

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun Uzun Dönem Aktüeryel Dengeleri:

1999 Reformu ve Alternatifleri

Serdar Sayan*

Bilkent Üniversitesi İktisat Bölümü

Özet

Bu makalede, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun (SSK) yaşlılık sigortası sunumuna bağlı açıklarının prim ve bağlama oranları ile emeklilik yaşından oluşan emeklilik sistem parametrelerinin alternatif değerleri altında 2060 yılına kadar izleyeceği seyir incelenmektedir. Bu parametrelerin 1999 Eylül'ünde yürürlüğe giren ve emeklilik yaşı ile ilgili hükümleri Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca değiştirilen 4447 sayılı sosyal güvenlik reformu yasasınca öngörülen mevcut değerleri altında oluşacak açıklar, bu değerlerde yapılabilecek değişikliklerden sonra oluşacak açıklarla karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir. Çalışmadaki analizin SSK üzerinde yoğunlaşması, bu kuruluşun hem kapsam, hem de bütçe açısından Türkiye'nin en büyük yaşlılık sigortası sunucusu ve 1999 reformu sonrasında finansman akışında gözlenen görece iyileşmenin en bariz olduğu kuruluş olmasından kaynaklanmaktadır.

1. Giriş

Bireyleri ve onların bakmakla yükümlü oldukları yakınlarını, yaşlılık, sakatlanma, ölüm, iş kazası ve meslek hastalıkları, sağlık sorunları, analık ve işsizliğe bağlı olarak ortaya çıkan gelir kaybı risklerine karşı korumak üzere sağlanacak her çeşit sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kamusal sunumu sosyal güvenlik kavramı

* Bu makale, yazarın ABD'de Ohio State Üniversitesi'nde Misafir Profesör olarak bulunduğu dönemde, 2004'de TÜSİAD'ca yayınlanan bir rapora (TÜSİAD, 2004) katkıda bulunmak üzere yaptığı çalışmaya dayalıdır ve söz konusu raporda yer almayan kimi sonuçları sunmaktadır. Yazar, kullanılan modelin genetik algoritma çözümünde yararlanılan bilgisayar programını yazan Prof.Dr. Gönül Turhan-Sayan'a; bu programı çalıştırarak sonuçları çıkartan Artun Alparslan'a; uzun tartışmalar sırasında ortaya koydukları görüş ve eleştirileri için TÜSİAD raporunu ortaklaşa kaleme aldığı Prof.Dr. Yusuf Alper ile Prof.Dr. Selahattin İmrohoroğlu'na ve başta Melih Araz olmak üzere TÜSİAD Sosyal Güvenlik Reformu Komisyonu üyelerine ve Genel Sekreter Yardımcısı Ebru Dicle'ye teşekkürlerini iletir. Bununla beraber, çalışmada kalmış olabilecek her türlü eksik ve hatanın sorumluluğu yazara aittir.

kapsamında yer almaktadır. Gerek Türkiye, gerekse diğer ülkelerde, bireyleri bu risklere karşı korumaya yönelik olarak kamu eliyle yürütülen sigortacılık faaliyetlerinden, toplam sosyal güvenlik gelirleri ve harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan faaliyet kolu yaşlılık (emeklilik) sigortasıdır.

Kamunun belli bir yaştan sonra emekli olarak çalışmayı bırakan bireylerin karşılaştıkları kazanç kaybına rağmen asgari bir yaşam standardını tutturmasını sağlamak üzere yaptığı en tipik düzenleme, çalışanların zorunlu bir yaşlılık sigortası kapsamına alınmaları ve bu sigorta kapsamında hak kazananlara, çalışma yaşamının sonunda üzerinden bir yaşlılık (emeklilik) aylığının bağlanması biçimindedir. Türkiye’de devletçe kurulup çalıştırılan sosyal güvenlik kuruluşlarının en önemli faaliyet alanlarından biri olan zorunlu yaşlılık sigortası, pek çok başka ülkedeki uygulamaya benzer biçimde, dağıtım sistemi temelinde sunulmaktadır. Dağıtım sistemi, çalışırken zorunlu yaşlılık sigortası katkılarını (primlerini) ödeyerek emekliliğe hak kazananlara çalışma yaşamında elde edilen ortalama kazancın belli bir yüzdesi (bağlama oranı) üzerinden bağlanan yaşlılık aylıklarının, mevcut durumda aktif olan çalışanlar ve onların işverenlerinden belli prim oranlarına göre toplanan zorunlu katkılar (prim ödemeleri) yoluyla finansmanına dayalıdır. Bu yüzden de, prim ve bağlama oranları sabitken, dağıtım sistemi temelinde çalışan bir sosyal güvenlik kuruluşunca sağlanan yaşlılık sigortası kapsamında prim ödeyen çalışan (maaş alan emekli) sayısı ne kadar yüksekse, kuruluşun prim gelirleri (maaş ödemeleri) de o kadar yüksek olacaktır. Buna bağlı olarak da, emekli stokunun çalışan sayısından daha süratle büyümesi gibi gelişmeler, dağıtım sisteminde çalışan sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengelerinin zaman içinde bozulmasına yol açmaktadır. Zamanla büyüyen emeklilik sigortası açıkları, eninde sonunda prim oranları ve(ya) emeklilik yaşını yükseltme ve(ya) bağlama oranlarını düşürme gereğini ortaya çıkartmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’nin yaşlılık sigortası sistemindeki açıkların yakın tarihteki gelişiminin kısaca gözden geçirilmesini takiben 1999 Eylül’ünde çıkartıldıktan sonra Anayasa Mahkemesi’nin itirazı uyarınca değiştirilen sosyal güvenlik reformu yasasının Sosyal Sigortalar Kurumu’nun (SSK) açıkları üzerinde yaratabileceği sonuçlar 2060 yılına kadar uzanan projeksiyonlar altında ele alınmakta ve mevcut durumun kimi alternatifleri değerlendirilmektedir. Çalışmadaki analizin SSK üzerinde yoğunlaşması, bu

kuruluşun hem kapsam, hem de bütçe açısından Türkiye'nin en büyük yaşlılık sigortası sunucusu ve 1999 reformu sonrasında finansman akışında gözlenen görece iyileşmenin en bariz olduğu kuruluş olmasından kaynaklanmaktadır.

2. Türkiye'de Yaşlılık Sigortası Sisteminin Yapısı ve Sorunları

Türkiye'de zorunlu yaşlılık sigortası, dağıtım esasına değişen derecelerde bağlı olarak çalışan üç büyük kamu kurumu ve bunların yanında faaliyet gösteren, daha dar kapsamlı bir takım yardımlaşma sandıkları tarafından sağlanmaktadır. Üç büyüklerden Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) özel sektörde çalışan mavi ve beyaz yakalı çalışanlarla, kamuda çalışan mavi yakalılara ve tarım işçileri ile isteğe bağlı sigortalılara hizmet verirken, Esnaf ve Sanatkarlar Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) esnaf ve sanatkarların yanısıra, çiftçiler ve diğer bağımsız çalışanlar ile ev kadınları ve muhtarlardan isteğe bağlı sigortalıları kapsamaktadır. Dağıtım temeline bağlılığı diğerlerinden daha zayıf olan Emekli Sandığı (ES) ise devlet memurlarını yaşlılık sigortası kapsamına almaktadır.

Giriş'te de değinildiği üzere, dağıtım esaslı, çalışırken prim katkılarını ödemiş olan emeklilere (pasif sigortalılara) ve onların hak sahibi olan aile bireyelerine (bağımlılara) yapılan ödemelerin, çalışanlar (aktif sigortalılar) ve onların işverenlerince yapılan prim ödemeleri yoluyla finanse edilmesini öngörmektedir. Bu yüzden, yaşlılık sigortası kuruluşlarının gelir-gider dengeleri aktif-pasif sigortalılar ve bağımlıların sayısına çok duyarlıdır.

Türkiye çalışma yaşındaki bireylerin oranının yüksek olduğu, dolayısıyla bu konuda önemli avantajlar sağlayan genç nüfusuna rağmen, aktif-pasif oranlarında izlenen sosyal güvenlik politikalarının bir sonucu olarak gözlenen düşmeye bağlı olarak 1990'lardan itibaren hızla büyüyen yaşlılık sigortası ve sosyal güvenlik açıklarıyla karşılaşmıştır. Gerçekten de aktif-pasif oranları, SSK ve ES için ikinin, Bağ-Kur için de üçün altına inmiştir. 1990 itibarıyla 1,8 (ES), 2,4 (SSK) ve 4,7 (Bağ-Kur) olan bu oranlar, 2000 yılına gelindiğinde ES ve SSK için sırasıyla 1,67 ve 1,89 olmuş; Bağ-Kur için de 2,59'da kalmıştır. Aktif-pasif oranlarındaki bu düşüşün, bağımlılar hiç hesaba katılmasa bile, ciddi açıklara yola açması kaçınılmazdır. ES için 1990 yılı itibarıyla bile çok düşük olan oran bir yana bırakılırsa, aktif-pasif oranlarının 1990-2000 arası izlediği seyir, SSK

için %21, Bağ-Kur için ise %45’lik bir düşüşü ifade etmektedir. 2000 yılı itibarıyla aktif, pasif ve bağımlılar toplamı 59,3 milyon kadar olan sigortalı nüfusunun %57,6’sının SSK ve %25,8’inin Bağ-Kur kapsamında olduğu hatırlandığında, özellikle SSK ve Bağ-Kur’un aktif-pasif oranlarındaki ciddi düşüşlerin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Gerçekten de, aktif-pasif oranlarındaki bu düşüşün de katkısıyla, hızla büyüyen sosyal sigortalar açığı özellikle 1990’ların ikinci yarısında acilen reform yapılması gereğini ortaya çıkarmıştır (Tablo 1).

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Sistemi Açıkları

Yıllar	Bütçe Açığı (Trilyon TL)	Sosyal Güvenlik Açığı (Trilyon TL)	Sos. Güv. Açığının Bütçe Açığına Oran (%)	Sos. Güv. Kuruluşlarına Transferlerin GSMH Payı (%)
1993	134	23	17	1.20
1994	152	30	20	1.13
1995	316	113	36	1.44
1996	1238	326	26	2.16
1997	2180	740	34	2.55
1998	3990	1400	35	2.85

Kaynak: Ayaş (1998).

Tablo 1’deki rakamlar, sosyal güvenlik sisteminin yarattığı ve Hazine tarafından karşılanan kayıpların, genel bütçe içinde büyük bir paya sahip olmanın ötesinde, GSMH içindeki payları itibarıyla da büyüdüğünü göstermektedir. Kısa sürede sürdürülemez boyutlara ulaşan sosyal güvenlik açığı, 1999 yılında iktidarda olan hükümeti soruna acilen müdahale ederek 4447 sayılı yasayı çıkartmaya itmiştir. Çeşitli projeksiyonlar, prim oranı, bağlama oranı ve asgari prim ödeme süresi/emeklilik yaşından oluşan sigorta

parametrelerinin 1999 öncesi değerlerinde tutulması durumunda, açığın 2050 yılına kadar GSMH'nin %16'sını geçeceğini göstermiştir. Sadece yaşlılık sigortası sisteminin katkısı göz önüne alındığında bile, 2010 yılına kadar açığın GSMH içindeki payının %5'i aşacağı tahmin edilmiştir (Ayaş, 1998).

Bu durumun temel nedenleri arasında özellikle öne çıkanlar şunlardır (Sayan, 2001; TÜSİAD, 2004) :

1) Emeklilik yaşının benzeri görülmemiş bir popülizm örneği olarak, kadınlarda 38, erkeklerde 43 gibi ortalama yaşam beklentisinin en düşük olduğu yoksul Afrika ülkelerinde bile örneği bulunmayan bir düzeye düşürülmesi.¹ Bu, bir taraftan çalışanların prim ödeyeceği ortalama süreyi kısaltarak aktif sigortalı başına toplanan primin toplam miktarını düşürürken, bir yandan da, ortalama emekli aylığı ödeme süresini uzatarak² pasif sigortalı başına ödenen toplam maaş miktarını artırmıştır. Ayrıca, aktif-pasif oranlarının düşmesine yol açarak aktüerya dengelerini alt üst etmiştir.

2) Kayıtdışı istihdamın yüksekliği ve –aktüerya dengeleri açısından daha vahim sonuçları olan, ödenmeyen primler için af çıkartma uygulamalarının da katkısıyla düşen prim tahsilat oranları ile primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri sonucu ortaya çıkan kaçak sorunu (Sayan, 1999).

3) Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğünün yanısıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin, sık sık çıkartılan borçlanma kanunları ve emeklilere, prim karşılığı olmaksızın sosyal yardım zammı adı altında yapılan transferler yoluyla zayıflatılması –ki Kılıçdaroğlu (1998) tarafından verilen rakamlara göre, sadece 1977-1996 arasında yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri 13,8 milyar dolar mertebesindedir.

¹ Işıklı (1998), emeklilik yaşının birçok kez düşürülmesini takiben ulaştığı bu düzeyin aslında sigortalılar ya da onların temsilcisi olan örgütlerden gelen baskı sonucu olmadığını, siyasal iktidarların çalışanlara hoş görünmek ve işsizlik sorununa çözüm getirmek amacıyla girişimleri sonucu olduğunu söylemektedir. Bunun işsizlik sorununa gerçek bir çözüm getirmekten çok, üretime katılmayan insanlara rant dağıtılmasına yol açan ve genç emeklilerin ikinci işlere yönelmesi nedeniyle işsizliğin düşmesine katkısı da olmayan çok pahalı bir adım olduğu açıktır.

² Burada emeklilerin maaş alma süresinin, böyle bir müdahale olmaksızın da, zaman içinde yükselen yaşam beklentisine bağlı olarak arttığı hatırlanmalıdır.

4) Sosyal güvenlik kuruluşlarının, yaş kompozisyonunun getirdiği avantajlar sonucu açık vermeksizin çalışmayı başardıkları 1990 öncesi dönemde ellerinde tuttıkları fonların, çok düşük getirilerle başka kamu harcamalarının finansmanında kullanılmış olması ve destekleme alımları gibi ilgisiz alanlarda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılması.

Bu sorunlar nedeniyle 1999'a dek sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan sosyal güvenlik sistemi finansman açıkları, kamu kesimi borçlanma gereğini ve buna paralel olarak da borçlanmanın maliyetini artırmışlar ve enflasyonun yükselmesine katkıda bulunmuşlardır. Böylece, temel amaçlarından biri gelir dağılımını düzeltmek olan sosyal güvenlik sistemi, gelir dağılımının bozulmasına katkıda bulunur hale gelmiştir. Öte yandan, artan borçlanma maliyeti özel sektör yatırımlarını frenleyerek ve dışlayarak, yeni istihdam yaratılmasını yavaşlatmıştır.

Resmi Gazete'nin 8 Eylül 1999 sayısında yayımlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı yasa, sürdürülemez hale gelen açıkları kontrol altına almak ve uzun dönemli aktüeryel dengeleri yeniden kurmak hedefleriyle, iki aşamalı olarak tasarlanan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun ilk aşaması olarak yürürlüğe konmuştur.

Başta emeklilik maaşı bağlanma yaşının kadın/erkeklerde 38/43'ten, mevcut sigortalılar için 10 yıllık kademeli geçişle 52/56'ya, yeni girecekler için 58/60'a yükseltilmesi olmak üzere acilen ihtiyaç duyulan önlemler bu ilk aşamada alınmıştır. 4447 sayılı yasayla ayrıca, kayıtdışı istihdamın önlenmesi yönünde önlemler getirilmiş, prime esas ücret tavanı artırılarak, emekli aylıklarıyla ödenen primler arasındaki ilişki güçlendirilmiştir. Emeklililerin alım gücünde enflasyona bağlı düşmeleri önlemek üzere de, emekli aylıklarının enflasyona endekslenmesi yoluna gidilmiştir.

Emeklilik yaşını yükseltilmesi ile aktif-pasif oranlarının ve işgücüne katılım oranlarının artırılması hedeflenirken,³ bir işsizlik sigortası sistemi kurularak, işsizlik ödeneği sağlanmasının yanısıra, yeni iş bulma ve meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulaması başlatılmıştır.

³ Yasanın çalışan/emekli oranları ve işgücüne katılımı üzerinde 2060 yılına dek yapacağı olası etkilerin ayrıntılı ve bu çalışmadaki modelleme yaklaşımı ile uyumlu bir analizi için, bkz. Sayan (2002).

Sonuç olarak, 4447 sayılı yasa sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözetilen, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir adım olmuş; reformun uygulamaya geçtiği ilk altı aydan itibaren SSK ve kısmen Bağ-Kur'un finansman yapılarında görece bir iyileşme gözlenmiştir (Tablo 2).⁴

Tablo 2: Sosyal Sigorta Kurumlarına Hazineden Yapılan Transferler (Cari Fiyatlarla Trilyon TL)

Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı
1999	1.111,0	796,1	1.035,0
2000	400,0	1.051,5	1.775,0
2001	1.108,0	1.740,0	2.675,0
2002	2.386,0	2.622,0	4.676,0
2003	2.865,6	4.930,0	6.145,0

Kaynak: SSK İnternet Sitesi (<http://www.ssk.gov.tr>)

Bu iyileşmeler, tüm sistemin hızla artarak 1999'da milli gelirin %3,7'sine ulaşan açıklarının 2000 yılında milli gelirin %2,6'sına gerilemesini sağlamıştır. Ancak 4447 sayılı yasanın getirdiği önlemlerin tek başına, yaşlılık sigortası açıklarını kapatmaya yetmeyeceği öngörülmüş⁵ önlemlerin reformun ikinci aşaması ile tamamlanması planlanmıştır. Bu ikinci aşama ile sosyal sigorta kuruluşlarının teknolojik ve kurumsal olarak açısından yeniden yapılandırılmaları yoluyla etkinlik ve verimliliklerinin artırılması; özel sektörde sağlanacak bireysel emeklilik sigortalarına ilişkin yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi; sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanılmasını

⁴ 2000 yılından itibaren finansman açığı konusunda lider konumuna gelen ES'nin açıkları ile ilgili olarak yapılan emeklilik yaşı dışındaki düzenlemeler, devlet memurlarının kamu personel rejimine tabi olması nedeniyle kısıtlı kalmış; emekli aylıklarının hesaplanması ve prim matrahları gibi temel parametreler bu aşamada değiştirilememiştir.

⁵ Açığın 2000'den sonra tekrar yükselmeye başlayarak milli gelirin %4'ünü geçmesi de bu öngörünün haklılığın göstermiştir.

sağlayacak bir yapılanmaya gidilmesi, ve kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmiştir.

Reformun bu ikinci aşaması uygulamaya konurken, 4447 sayılı yasanın açıkları kontrol altına almak üzere getirdiği en temel ve acil önlem olan emeklilik yaş yükseltimi, muhalefetin yasanın çıkışından önce sigortalı olanların emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltişi biçimine yaptığı itiraz üzerine, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin eşitliğe aykırı bulduğu kademeli yaş artış şemasının yerine 2002 yılında uygulamaya konan yeni düzenleme ile, Eylül 1999'dan önce sigortalı olanlar için geçerli 10 yıllık geçiş dönemi 20 yıla çıkartılmış ve asgari emeklilik yaşının bu süre sonuna dek 58/60 (K/E) yerine 56/58'e (K/E) yükseltilmesi öngörülmüştür. Bu durum 4447 sayılı yasada öngörülen önlemlerin etkinliğini daha da düşürmüştür.

İzleyen bölümde sıralanan varsayımlar altında ve sonuçların karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere 2000-2060 dönemi için yapılan analiz, SSK'nın yaşlılık sigortası açıklarına ilişkin 1999-öncesi durumun devamı senaryosunu 1999 ve 2002 düzenlemeleri sonrası ortaya çıkan durumlarla karşılaştırmaktadır. Bu karşılaştırmadan çıkan sonuçlar ışığında yapılması gerekenler ve alternatif reform senaryolarının yol açabileceği etkiler de söz konusu bölümde değerlendirilmektedir.

3. SSK'nın Yaşlılık Sigortası Açıkları: 2060'a Dek Öngörüler

2002 düzenlemeleri ile kısmen değişikliğe uğratılan 4447 sayılı yasa, Türkiye'deki yaşlılık sigortası sisteminin yarattığı açıkları kontrol altına almak üzere gecikmeli olarak da olsa atılan çok önemli bir adımdır. Bu önemine karşın, yasanın bugüne dek gözlenen katkısı, sorunun boyutlarını bir ölçüde küçültmekten ibaret olmuştur. Öte yandan, yaşlılık sigortası düzenlemeleri, tanımları gereği, etkileri uzun süreli gelecekte de gözlenecek düzenlemelerdir. Bu bakımdan, bu tür düzenlemelerin etkilerinin uzun dönemli olarak ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmada da, SSK'nın prim gelirleri ve emekli maaşı ödeme giderlerine ilişkin projeksiyonlara dayalı böyle bir uzun dönemli etkiler analizi sunmayı hedeflemektedir.

3.1. Kullanılan Model ve Varsayımlar

Kurulan modelin amacı, SSK'nın yaşlılık sigortası operasyonunun 2000-2060 döneminde yaratacağı birikimli açığın bugüne iskonto edilmiş reel değerini (yani A 'yı), veri kısıtlar altında en aza indirmeye yarayacak *prim oranı* (PO), *bağlama oranı* (BO) ve zaman içinde değişen *emeklilik yaşı* (Y_t) kombinasyonlarını genetik algoritma tekniği yardımıyla bulmaktır. Bir başka deyişle eldeki sorun, aşağıda verilen kısıtlı minimizasyon probleminin çözümünü sağlayacak $[PO \ BO \ Y_t]$ vektörlerini, genetik algoritma bazlı bir arama süreci sonucu buldurmaktır:

$$\text{Min}_{Y_t, PO, BO} |A| = \left| \sum_{t=2000}^{2060} \frac{1}{(1+\delta)^t} (BO \sum_{y=Y_t}^{yb} \overline{r} w_{y,t} e_{y,t} - PO \sum_{y=y_0}^{acy} r w_{y,t} \zeta_{y,t}) \right|$$

$$\text{öyle ki } N_{y,t} = \begin{cases} w_{y,t} & y_0 \leq y < Y_t, \forall t \text{ ise} \\ w_{y,t} + r_{y,t} & Y_t \leq y \leq acy, \forall t \text{ ise} \\ r_{y,t} & acy < y \leq yb, \forall t \text{ ise} \end{cases}$$

$$0 < \underline{PO} \leq PO \leq \overline{PO} < 1 \quad , \quad 0 < \underline{BO} \leq BO \leq \overline{BO} < 1$$

Burada

PO : Çalışan ve işverenlerce ortaklaşa ödenen primlerin ortalama oranını,

BO : Emeklilik maaşının çalışırken kazanılan miktara oranına tekabül eden bağlama oranını,

Y_t : t yılında emekli olanlara uygulanacak asgari emeklilik yaşını (azami çalışma yaşı acy olmak üzere $Y_t < acy$),

y : Asgari çalışma yaşından (y_0) ile yaşam beklentisine (yb) uzanan yaş endeksini ($yb > acy$),

t : Analizin başlangıç yılından (t_0) bitim yılına (τ) uzanan yılları ($t' = t - t_0$).

δ : Gelecekteki gelir ve ödemeleri bugünün değerlerine çevirmek için kullanılan ve %5 olduğu varsayılan iskonto oranını,

$\zeta_{y,t}$: t yılında y yaşında olup prim ödemekte olacak aktif çalışanların sayısının projeksiyon değerini,

$rw_{y,t}$: t yılında y yaşında olup prim ödemekte olacak aktif çalışanların reel kazançlarının prime tabi tavan projeksiyonunu,

$e_{y,t}$: t yılında y yaşında olup emekli maaşı almakta olacak emeklileri sayısının projeksiyon değerini ve

$\overline{rw}_{y,t}$: t yılında y yaşında olacak emeklilerin çalışırken elde ettikleri reel kazanç ortalamasının projeksiyon değerini göstermektedir. Problemin kısıtındaki $N_{y,t}$ ise t yılında y yaşında olup işgücüne katılan nüfusun işsizleri hariç tutan projeksiyon değerini temsil etmektedir.

Yukarıdaki problemde Y_t , PO ve BO dışında kalan bütün semboller değerleri demografik gelişmeler ve emek piyasasının durumunca belirlenden ve SSK açısından veri olan dışsal değişkenleri temsil etmektedir. Bundan böyle *kilit sistem parametreleri* olarak da adlandırılacak olan bu parametrelerin farklı kombinasyonları bulunduğu, bunlardan hangisinin seçilerek uygulamaya konulacağı siyasi iradenin kararlaştıracağı bir konudur. Ancak hangisi seçilirse seçilsin, model çözümünden bulunan bir kombinasyonun uygulamaya konulması halinde, 2000-2060 dönemi boyunca toplanacak prim toplamının aynı dönem boyunca emeklilere ödenecek maaşlara yaklaşması sağlanmaktadır. Gelecekteki farklı yıllarda toplanacak primler ve yapılacak ödemelerin karşılaştırılabilirliği, sistemin tüm alacak ve borç toplamalarının yılda %5'lik bir vade farkı için iskonto edilerek bugünkü değerlere dönüştürülmesi ile elde edilmiştir.⁶

Modelin genetik algoritma çözümü, kilit sistem parametreleri olarak kullanılabilen farklı (PO , BO , Y_t) kombinasyonlarını, farklı prim kaçağı oranı senaryoları altında bulmaktadır. Bu amaçla yazılan bilgisayar programı gerektiğinde mevcut durum analizleri ve önceden kararlaştırılmış parametre kombinasyonlarının ima ettiği açık değerlerinin hesaplanması amacıyla da kullanılabilir.

Genetik algoritma yardımıyla optimal kombinasyonları bulma amacıyla kullanıldığında model, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından DİE'nin hazırladığı nüfus projeksiyonlarına dayanarak yapılan 1995-2060 dönemi projeksiyonlarını veri

⁶ Model ve kullanılan çözüm algoritmasının daha ayrıntılı teknik bir betimlemesi için, bkz. Sayan ve Turhan-Sayan (2001).

olarak almakta ve aşağıdaki basitleştirici varsayımlar altında çözülmektedir (TÜSİAD, 2004):

- a) Analiz sadece yaşlılık sigortasına odaklanmakta; dul-yetim maaşları, malüllük sigortası, sağlık harcamaları vb. ile sosyal yardım zamları benzeri transferler ve toplu ödemeler (emeklilik ikramiyeleri) incelemenin dışında bırakılmaktadır. Benzer olarak, SSK'nın prim dışı gelirleri ve yönetim giderleri de kapsam dışında tutulmuştur. Bunların da eklenmesi durumunda, analize konu olan açık miktarı daha da büyüyecektir.
- b) Yaşlılık sigortası sisteminin dağıtım esasına dayalı olarak çalışmayı sürdüreceği varsayılmaktadır. Ancak bağlama oranlarının değişmesine neden olan prim ödeme gün adedi kriteri ihmal edilmiş; bu oran için tek bir ortalama değer kullanılmıştır. Ayrıca prim oranları için de çalışan ve işveren payları ayrıştırılmamış; bunların toplamını yansıtan bir ortalama oran göz önüne alınmıştır. Benzer biçimde, emekliliği hak etmenin ek kriteri olan prim ödenen gün adedi ihmal edilmiş; sadece yaşa bakılmıştır.
- c) Aktif çalışanlarca ödenen primler ve pasif sigortalılara ödenen emeklilik aylıkları için enflasyondan arındırılmış (reel) tutarlara ilişkin projeksiyonlar kullanılmış; bu reel tutarların hesaplanmasında 1995 yılı fiyatları baz alınmıştır.
- d) Modele ve modelin çözümleri için yazılan bilgisayar programına eklenmesi güç olmamakla birlikte, bilgisayar kullanım zamanında yol aacağı uzatmalardan kaçınmak üzere, kadın ve erkek çalışanlar için farklı olan asgari emeklilik yaşları arasındaki fark ihmal edilmiş; asgari emeklilik yaşı kadınlar için geçerli olana eşit kabul edilmiştir.

Yukarıda (b) ve (c) maddeleri altında listelenen varsayımlarla uyumlu olarak model, her bir çalışan için ödenecek prim tutarını, belli bir yılda belli bir yaşta olan çalışanın kazancının ilan edilen prim tavanına tabi miktarının, işveren ve çalışan paylarından oluşan emeklilik sigorta prim oranı ile çarpımı yoluyla bulmaktadır. Emekli maaşları ise, bireyin emeklilik öncesi kazançlarının belli bir ortalaması ile bağlama oranının çarpılması ile hesaplanmaktadır. Çalışanların gelirlerinin genel verimlilik artışının yanısıra, yaşları ve kıdemlerine paralel olarak da artacağı varsayılmıştır.

SSK'ya bağlı aktif ve pasif sigortalıların sayılarına ilişkin projeksiyonlar, gerek kurumun kapsadığı nüfusun geçmişteki seyri, gerekse Türkiye'nin genel demografik yapısına ilişkin projeksiyonları göz önüne almaktadır. Genel demografik yapı ile ilgili varsayımlar ILO (1996) alışmasında da kullanılan varsayımlara benzer olarak, Türkiye'de 2000-2060 yılları arası dönemde beklenen

- i) Doğum oranı düşüşünü,
- ii) Yaşam beklentisi artışını,
- iii) Bunlara bağlı olarak nüfus yaşlanmasını,
- iv) İşsizlik oranı değişikliklerini

hesaba katacak biçimde formüle edilmiştir.

Bu varsayımların ışığında, Türkiye'nin önünde ele alınan dönem içinde açılması beklenen "Demografik Fırsat Penceresi" de hesaba katılmıştır. Projeksiyonların 2025-2030 yıllarına kadar süreceğini tahmin ettiği fırsat penceresi, çalışma yaşındaki (15-65 yaş aralığındaki) nüfus ve dolayısıyla potansiyel işgücü arzının sürekli artacağı dönemi tanımlamaktadır (TÜSİAD, 1999). Öte yandan işgücüne bu dönem içinde katılanlar emekli olmaya başladıklarında, emekli nüfusun toplam nüfusa oranı hızla artmaya başlayacaktır. Projeksiyonlara göre, bu fırsat penceresi topluluğunun 2050'ye doğru emekli olmaya başlamasıyla emeklilik sistemi gelmiş geçmiş en yüksek yükle karşılaşacak ve demografik yapı ancak 2060'tan sonra bir dengeye ulaşmaya başlayacaktır.

Bu varsayımların ışığında yapılan analiz için, ILO (1996) alışmasında onar yıllık zaman ve beşer yaşlık yaş grubu aralıklarını kapsayacak biçimde rapor edilen nüfus projeksiyonu verileri, doğrusal bir geçiş süreci düşünülerek yıllık verilere ve yaş grupları için doğrusal bir dağılım gözönüne alınarak tek tek yaş gruplarına dönüştürülmüştür. Böylece analizden çıkan emeklilik yaşlarına ilişkin sonuçların, birer aralık olarak değil tek tek yaşları temsil eden sayılar cinsinden ifade edilmesi mümkün hale gelmiştir.

3.2. Senaryolar ve Sonuçlar

3.2.1. 1999 Reformu ncesi ve Mevcut Durumların Devamı Senaryoları

1999'dan sonra getirilen yeni düzenlemelerden bu çalışmanın amaçları açısından en önemli olanlar emekli maaşlarının hesaplanma biçimi ve asgari emeklilik yaşı ile ilgili olanlardır. Bunlara göre, ödenecek yaşlılık aylığının yıllık tutarı, çalışma hayatı boyunca elde edilen enflasyondan arındırılmış ortalama yıllık kazancın (OYK) ile bağlama oranının (*BO*) arpımına sosyal yardım zamlarının eklenmesi yoluyla hesaplanmaktadır. Buradaki analizde sosyal yardım zamları göz önüne alınmadığından, Yıllık Yaşlılık Aylığı Tutarı = $OYK \times BO$ olmaktadır. *BO* sigortalının prim ödeme gün sayısına bağlı olarak artmakla birlikte, analizde kullanılan ortalama *BO*, 9000 gün (ya da 25 tam yıl) prim ödeyen bir sigortalının *BO*'na denk gelen % 65'e eşitlenmiştir. Ayrıca, SSK kapsamında emekli olanlara 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren bağlanacak aylıkların her ay, DİE tarafından bir önceki ay için açıklanan kentsel yerler TÜFE'ndeki artış oranı kadar artırılması karara bağlanmıştır.

4447 sayılı yasa ile asgari emeklilik yaşı konusunda yapılan düzenlemeler uyarınca, 9 Eylül 1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar için aylık bağlanma yaşı kadınlar için 58, erkekler için 60 olarak belirlenmiştir. Bu tarihten önce sigortalı olanlar için de, emeklilik yaşının on yıllık bir geçiş süreci boyunca kademeli olarak artırılması ngrlmştir. Yasanın emeklilik yaşını ilgili geçiş dönemi boyunca kademeli biçimde artırma şeması bir muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı itiraz üzerine iptal edilince, bu konuda yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Tablo 3 (kadın çalışanlar için) asgari emeklilik yaşının 4447 sayılı yasa öncesindeki ve yasanın 9 Eylül 1999 Resmi Gazete'de yayınlanmasından 2002'de yapılan yeni düzenlemelere ("506 Sayılı Kanunun Geçici 81'inci Maddesinin (A) Ve (B) Bendlerine Göre Yaşlılık Aylığından Yararlanma şartları") kadar olan dönemdeki değerlerini, 2002 sonrası ortaya çıkan son durum ile birlikte göstermektedir.

Tablo 3. Modelde Kullanılan Aşgari Emeklilik Yaşı Değerleri

Yıllar	1999 Öncesi	4447 Sayılı Yasa (1999-2002)	4447 Sayılı Yasa (2002 Sonrası)
2000	38	38	38
2001	38	41*	38
2002	38	43*	38
2003	38	45	39
2004	38	47	40
2005	38	48	41
2006	38	49	42
2007	38	50	43
2008	38	51	44
2009	38	58	45
2010	38	58	46
2011	38	58	47
2012	38	58	48
2013	38	58	49
2014	38	58	50
2015	38	58	51
2016	38	58	52
2017	38	58	53
2018	38	58	54
2019	38	58	55
2020	38	58	56
2021-2060	38	58	58

* Yasada yer alan ancak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itiraz karara bağlanıncaya dek uygulanamayan yaş

Kilit sistem parametreleri arasında mevcut durum ve yakın geçmiş analizleri için ihtiyaç duyulan üçüncü parametre prim oranıdır (*PO*). SSK'ya bağlı sigortalılardan yaşlılık sigortası için kesilen prim oranları çalışan payı %9 ve işveren payı %11 olmak

üzere toplam %20'dir ve burada sunulan sonuçlarda %20'lik bu oran esas alınmıştır. Öte yandan, yapılan tahminlere göre, 1999 öncesinde toplanabilen primler ödenmesi gereken primlerin %80,7'si mertebesindedir (Güzel, Okur ve Şakar, 1990) ki bu %19,3'lük bir kaçak oranına karşı gelmektedir. Kurumlar arasındaki farklılıklar karşın, sadece yaşlılık sigorta primleri açısından bakıldığında da ortalama kaçak oranının en muhafazakar tahminlere göre %20'ye vardığı görülmektedir.⁷ %20'lik bir kaçak oranı ise fiili prim oranının %16'ya düşmesi ve gerçekten toplanan prim miktarının (gerçekleşecek açıkların) %20'lik prim oranının ima ettiğiinden daha düşük (yüksek) olması anlamına gelmektedir.

1999 reformu ile bu soruna ilişkin olarak denetimi artırmak ve çalışanlara da beyan yükümlülüğü getirmek gibi önlemler öngörülüyse de, prim kaçaklarının önlenmesi konusunda ciddi bir mesafe kat edildiğini söylemek imkansızdır. Zaten başarısız olan üniversite öğrencilerinden, vergi ve prim borçlarını ödemeyenlere kadar bir sürü grup için neredeyse otomatiğe bağlanmış olan aflar yüzünden Türkiye, yasaları çiğnemenin hemen hemen maliyetsiz olduğu bir ülke haline gelmiştir. Yasama ve yürütme organlarının af yetkilerini bugüne kadar gözlenen sıklıkta kullanmaya devam etmesi halinde, cezaların belirlenmesi ve denetime harcanan zaman ve kaynağın boşa gitmesi kaçınılmaz olacaktır. Prim kaçaklarının önlenememesinin yol açtığı daha da önemli bir sonuç, bağlama oranı ve emeklilik yaşında, yaşlılık sigortası sunumunda ortaya çıkan açığı küçültmek amacıyla yapılacak değişiklikler ne olursa olsun, primlerini düzenli ödeyen işveren ve çalışanlarca üstlenilen yükü artırmasıdır. Bir başka deyişle, düzenli ödenmeyen primler, yasalara saygılı işveren ve çalışanları kaçaksız işletilebilen bir sistemde olacağından daha fazla katkı yapmaya ve/veya çalışanların emekli maaşı almaya başlamak için daha uzun süre beklemeye mecbur etmektedir (Sayan, 1999).

Bu gözlemlerin ışığında, aşağıda verilen model çözümleri toplam prim oranının %20'lik yasal değeri yanısıra, kaçak oranının alabileceği farklı değerlere karşılık gelen alternatif fiili değerleri için de tekrarlanmıştır. Burada not edilmesi gereken husus, söz

⁷ Örneğin, Sayan (1999)'da sözü edilen Bağ-Kur verilerine göre kuruma bağlı 3 milyon aktif katılımcıdan ancak % 2,8'inin kuruma hiç borcu yoktur. Hiç bir zaman prim ödemeyenlerin oranı ise %27'ye varmaktadır ve bundan da vahimi, hiç prim ödemeyenler bile kurumun olanaklarını kullanabilmiştir.

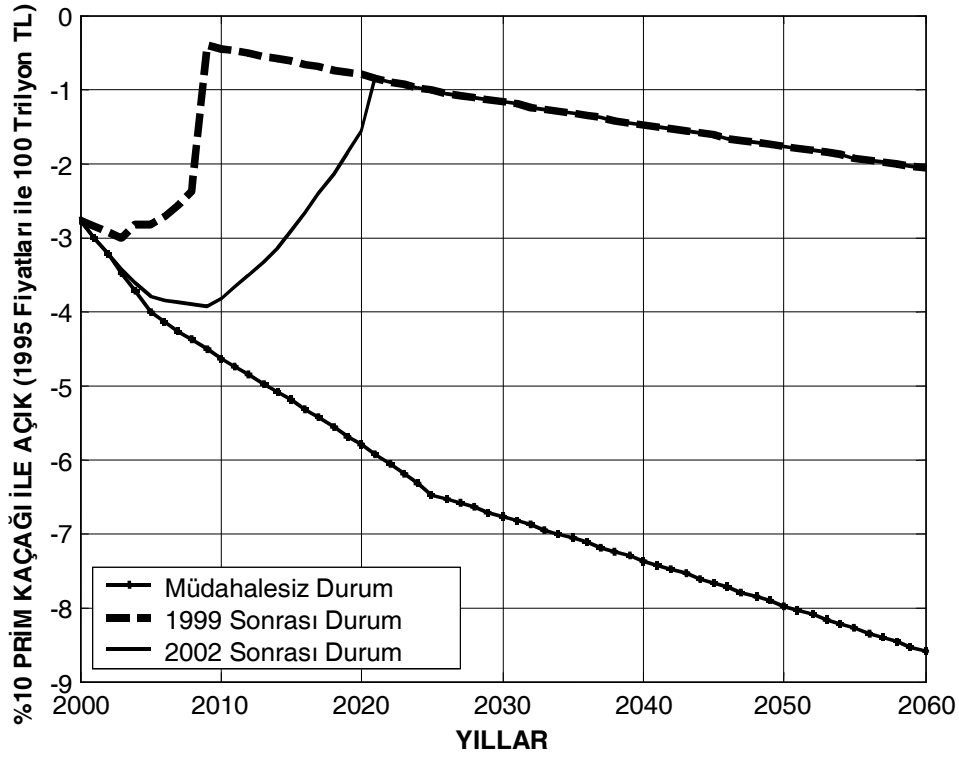
konusu kaçak oranı senaryolarının kayıt dışı çalışanları kapsamadığıdır. 4-5 milyonu bulduğu tahmin edilen kayıt dışı ve sigortasız çalışanlar bir yandan toplumsal bir sorun olarak öne çıkmakta, diğer yandan da sosyal güvenlik kuruluşlarını, bunların kayıt altına alınmasıyla elde edebileceği gelirden mahrum bırakmaktadır. Ancak, sigortasız çalışanların SSK'ca sağlanan emekli maaşı, sağlık hizmetleri vb. hizmetlerinden yararlanmayacakları, dolayısıyla Kurum'a doğrudan yükledikleri bir külfet de olamayacağından hareketle (Sayan, 1999), bunlar analizin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Emeklilik yaşına ilişkin olarak yapılan 1999 ve 2002 düzenlemelerinin SSK'nın gelir-gider dengeleri üzerinde, yukarıda verilen prim ve bağlama oranları altında 2060'a dek yapması beklenen etkiler aşağıdaki Grafik 1'de gösterilmiştir. Karşılaştırma amacıyla, 1999 öncesi statünün devam etmiş olması halinde ortaya çıkacak durum da söz konusu grafiklere eklenmiştir.

Grafik 1 SSK açığının 2060'a dek değişik düzenlemeler altında gözlenecek seyrini sabit 1995 fiyatlarıyla hesaplanmış değerler üzerinden ve %10'luk bir prim kaçak oranı varsayımı altında göstermektedir. Enflasyon yüzünden değişen değerlerin karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere kullanılan sabit fiyata dayalı hesaplamalar ele alınan senaryolar altında ortaya çıkacak açığın görece büyüklüklerini izlemeye imkan vermektedir.

Grafikte dikenli tele benzer çizgi ile çizilen eğri, SSK'nın bu çalışmada tanımlanan biçimiyle üstlendiği açığın 1999 ve 2002 sonrası düzenlemelerin yapılmamış olması halinde izlemiş olacağı seyri göstermektedir. Kesikli çizgi ile çizilen eğri ise, 4447 sayılı yasanın öngördüğü düzenlemeler aynen korunmuş olması durumunda gözlenmiş olacak değerleri temsil etmektedir. Bu senaryo 4447 sayılı yasa ile yapılan Anayasa Mahkemesi kararı öncesi düzenlemeyi gösterdiğinden, grafiğin zaman içindeki seyri SSK açığında başlangıçta (kademeli yaş yükseltimi boyunca) yavaş yavaş gerçekleşecek olan küçülmenin 10 yıllık geçiş döneminden sonundan (2009'dan) itibaren hızlanacağına işaret etmektedir.

Grafik 1



Bu sonuçlar, emeklilik yaşında 1999 düzenlemelerinin kalıcı olmaları halinde gerçekleşmiş olacak geçiş dönemi sonrası artışın (K/E için 58/60), açığı önemli oranda azaltarak 2009 yılında sifıra yaklaştırmış olacağı anlamına gelmektedir. Bu ilk düzelmeden sonra açık, nüfus yaşlanmasına da bağlı olarak kesintisiz olarak ancak yavaş yavaş artmaya devam edecektir. Yine de, açığın 2060 yılına gelindiğinde alacağı değer reformun uygulamaya konulduğu andaki değerinden küçük olacağı görülmektedir.

4447 sayılı yasanın emeklilik yaşını yükseltme biçimine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'ne yapılan itiraz sonrası yapılan düzenlemenin etkilerini gösteren ince çizgi ile çizili eğri mevcut durumun sürmesi senaryosudur. Bu senaryoda geçiş dönemi 4447 sayılı yasanın orijinal düzenlemesinden daha uzun tutulduğundan, açığı iyileşme daha yavaş olmaktadır. Kesikli çizgi ile gösterilen eğri ile ince çizgi ile gösterilen eğri arasında yıllar boyunca gözlenen farklar, 4447 sayılı yasanın ön gördüğü emeklilik yaş yükseltimi şemasının, ilgili Anayasa Mahkemesi kararının gerektirdiği biçimde daha eşitlikçi hale getirilmesinden kaynaklanan maliyet olarak görülmelidir. Öte yandan, 2002'deki düzenlemeler sonrasında son halini alan reformun başarısı, dikenli tel biçimindeki çizgi

ile çizilen reform öncesi durumun sürmesi halinde oluşacak açıklar karşılaştırıldığında daha açık biçimde gözükmektedir.

Özetlemek gerekirse, bu düzenlemelerin etkilerini gösteren kesikli ve ince siyah çizgilerle çizilmiş eğrilerin açık durumundan, prim gelirleri ve emekli maaş ödeme giderlerinin eşitliğini ifade eden sıfır çizgisine doğru yükselme gösterdiği yıllar söz konusu senaryolardaki emeklilik yaş yükseltme geçiş dönemlerine denk gelmektedir. Asgari emeklilik yaşındaki yükselmeler emeklilere maaş ödenecek ortalama süreyi kısalttıkça açık değerinde düşmeler olacaktır.

İlgili geçiş döneminin sonundan itibaren, asgari emeklilik yaşının uzun dönem için öngörülen değeri devreye girecek ve sisteme düzenleme sonrasında girenlerin tümü için geçerli olan bu yaştan önce emeklilik maaşı almaya başlamayı imkansız hale getirecektir. Açıkta bundan sonra, 2020'lerin başından itibaren gözlenecek olan tedrici büyüme nüfusun yaşlanmasına paralel olarak ortaya çıkan bir gelişmedir.

Grafik 1'deki karşılaştırmaları daha da somutlaştırmak amacıyla, ilgili senaryoların vade farkı için iskonto edilmiş 2000-2060 dönemi birikimli açıklarından maliyetleri de Tablo 4'de verilmektedir.

Tablo 4. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060
(1995 Fiyatları ile, 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum	4447 Sayılı Yasa		
		1999'dan Sonraki Durum (Anayasa Mah. Kararının Olmaması Hali) I	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum [Mevcut Durum] II	Geçiş Dönemini Uzatmanın Maliyeti II – I
%10 Kaçak Durumu	390,5	91,8	126,1	34,3
%10 Kaçak Maliyeti*	10,4	16,2	15,5	0,7

* Hiç kaçak olmaması haline kıyasla.

3.2.2. Alternatif Reform Senaryoları⁸

Bu bölümde, SSK açığını düşürmek üzere, yukarıdaki tartışmada sözü edilenlerin yerine alınabilecek önlemler iki senaryo altında ele alınmaktadır.

Alternatif Reform Senaryosu I:

Bu senaryo, yasa koyucunun 1999'daki reform ve izleyen 2002 sonrası düzenlemenin ruhunu koruyan ancak daha radikal adımlar atması durumunda gözlenecek gelişmeleri incelemek üzere tasarlanmıştır. Senaryonun cevap aradığı soru, emeklilik yaşı yükseltimini

- i) Geçiş dönemi boyunca eşitlik ilkesini ihlal etmeksizin ancak yaş artırımını hızlandırarak,
- ii) Geçiş dönemini takiben de, yaşam beklentisinde gelecekte olacak artışları göz önüne alacak biçimde otomatik artışla

yapılmış olması halinde SSK açığına ne olacağıdır. Senaryonun değerlendirdiği kilit sistem parametreleri Tablo 5'de sunulmuştur.

Tablo 5. Birinci Alternatif Reform Senaryosu Parametreleri

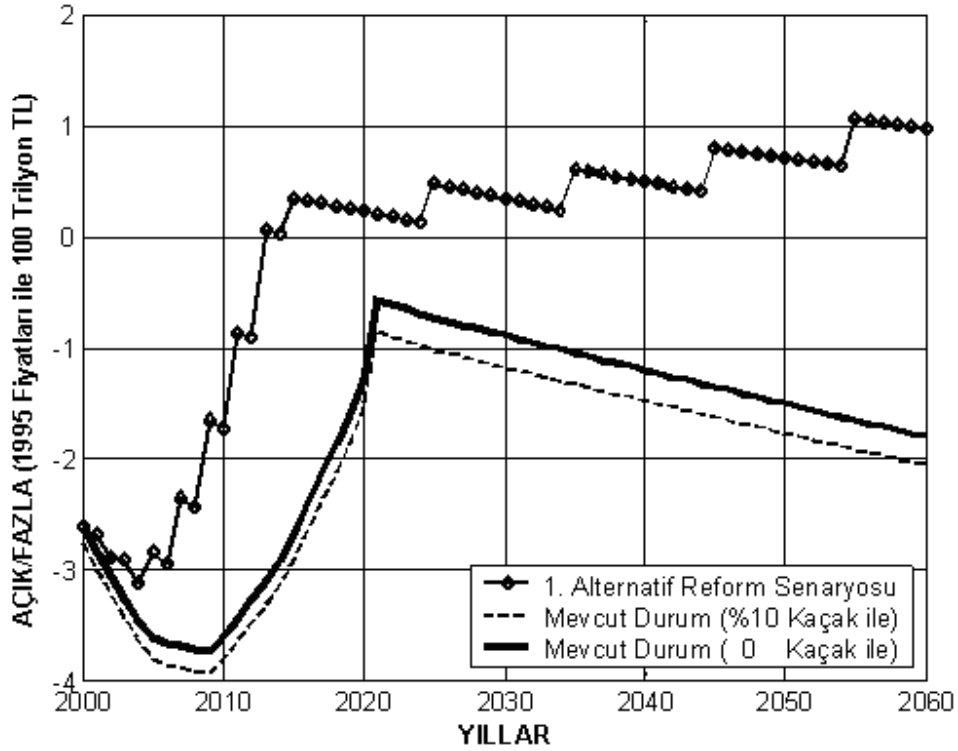
PO	BO	ASGARİ EMEKLİLİK YAŞI													
		Geçiş Dönemi								Otomatik Artış Dönemi					
		2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2024	2025-2034	2035-2044	2045-2054	2055-	
%	%	38	41	44	47	50	53	56	59	60	61	62	63	64	

Tablodan da görüldüğü gibi bu senaryo, *PO* ve *BO* değerlerini 1999 reformu ile aynı tutarken, emeklilik maaşı bağlanma yaşını 14 yıllık bir geçiş dönemi boyunca her iki yılda bir üç yaş artırmakta; geçiş döneminden sonraki her on yıl için de birer yıllık artışla otomatik artışla bağlamaktadır. Açığın bu senaryo altında gözlenecek seyri Grafik 2'de, önceki senaryolar ile karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Karolu çizgi ile gösterilen eğriden

⁸ SSK'ya iki-ayaklı bir yaşlılık sigortası sisteminin zorunlu ayağını sağlayan kamu kurumu rolünü veren ve bu makalede ele alınmayan diğer senaryoların sonuçları için, bakınız TÜSİAD (2004).

de görüldüğü gibi bu senaryo (kaçakları da tamamıyla önleyecek önlemlerle birlikte uygulamaya konulabilmesi halinde), 2014 yılından itibaren burada tanımlanan biçimiyle SSK açığını sorun olmaktan çıkartıp, toplam prim geliri-maaş ödemesi farkını pozitif çevirecek potansiyelin mevcut olduğunu göstermektedir.

Grafik 2



Tablo 6'da gösterildiği gibi, bu potansiyelin 1995 fiyatları ile hesaplanmış birikimli reel değeri, kullanılan açık senaryosuna göre 10,3-10,5 katrilyon TL arasında değişmektedir. Bu miktar, emeklilik yaşını Alternatif Reform Senaryosu I' dekinden daha yavaş artırmanın toplam bedeli olarak yorumlanmalıdır.

Tablo 6. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060

(1995 Fiyatları ile, 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum [Mevcut Durum]	1. Alternatif Reform Senaryosu	Senaryoyu Uygulamamanın Maliyeti
		I	II	I – II
% 10 Kaçak Durumu	390,5	126,1	23,1	103,5
% 10 Kaçak Maliyeti*	10,4	15,5	17,5	1,5

* Hiç kaçak olmaması haline kıyasla.

Emeklilik yaşının reform senaryosunda önerildiği hızda artırılmış olması halinde, 2014'ten sonra pozitive dönüşmüş olacak olan gelir-gider farklarının çeşitli amaçlara hizmet etmek üzere kullanılmasının da mümkün olabileceği gözden kaçırılmamalıdır. Yıldan yıla oluşacak bu fazlaların, örneğin sağlık sigorta hizmetlerinin kalitesini iyileştirmeye ayrılması durumunda, emeklilik yaşında her on yılda bir, yaşam beklentisindeki artışı karşılamak üzere yapılacak otomatik artışlara politik destek bulmayı da kolaylaştıracağı düşünülebilir.

Alternatif Reform Senaryosu II:

Bu senaryonun kilit sistem parametreleri modelin, yukarıdaki senaryoda verilen emeklilik yaş yükseltim şemasının korunması ancak prim/bağlama oranlarının değerlerinin verili aralıklar içerisinde kalması kaydıyla, 2000-2060 dönemindeki birikimli SSK açığını sıfırlayacak değerler almasını sağlayacak şekilde çözülmesiyle bulunmuştur. Bu amaçla, prim oranının %12,75 ile %23,25; bağlama oranının ise %54 ile %85 arasında değişmesine izin verilmiş; modelin bir önceki yaş yükseltme şeması altında birikimli

açığı minimize edecek çözümü genetik algoritma yardımıyla bulunmuştur. Model çözümü optimal prim oranını %19, optimal bağlama oranını da %60 olarak vermiştir. Bu sonuçlar, Alternatif Reform Senaryosu I'in prim oranında 1, bağlama oranında da 5 puanlık bir düşmeyle birlikte uygulamaya konulmuş olması halinde, SSK'nın 2000-2060 döneminde karşılaşacağı birikimli açığın hepten sıfırlanmasının da mümkün olacağını göstermektedir (Tablo 7).

Tablo 7. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060

(1995 Fiyatları ile, 100 Trilyon TL)

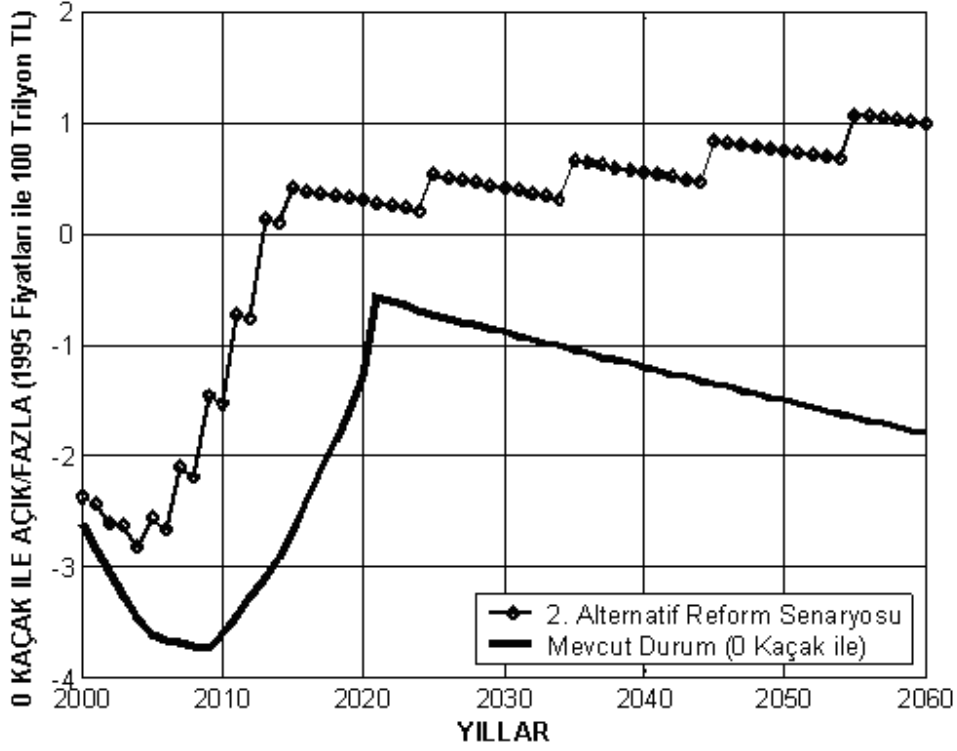
Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum*	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum* [Mevcut Durum]	2. Alternatif Reform Senaryosu**	Senaryoyu Uygulamamanın Maliyeti
		I	II	I – II
0 Kaçak Durumu	380,1	110,6	0,0	110,6

* PO = %20 ; BO = %65

** PO = %19 ; BO = %60

SSK'nın prim gelir ve maaş gider dengelerinin bu senaryo altında yıllara göre izleyeceği seyir Grafik 3'de verilmektedir.

Grafik 3



4. Sonuçlar

Bu çalışmada ele alınan senaryoların karşılaştırmalı sonuçları Tablo 9'da özetlenmiştir. Bu karşılaştırmadan da görüleceği gibi, 1999'da çıkartılan ve 2002'de emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeleri değiştirilerek yürürlüğe konan 4447 sayılı yasa, SSK açıklarının kontrol altına alınmasında çok önemli ancak sorunu tümüyle çözmekten uzak bir adım olmuştur. Öte yandan, bunu sosyal güvenlik reformu sürecinin sonu olarak da görmek doğru değildir. Burada ele alınan senaryolar, yapılabilecek önemli iyileştirmelerin olduğunu göstermiştir.

Tablo 8. Çeşitli Senaryolar Altında Birikimli Açık Değerleri: 2000-2060

(1995 Fiyatları ile, 100 Trilyon TL)

Kaçak Senaryoları	1999 Öncesi (Müdahalesiz) Durum*	2002'den (Anayasa Mah. Kararından) Sonraki Durum* [Mevcut Durum]	1. Alternatif Reform Senaryosu	2. Alternatif Reform Senaryosu
Prim O. (%)	20	20	20	19
Bağlama O. (%)	65	65	65	60
Yaş Yükseltim Şeması	Tablo 3-2. Sütun	Tablo 3-4. Sütun	Tablo 5	Tablo 5
Birikimli Açık	380,1	110,6	5,6	0,0

Bu noktada, seçilen senaryo hangisi olursa olsun, prim kaçakları ile çok ciddi bir mücadelenin ertelenmeksizin ve prim borçluları arasında kamu ya da özel sektör ayrımı yapılmaksızın başlatılması gerektiği vurgulanmalıdır. Yukarıda Tablo 4 ve 6'da gösterilen kaçak maliyetleri, %10 gibi temkinli bir oran kullanılarak hesaplandıkları halde küçümsenemeyecek boyutlardadır. Prim kaçaklarının sürmesi, açıkları hedeflenen bir düzeye çekmek üzere uygulamaya koyulacak herhangi bir bağlama oranı-emeklilik yaşı çiftine karşılık gelecek prim oranının kaçakların tümüyle önlendiği duruma kıyasla daha yüksek olması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, prim kaçaklarının önlenememesi, bağlama oranı ve emeklilik yaşında yaratılan açıkları kapatmak üzere yapılacak değişiklikler ne olursa olsun, primlerini düzenli ödeyen işveren ve çalışanlarca üstlenilecek yükü artırmaktadır.

Ayrıca kaçaklar, hedeflenen açık düzeyine herhangi bir prim-bağlama oranı çifti ile ulaşmayı mümkün kılacak emeklilik yaşını, kaçıksız durumda olacağından daha yüksek tutmayı gerekli kılmaktadır. Benzer olarak, veri bir prim oranı-emeklilik yaşı çifti

için SSK açıklarını hedeflenen düzeye kaçakları önlemeksizin düşürmek ancak bağlama oranını düşürme yoluyla mümkündür. Bütün bunların anlamı, primlerini düzenli ödemeyen işverenler ve bu primleri toplamayı beceremeyen hükümetlerin, milyonlarca çalışanın emekli maaşı bağlanma yaşının daha geriye atılmasına va(ya) emekli maaşlarının düşmesine yol açtığıdır.

Buradan çıkan sonuç, vergi reformu bağlamında sıkça dile getirilen vergi oranlarının indirilerek vergi kaçaklarının önlenmesi önerisine benzer bir önerinin emeklilik sistemi açıklarına ilişkin olarak da yapılabileceğidir. Kaçakların önlenmesi durumunda prim oranlarını düşürerek tasarruf edilecek miktarlar bir yandan çalışan ve işverenlere, diğer yandan da emeklilere rahatlama getirecektir.

Kaynakça

- Ayaş, E. (1998). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri,” *İşletme ve Finans*, Yıl: 13, Sayı: 150, s. 41-50.
- Güzel, A., A.R. Okur ve M. Şakar (1990). *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Model Önerisi*, İstanbul: Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı.
- ILO (1996). *Social Security and Health Insurance Reform Project: Final Report*, Cenevre: ILO.
- Işıklı, A. (1998). “Türkiye’de İşgücü Piyasası ve Sosyal Güvenlik,” A. Şahinöz (Der.), *Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz* içinde, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu.
- Kenar, N., A.T. Teksöz ve A.H. Coşkun (1996). “Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi,” *Hazine Dergisi* (Sosyal Güvenlik Özel Sayısı), Ağustos, s. 5-25.
- Kılıçdaroğlu, K. (1998). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri,” *İşletme ve Finans*, Yıl: 13, Sayı: 150, s. 35-40.
- Sayan, S. (2002). “Turning Potential Retirees into Workers: Pension Reform Act of 1999 and Beyond in Turkey,” *Middle East Business and Economic Review*, Cilt: 38, No. 5, s. 54-70.

Sayan, S. (2001). "Nüfus, İşgücü Piyasaları ve Sosyal Güvenlik Politikaları," A. Şahinöz (Der.), *Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz* içinde, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, s. 432-457.

Sayan, S. (1999). "Türkiye'deki Yaşlılık (Emeklilik) Sigorta Prim Kaçaklarının Toplumsal ve Bireysel Maliyetleri," *ASO Medya* (Eylül), s. 40-54.

Sayan, S. ve T. Kenç (1999). *Long-term Consequences of Rehabilitating a Financially Troubled Pension System: An Overlapping Generations, General Equilibrium Analysis for Turkey*, ERF Working Paper No. 9914, Kahire: Economic Research Forum.

Sayan, S. ve A. Kiracı (2001a). "Parametric Pension Reform with Higher Retirement Ages: A Computational Investigation of Alternatives for a Pay-As-You-Go Based Pension System," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Cilt: 25, No: 6-7. s. 951-966.

Sayan, S. ve A. Kiracı (2001b). "Identification of Parametric Policy Options for Rehabilitating a Pay-As-You-Go Based Pension System: An Optimisation Analysis for Turkey," *Applied Economics Letters*, Cilt: 8, No: 2, s. 89-93.

Sayan, S. ve G. Turhan-Sayan (2001). "In Search of Parametric Reform Alternatives for A Pay-As-You-Go Pension System: A Genetic Algorithm Approach," Henüz Yayınlanmamış Çalışma.

TÜSİAD (2004). *Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, İstanbul: TÜSİAD.

TÜSİAD (1999). Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri, İstanbul: TÜSİAD.

Abstract

Long Term Actuarial Balances of Social Security Institution:

1999 Reform and Its Alternatives

This paper investigates the path of losses generated by the old-age insurance operations of the Social Security Institution (a.k.a. SSK) of Turkey over time until 2060, under alternative values of three program parameters (contribution and replacement rates and entitlement ages) that directly affect pension balances. The losses under existing values of parameters set by the Social Security Reform Act 4447 of 1999 as modified in part according a Constitutional (Supreme) Court decision are compared to those that would result under alternative configurations of program parameters considered. The analysis focuses on the case of SSK, the largest pension fund in Turkey with revenue-expenditure balances proven to be the most responsive to parametric reform.