranı kadınlar için % 11,7; erkekler için % 44,1, ortalama % 27,8'dir

(ILO, 201:271). Ancak, efektif kapsamı ifade eden zorunlu emeklilik yaşının üzerinde olup yaşlılık aylığına hak kazananların oranı ise % 88,1 dir (ILO, 2104:277). Bir başka ifade ile aktif sigortalılık döneminde prim ödeyen 27,8 kişi; pasif sigortalılık döneminde 88,1 kişiye yükselmektedir.

Efektif kapsamla ilgili bir başka olumsuz görünüm İKMH sigorta kolu ile ilgilidir. Kendi adına bağımsız çalışanlar ilk defa 5510 sayılı Kanunla İKMH kapsamına alınmıştır. Ekim 2016 tarihi itibarıyla 4/b'li sigortalı sayısı 2 milyon 789 bin kişidir. Ancak, bu kesimin maruz kaldığı iş kazası ve meslek hastalıkları ile ilgili herhangi bir veri 2015 SGK istatistik yılında yer alacak büyüklüğe erişmemiştir. Kurumdan gelir ve aylık alanlarla ilgili veriler incelendiği zaman İKMH dolayısıyla kendisine sürekli iş göremezlik geliri bağlanan sigortalı sayısı sadece 25, sigortalının ölümü dolayısıyla aylık bağlanan hak sahibi kişi ise yine sadece 59'dur. Bir başka ifade ile İKMH bakımından 4/b'li sigortalıların efektif kapsamı sıfırdır. Halen 4/a'lı sigortalı statüsünde bulunanlardan 65.361 kişi İKMH kapsamında sürekli iş göremezlik geliri alırken, ölen sigortalıların ölüm geliri bağlanan hak sahibi sayısı ise 85.112 kişidir. Basit bir karşılaştırma yapmak gerekirse, 13.9 milyon 4/a'lı aktif sigortalı grubundan toplam 150.473 kişiye İKMH dolayısıyla gelir bağlanmışken, 2,7 milyon 4/b'li sigorta grubundan sadece 84 kişinin İKMH'den gelir alması bu grup için efektif kapsam sıfırdır değerlendirmesi yapılmasına imkan vermektedir.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik reformu, *herkesi eşit şartlarda kapsama alma hedefini* GSS bakımından büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Ancak aynı olumlu değerlendirmeyi diğer sosyal sigorta kolları ile ilgili kişisel kapsamla ilgili olarak söylemek mümkün değildir. Kapsamla ilgili istatistiklere yansıyan yüksek oranlı kişisel kapsam verileri, sağlıklı göstergelere dayanmayan sanal verilerdir. İşgücüne katılma oranının % 52,4; istihdam oranının % 46,2; kayıtdışı çalışmanın % 33,9 olduğu bir yapıdan % 86,5 oranında bir sosyal güvenlik kapsamına ulaşmak sağlıklı ve sürdürülebilir değildir. Nitekim aktif/pasif sigortalı oranının reformdan 8 yıl sonra hala 1,87 olması bunu göstermektedir.

Sosyal sigortaların kişisel kapsamı ile ilgili gelişmeler yalnızca sosyal sonuçlar doğurmaz. Sosyal güvenlik reformunun, *“aktüeryal dengesi sağ-*

*lanmış, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi oluşturma”* hedefi kapsamla ilgili sağlıklı parametreleri ile gerçekleştirilebilir. Aktif/pasif sigortalı oranı, aynı zamanda sistemin aktüeryal dengesini gösteren gelir/gider karşılama oranının gerisinde yatan yapıyı gösterir. Sosyal güvenlik reformundan beklenen sonuçların alınması için yapılması gerekenler çok karmaşık, bilinmeyen veya Türkiye’nin ilk defa başvuracağı yöntemler değildir. Bugüne kadar doğru sonuçlar veren uygulamalara devam etmek, yanlışlardan kaçınmak yeterli olacaktır. Bu kapsamda, prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artırmaya yönelik olarak sırası ile işgücüne katılma, istihdam ve kayıtlı istihdam oranını artırmaya yönelik çabalara devam etmek gerekir. Ancak, 8 yıllık uygulama dönemi sonuçları yalnızca aktif sigortalı sayısının artırılması ile problemin çözülmeyeceğini göstermiştir. Pasif sigortalı sayısının artış hızının azaltılmasına, insanların daha uzun süre çalışma hayatında kalmasına yönelik tedbirleri de almak gerekir. Aksi halde, bugün olduğu gibi, istatistiklere yansıyan şekliyle kapsam bakımından çok parlak görünen sayısal ve oransal göstergeler, karşımıza alt yapısı sağlam olmayan sanal bir iyilik hali ortaya çıkar. Sosyal sigortaların kişi olarak kapsam genişlemesi, çalışan ve prim ödeyen kişilerin sayısının artışından değil de gelir ve aylık alan pasif sigortalı sayısı ile bağımlı nüfus artışından kaynaklanırsa sosyal sigortaların gelir/gider dengesi başta olmak üzere temel göstergeleri bozulur. Bağımlı nüfus ve pasif sigortalılarla ilgili olarak; GSS bakımından gelir testinin daha sağlıklı yapılması, pasif sigortalı statüsüne geçişi teşvik eden ve kolaylaştıran uygulamalardan vazgeçilmesi ve nihayet, siyaseten zor olmakla birlikte, dul eşlerle kız çocuklarının ölüm sigortasından hak sahibi olma şartlarının yeniden belirlenmesi ilk akla gelen tedbirleri oluşturmaktadır. Aynı bir çalışma konusu olmakla birlikte, halen sosyal güvenlik ihtiyaçları kamu sosyal yardım programlarınca karşılanması gereken kişi ve grupların sosyal sigortalar üzerinden güvencelerinin sağlanması uygulamalarına son verilmeli (65 yaşını geçen anne-babanın 2022 sayılı Kanun yerine ölen sigortalı çocukları üzerinden güvenceye kavuşturulması gibi), reform gerekçesinde belirtildiği gibi sosyal sigorta sisteminin sigortacılık ilkelerine göre çalıştırılmasına imkan verilmelidir. Temel göstergeleri sağlıklı olan bir sosyal sigorta sistemi, sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sisteminin garantisidir.

## KAYNAKÇA

- Alper, Y., Özgökçeler, S.(2016), “*Pozitive Discrimination Practices Towards Women In Turkish Social Insurance Law: Women-Friendly Social Security System*”, **X. European Conferance on Social and Behavioral Sciences, Sarejova, Bosnia and Herzegovina, May 19-22. 2016.**
- Alper, Y., Özgökçeler, S., Sümer, G., (2015), “Ölüm Sigortasından Bağlanan Aylıkların Kız Çocuklarının İşgücü Katılımına ve İstihdama Etkileri”, **Siyaset Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı (335-350).**  
[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik\\_istatistik\\_bilgileri\(17/01/2017\)](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri(17/01/2017))
- ILO (2014), **World Social Protection Report: building economic recovery, inclusive development and social justice-2014/15**, International Labour Office, Geneva.
- SGK (2013), **Sosyal Güvenlik Reformunun 4. Yılında 400 Yenilik**, SGK, Yayın No:80, Ankara.
- SGK (2016), **Sosyal Güvenlik Kurumu Temel Göstergeler**, SGK Sigorta Primleri Daire Başkanlığı, Aralık 2016.
- SGK (2017), Sosyal Güvenlik Kurumu Aylık İstatistikler: Sigortalı ve Mali İstatistikler, [www.sgk.gov.tr/istatistikler](http://www.sgk.gov.tr/istatistikler) (17.01.2017).
- T.C. Başbakanlık (2005). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-9: Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- T.C. Hükümeti (1996), **Sosyal Güvenlik Reformu: Hizmete Özel Rapor**, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2016), “Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018” 2107 yılı Programı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> (11.01.2017).
- Teksöz, Tuncay (2006), “*Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform*”, **Ege Sanayicileri ve İşadamları Derneği**, 13 Mayıs 2006, İzmir.

İŞKUR (2016), İşsizlik Sigortası Bülteni, Aralık-2016, <http://www.iskur.gov.tr> (17.01.2017).

[https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast\\_facts/](https://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/)(17.01.2017).

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24623>(17.01.2017)

<http://www.hurriyet.com.tr/yas-bekleyen-7-2-milyon-kisiye-kotu-haber-40252910-17.01.2017>).

(<http://www.hurriyet.com.tr/yas-bekleyen-7-2-milyon-kisiye-kotu-haber-40252910>).

