

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ VE BÜTÇE TRANSFERLERİNİN
FİNANSMAN ALTERNATİFLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nida KARADENİZ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Salise İrem ZEYNELOĞLU

TEMMUZ 2025

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ VE BÜTÇE TRANSFERLERİNİN
FİNANSMAN ALTERNATİFLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Nida KARADENİZ

**Tez savunma jürisi: Prof. Dr. Salise İrem ZEYNELOĞLU (Tez Danışmanı)
Doç. Dr. Mustafa ULUS
Dr. Öğr. Üyesi Ayşe ERTUĞRUL**

TEMMUZ 2025

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının hazırlamasına katkı sağlayan, destek olan ve bana yol gösteren herkese içten teşekkürlerimi sunarım.

Öncelikle, yüksek lisans eğitimim boyunca gösterdiği rehberlik için çok değerli danışmanım Prof. Dr. S. İrem Zeyneloğlu'na teşekkür ederim. Akademik birikimiyle yolumu aydınlattığı ve her aşamada desteğini esirgemediği için kendisine derin bir teşekkür borçluyum.

Galatasaray Üniversitesi İktisat Bölümü'nde ders aldığım tüm hocalarıma, programın ilk gününden tez çalışmamın son aşamasına kadar kazandırdıkları bakış açısı ve sundukları katkı için teşekkür ederim.

Bu süreçte yanımda olan tüm arkadaşlarıma ve aileme de ayrıca içtenlikle teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar.....	iv
Sembol Listesi.....	v
Şekil Listesi.....	vi
Tablo Listesi.....	vii
Résumé.....	viii
Abstract.....	x
Özet.....	xi
1. Giriş.....	1
2. Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi Mevcut Durum.....	4
2.1. Sigortalı Nüfus Yapısı ve Aktif Pasif Dengesi.....	4
2.1.1. Sigortalı Nüfus.....	4
2.1.1.1. Sosyal Güvenlik Kapsamı.....	6
2.1.1.2. Sigortalı Nüfusun Bileşenleri ve Tanımı.....	7
2.1.2. Aktif Pasif Dengesi.....	8
2.1.3. Aktif Pasif Dengesini Belirleyen Yapısal Unsurlar.....	10
2.1.3.1. Demografik Görünüm ve Nüfus Yapısı.....	10
2.1.3.2. İşgücü Piyasası Yapısı ve Göstergeleri.....	11
2.1.3.2.1. İşgücüne Katılım.....	11
2.1.3.2.2. İşsizlik.....	14
2.1.3.2.3. Kayıt Dışı İstihdam.....	15
2.1.3.2.4. İş gücü Göstergelerinde Gelişmeler ve Politika Uygulamalarının Etkileri.....	16
2.2. Mali Denge.....	19
2.3.1. Gelir ve Harcama Bileşenleri.....	19
2.3.2. Gelir Gider Dengesi ve Bütçe Açığı.....	21
2.3.3. Reel Gelir ve Harcama Dinamikleri.....	23
2.3.4. Merkezi Bütçe Gelirlerinin Finansman Kaynağı Olarak Kullanımı.....	26
2.3.5. Bütçe Transferleri.....	28
3. Literatüre Dayalı Politika Çerçevesi.....	32
3.1. Sistem Dengesine Yönelik Politikalar.....	32
3.1.1. Parametrik Değişiklikler.....	33
3.1.1.1. Aktif Pasif Oranına Yönelik Politikalar.....	33
3.1.1.2. Katkı ve Hak Oranlarına Yönelik Düzenlemeler.....	34
3.1.2. Prim Kayıplarını Azaltmaya Yönelik Tedbirler.....	36
3.2. Yapısal Çözüm Önerileri.....	38
3.2.1. Finansman Yöntemi.....	38
3.2.2. Katkı Hak İlişkisi.....	41

3.2.3. Finansman Kaynağı.....	43
3.2.3.1. Genel Bütçe Gelirleri veya Prim Gelirleri.....	43
3.2.3.2. Sosyal Güvenlik Finansmanında Farklı Vergi Türleri.....	44
4. Analiz.....	47
4.1 Metodoloji.....	47
4.2. Model.....	48
4.2.1. Hane Halkları.....	48
4.2.2. Firmalar.....	52
4.2.3. Sosyal Güvenlik Sistemi.....	52
4.2.4. Devlet.....	53
4.2.5. Denge Tanımları.....	54
4.3. Durağan Durum Analizi.....	55
4.3.1. Sürdürülebilir Kamu Borcu ve Denge Devlet Katkısı Oranı.....	56
4.3.2. Sosyal Güvenlik Katkı Oranı Sabitken Devlet Katkı Oranı Artışı.....	58
4.3.3. Devlet Katkı Oranı Artışı ve Sosyal Güvenlik Katkı Oranı İndirimi.....	62
4.4. Tartışma.....	67
4.4.1. Devlet Katkısı.....	67
4.4.2. Finansman Kaynağı Değişikliği.....	69
5. Sonuç.....	74
Kaynakça.....	77

KISALTMALAR

EYT	: Emeklilikte Yaşa Takılanlar
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GSYH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
ILOSTAT	: International Labour Organization Statistics
NEET	: Not in Employment, Education or Training
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OLG	: Overlapping generations
PAYG	: Pay-as-you-go
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

SEMBOL LİSTESİ

α	: Üretim fonksiyonunda sermayenin üretim içindeki payı
$\bar{b}$	: Aylıkların çıktı içindeki payı
β	: Zaman tercihini yansıran iskonto faktörü
γ	: Emekli aylıklarının bütçe transferleri ile karşılanan kısmını belirten katsayı
μ	: Mali kural, diğer kamu harcamalarının çıktı içindeki payı
τ^p	: Sosyal güvenlik katkı oranı (prim oranı)
τ^c	: Tüketim vergisi oranı
τ^w	: Ücret üzerinden alınan gelir vergisi oranı
τ^l	: Toplam ücret kesintisi oranı
A	: Üretim verimliliği (teknoloji) katsayısı
b_{t+1}	: Kişi başı aylık ödemesi
B_{t+1}	: Toplam aylık ödemeleri
c_t^y	: Genç bireyin tüketimi
C_t^y	: Toplam genç tüketimi
c_{t+1}^o	: Yaşlı bireyin tüketimi
C_{t+1}^o	: Toplam yaşlı tüketimi
D_t	: Devlet tahvili stoku
G_t	: Toplam diğer kamu harcamalar
I_t	: Toplam yatırım
K_t	: Sermaye stoku
l_t	: Kişi başı çalışma süresi
L_t	: Toplam emek arzı
N^y	: Genç nüfus
N^o	: Yaşlı nüfus
N	: Toplam nüfus
r_t	: Sermayenin getirisi (faiz oranı)
R_t	: Brüt faiz oranı
Rev_t	: Toplam sosyal güvenlik gelirleri
s_t	: Kişi başı tasarruf
S_t	: Toplam tasarruf
T_t	: Toplam vergi geliri
U_t	: Fayda fonksiyonu
w_t	: Reel ücret
Y_t	: Toplam çıktı (üretim seviyesi)

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 2.1 : SGK'ye Kayıtlı Aktif ve Pasif Sigortalı Sayısı ile Aktif/Pasif Oranı.....	9
Şekil 2.2 : OECD Ülkelerinde İş Gücüne Katılım Oranı, 15-64 yaş, 2024 (%).....	12
Şekil 2.3 : OECD Ülkelerinde Kadınların İş Gücüne Katılım Oranı, 2024 (%).....	13
Şekil 2.4 : OECD Ülkelerinde Erkeklerin İş Gücüne Katılım Oranı, 2024 (%).....	13
Şekil 2.5 : OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranı, 2024 (%).....	15
Şekil 2.6 : Ülkeler İtibarıyla Kayıt Dışı İstihdam Oranı, 2023 (% , Tarım Dışı).....	16
Şekil 2.7 : Türkiye: Cinsiyete Göre İş Gücüne Katılım Oranı (%).....	17
Şekil 2.8 : Türkiye: 15-24 ve 15+ Yaş Gruplarında İşsizlik Oranı (%).....	18
Şekil 2.9 : SGK Gelirleri, Harcamaları ve Bütçe Açığı (GSYH'nin %'si).....	22
Şekil 2.10: SGK Reel Gelir Bileşenleri (Milyon TL, 2002 TÜFE Bazlı).....	24
Şekil 2.11: SGK Reel Harcama Bileşenleri (Milyon TL, 2002 TÜFE Bazlı).....	25
Şekil 2.12: SGK Harcamalarının Finansman Kaynağı (GSYH'nin %'si).....	27
Şekil 2.13: SGK'ye Aktarılan Bütçe Transferleri ve Fonksiyonel Dağılımları (GSYH'nin %'si).....	29

TABLO LİSTESİ**Sayfa No**

Tablo 2.1	Sosyal Güvenlik Kapsama Oranları ve Sigortalı Nüfus Bileşenleri	5
Tablo 2.2	SGK Gelir ve Harcama Bileşenlerinin Toplam İçindeki Payı (%).....	20
Tablo 4.1	Devlet Katkı Oranı Artışı: Alternatif Finansman Senaryoları.....	60
Tablo 4.2	Devlet Katkı Oranı Artışı ve Prim İndirimi: Alternatif Finansman Senaryoları.....	64

RESUME

La baisse des taux de natalité et de mortalité, ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance, soulèvent des inquiétudes quant à la viabilité des systèmes de sécurité sociale. Bien que la Turquie conserve une structure démographique relativement jeune par rapport aux pays développés, elle est entrée dans une période où la fenêtre d'opportunité démographique se rétrécit, et le ratio d'actifs sur les retraités tend à se stabiliser.

Dans ce cadre, la première partie de cette étude propose une analyse descriptive des principaux indicateurs du système de sécurité sociale turc sur la période 2002–2024. Elle examine l'étendue de la couverture, la composition de la population assurée, l'équilibre actif/passif et la situation budgétaire du système. Parmi les résultats les plus marquants figurent l'élargissement significatif de la couverture sociale, la diminution de la part des cotisations dans les recettes totales, et le rôle toujours central des transferts budgétaires dans le financement. De plus, la part croissante des pensions dans les dépenses globales est notable. Par ailleurs, la faible participation des femmes au marché du travail, le chômage élevé des jeunes et l'importance du travail informel représentent des obstacles majeurs à l'amélioration du ratio actif/passif.

L'étude présente également une revue des propositions de réformes issues de la littérature sur la durabilité des systèmes de sécurité sociale. Les systèmes capitalisés sont souvent considérés comme ayant des effets moins perturbateurs sur l'emploi et l'épargne. Toutefois, leur adoption peut s'avérer coûteuse et inadaptée dans les pays en développement. Ainsi, l'importance de politiques alternatives visant à garantir la viabilité des systèmes existants est mise en avant. Dans cette optique, la deuxième partie de l'étude analyse, à l'aide d'un modèle à générations imbriquées (OLG) à deux périodes, différents scénarios dans lesquels une augmentation de la contribution de l'État est financée soit par une hausse des taxes sur la consommation ou sur le revenu, soit par une réduction des dépenses publiques.

La contribution principale de ce travail réside dans l'évaluation des effets macroéconomiques de ces options dans le cadre d'une règle budgétaire fondée sur la soutenabilité de la dette publique. Les résultats montrent que l'augmentation de la contribution publique combinée à une baisse des cotisations sociales peut avoir un impact positif sur l'emploi et l'épargne, notamment si elle est financée par des taxes à la consommation ou des coupes budgétaires.

Ces conclusions offrent des pistes pertinentes pour assurer la soutenabilité à long terme des transferts budgétaires. Toutefois, les effets négatifs potentiels d'une fiscalité indirecte sur le bien-être des personnes âgées, ainsi que les choix spécifiques en matière de réduction des dépenses publiques, méritent également une attention particulière.



ABSTRACT

The decline in fertility and mortality rates, combined with the rise in life expectancy at birth, has raised concerns about the sustainability of social security systems. Although Turkey still has a relatively young population compared to developed countries, Turkey has entered a period where the demographic window of opportunity is narrowing and the ratio of active to passive insured individuals has begun to stagnate.

In this context, the descriptive part of this study analyzes key indicators of the Turkish social security system for the period 2002-2024, focusing on the system's coverage, the structure of the insured population, the active/passive balance, and the financial equilibrium. The findings highlight significant expansions in coverage, a decreasing share of contribution revenues within total revenues, and the continuing dominance of budget transfers as a financing source.

Moreover, the increasing share of pension payments within total expenditures has become particularly striking. However, persistent structural problems such as low female labor force participation high youth unemployment, and widespread informal employment continue to hinder improvements in the active/passive ratio.

The study further reviews the reform and policy proposals highlighted in the literature concerning the sustainability of social security systems. It is observed that fully funded systems are often favored for their less distortionary effects on employment and savings. However, given the high transition costs and unsuitable conditions in developing countries, the study emphasizes the importance of alternative policies that ensure the sustainability of existing systems.

Building on this, the second part of the study compares alternative financing scenarios in which an increase in government contributions is funded through consumption taxes, income taxes, or reductions in other public expenditures. These scenarios are evaluated using two-period overlapping generations (OLG) model. The key contribution of the study lies in assessing the macroeconomic effects of using alternative financing tools for budget transfers under a fiscal rule based on public debt sustainability. The result indicate that increasing government contributions while simultaneously reducing payroll tax rates can generate positive effects on employment and savings, particularly when funded by higher consumption taxes or spending cuts.

These findings provide valuable insights into the long-terms sustainability of budget transfers. Nonetheless, potential negative effects of the use of consumption taxes on the well-being of elderly individuals and the social consequences of which public expenditures are cut must also be carefully considered.

ÖZET

Doğurganlık ve ölüm oranlarının düşmesi, doğumda beklenen yaşam süresinin artmasıyla nüfusunun giderek yaşlanması sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği hakkındaki endişeleri gündeme getirmektedir. Türkiye de gelişmiş ülkelere göre nispeten genç bir nüfus yapısına sahip olsa da demografik fırsat penceresinin daralmakta olduğu ve aktif/pasif sigortalı oranının durağanlaşmaya başladığı bir döneme girmiştir.

Bu çerçevede çalışmanın betimleyici analiz kısmında, Türkiye sosyal güvenlik sisteminin 2002-2024 dönemine ilişkin temel göstergeler analiz edilerek sistemin kapsamı ve sigortalı nüfus yapısı, aktif pasif dengesi ve mali dengesi incelenmiştir. İnceleme sonucu elde edilen bulgular arasından, sosyal güvenlik kapsamının önemli ölçüde genişlemiş olması, prim gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının azalması ve bütçe transferlerinin hala finansman kaynakları içinde önemli bir yer tutması, emekli aylığı ödemelerinin harcamalar içindeki payının gün geçtikçe artması en dikkat çekici unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bununla birlikte, düşük kadın iş gücüne katılımı, yüksek genç işsizliği ve yaygın kayıt dışı istihdam aktif pasif oranının iyileşmesi önünde duran en önemli yapısal sorunlar arasında yer almaktadır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin literatürde öne çıkan reform ve politika önerileri sınıflandırılarak değerlendirilmiş, özellikle fonlu sistemlerin makroekonomik açısından en çok tercih edilen sistemler olduğu görüşünün hakim olduğu saptanmıştır. Çünkü bu sistemlerin, istihdam ve tasarruflar üzerinde en az bozucu etki yaratan senaryolar olduğu öne sürülmektedir. Ancak bu sistemlere geçişin, özellikle gelişmekte olan ülkeler için yüksek maliyetli olması ve uygun koşulların bulunmaması sebebiyle, mevcut sistemin sürdürülebilirliğini garanti altına almaya yönelik alternatif politikaların önemi ortaya konmuştur.

Bu bağlamda, çalışmanın devamında devlet katkısındaki artışın tüketim vergisi, gelir vergisi ve diğer kamu harcamalarının kısılması gibi farklı kaynaklarla finanse edildiği senaryolar, iki dönemli örtüşen kuşaklar (OLG) modeli kullanılarak karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Çalışmanın katkısı, kamu borcu sürdürülebilirliğine dayalı mali kural çerçevesinde sosyal güvenlik sistemin alternatif finansman kaynaklarının bütçe transferleri için kullanımının makroekonomik etkilerinin değerlendirilmesidir.

Sonuçlara göre, devlet katkı oranının artırılması ve sosyal güvenlik katkı oranının eş zamanlı düşürülmesi durumunda, finansman aracı olarak tüketim vergisi artışı ya da kamu harcamalarının kısılması tercih edildiğinde, istihdam ve tasarruflar üzerinde olumlu etkiler gözlemlenmektedir.

Elde edilen bulgular, bütçe transferlerinin uzun vadeli sürdürülebilirliği açısından yol gösterici nitelik taşımaktadır. Ancak tüketim vergisinin kullanımının, yaşlı bireylerin refahı üzerindeki yaratabileceği olumsuz etkiler de dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte, kamu harcamaları kısıılırken hangi kalemlerde değişiklik yapılacağı da sosyal refah açısından kritik önem taşımaktadır.



1. GİRİŞ

Doğurganlık ve ölüm oranlarının düşmesi, doğumda beklenen yaşam süresinin artması, dünya nüfusunun giderek yaşlanmasına yol açmaktadır. Bu demografik dönüşüm, kamu tarafından yürütülen ve nesiller arası dayanışma ilkesine dayanan zorunlu dağıtım esaslı (PAYG) sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini tehdit eden başlıca unsurlardan biri olarak değerlendirilmekte ve özellikle çalışan genç nüfusun prim ödemeleriyle emeklilik hakkı kazanmış bireylerin aylıklarının finanse edildiği bu sistemlerde, gelir gider dengesini bozan ciddi bir baskı yaratmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde bu demografik dönüşüm daha erken başladığından, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler öncelikle bu ülkelerde gündeme gelmiştir. Bu kaygılar, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren birçok yapısal reform ve parametrik değişiklik önerisini beraberinde getirmiş ve çeşitli düzenlemelerin hayata geçirilmesine yol açmıştır. Buna karşın, gelişmekte olan ülkeler nispeten daha genç bir nüfus yapısına sahip olmakla birlikte, söz konusu dönüşümün ve bu doğrultuda uygulanan politikaların etkilerini gözlemlene fırsatına sahiptir. Bu durum, benzer zorluklarla karşı karşıya kalmadan önce önlem alma ve başarı sağlamış uygulamaları örnek alma avantajı sağlamaktadır.

Türkiye'de de benzer dönemlerde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine ilişkin kaygılar belirginleşmeye başlamıştır. Bu kaygılar, sosyal güvenlik sistemine yönelik reform hedeflerinde ve düzenlemelerde görünür hale gelmiştir. 1963 yılından itibaren 5 yıllık periyotlar için hazırlanan Kalkınma Planlarında sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğinin öneminin özellikle vurgulanması, bu kaygıları ve zamanlamasını doğrular niteliktedir (Değer, 2022).

Ancak Türkiye, gelişmiş ülkelere kıyasla daha genç bir nüfus yapısına sahiptir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminin mali dengesine ilişkin sorunlar doğrudan yaşlanmaya bağlı demografik baskılardan ziyade, erken emekliliği teşvik eden politikalar gibi yaygın popülist uygulamalar ve buna bağlı olarak oluşan bütçe açıkları ile artan bütçe transferleri üzerinden gündeme gelmiştir. Bunun yanı sıra, Türkiye nüfus projeksiyonlarına göre demografik fırsat penceresinin 2030 yılından itibaren kapanması beklenmektedir. Bu durum, uzun vadeli sürdürülebilirlik açısından politika yapıcıların önlem almak için sınırlı bir zamana sahip olduğuna işaret etmektedir. Ayrıca, söz konusu baskılarla birlikte sosyal güvenlik sistemine kayıtlı aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranında son yıllarda durağanlaşma gözlenmeye başlanmıştır.

Öte yandan, nüfusun yaşlanmasıyla birlikte oluşabilecek risklerin henüz tam anlamıyla ortaya çıkmadığı bu dönemde, iş gücü piyasasına ilişkin yapısal sorunlar da sosyal güvenlik sistemi açısından önemli bir uyarı niteliği taşımaktadır. Bu doğrultuda uygulanan çeşitli teşvikler ve reform niteliğindeki düzenlemeler sonucunda sosyal güvenlik kapsamı ve kayıtlı istihdam oranlarında belirli düzeyde iyileşmeler sağlanmış olsa da Türkiye hala birçok temel göstergede OECD ülkelerinin gerisinde kalmaktadır.

Özellikle yüksek genç işsizliği ve düşük kadın iş gücüne katılım oranları, aktif sigortalı sayısının potansiyelinin altında kalmasına yol açmakta; bu durum, aktif/pasif oranının iyileştirilmesi ve sistemin kapsamının etkin bir şekilde genişletilmesi önünde bir engel teşkil etmektedir. Buna ek olarak, kayıt dışı istihdamın hala önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmesi, sistemin gelir tabanını daraltmakta ve sistemin uzun vadeli dengesi açısından tehdit oluşturmaktadır.

Bu çalışma, öncelikle Türkiye sosyal güvenlik sisteminin mevcut durumunu ve 2002-2024 yılları arasında temel göstergelerdeki eğilimleri analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, literatürde öne çıkan yapısal ve parametrik politika önerileri değerlendirilmekte; ardından, sosyal güvenlik sistemi harcamalarının finansmanını destekleyen ve milli gelir içinde önemli bir yer tutan bütçe transferleri için kullanılabilecek alternatif finansman kaynaklarının makroekonomik etkileri, dinamik

genel denge yaklaşımı çerçevesinde, iki dönemli örtüşen kuşaklar (OLG) modeli kullanılarak karşılaştırmalı olarak analiz edilmesi hedeflenmiştir.

Çalışma beş ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünü takip eden ikinci bölümde, Türkiye sosyal güvenlik sisteminin genel görünümü ele alınmakta ve uzun vadeli finansal sürdürülebilirliğine ilişkin çıkarımlar yapılmaktadır. Bu kapsamda, aktif pasif dengesi ve mali denge açısından 2002-2024 dönemi incelenmekte, sistemin güncel sorunlar tespit edilmeye çalışılmaktadır. Üçüncü bölümde, tespit edilen bu sorunlara ilişkin ve sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğine yönelik akademik çalışmalarda ve çeşitli kurumlar tarafından sunulan çözüm önerileri, ilgili literatür çerçevesinde ele alınmakta ve görüş ayrılıkları ile uygulanabilirlikleri tartışılmaktadır.

Dördüncü bölümde, devlet katkısı oranında yapılacak değişikliklerin farklı finansman senaryolarında makroekonomik etkileri analiz edilmektedir. Analizin ilk kısmında, devlet katkı oranındaki artışla birlikte aylıkların artırıldığı senaryo; ikinci kısmında ise aynı katkı artışıyla eş zamanlı olarak prim indiriminin uygulandığı senaryo ele alınmakta ve elde edilen bulgular, bölüm sonunda yer alan tartışma kısmında literatürle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir. Beşinci ve son bölümde ise çalışma, genel bir değerlendirme ile sonuçlandırılmaktadır.

2. TÜRKİYE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Bu bölümde 2002-2024 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminin kapsamı ile aktif pasif ve mali dengesiyle ilişkili veriler incelenerek sistemin finansal sürdürülebilirliğine dair değerlendirme yapılması hedeflenmektedir. Değerlendirmenin seçili yıllar arasında yapılmasıyla hem mevcut durumun hem de 2008 Sosyal Güvenlik Reformu¹ ve sosyal güvenlik sistemi kapsamında uygulanan çeşitli politikaların etkilerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak hedeflenmektedir.

Türkiye sosyal güvenlik sisteminin genel görünümü üç başlıkta ele alınacaktır. İlk olarak sosyal güvenlik kapsamıyla birlikte kapsamın altında yer alan sigortalı nüfusun bileşenleri ve yıllar içindeki değişimleri ele alınacaktır. İkinci kısımda aktif pasif sigortalı sayısında ve aktif pasif oranındaki değişimler sunulduktan sonra bu dengeyi etkileyen unsurlar çeşitli ülkeler ile kıyaslanarak ele alınacaktır. Son kısımda ise mali dengeyi değerlendirebilmek adına SGK gelir gider bileşenleri ve dinamikleri, ardından bütçe transferleri bileşenleri yıllar içindeki değişimleriyle birlikte değerlendirilecektir.

2.1. Sigortalı Nüfus Yapısı ve Aktif Pasif Dengesi

2.1.1. Sigortalı Nüfus

Sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayan ve bu sistemden hak elde eden grupların hem genel nüfus hem de toplam sigortalı nüfus içindeki paylarının karşılaştırılması; aktif pasif dengesinin ve buna bağlı olarak sistem sürdürebilirliğinin değerlendirilmesi açısından kritik önem taşımaktadır.

¹ 2008 yılında yürürlüğe giren ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile yapılan değişikliklerden söz edilmektedir.

SGK'ye kayıtlı sigortalı nüfusa ilişkin veriler, Tablo 2.1'de üç farklı yıl için sunulmuştur. Kamu sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği konu alındığından sigortalı sayıları özel sandıklar hariç tutularak hesaplanmıştır.² Bu üç yıl sırasıyla 2008 reformu öncesini (2002), reform sonrası geçiş dönemini (2013) ve güncel durumu (2024) yansıtmak amacıyla belirlenmiştir. İzleyen alt başlıklarda, bu tablodaki veriler doğrultusunda sırasıyla sosyal güvenlik kapsamına ve sigortalı nüfus bileşenlerine ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

Tablo 2.1. Sosyal Güvenlik Kapsama Oranları ve Sigortalı Nüfus Bileşenleri

Not: Pasif sigortalı sayıları dosya bazlı değil, kişi bazlı olarak sunulmuştur.

Yıl	2002	2013	2024
TOPLAM NÜFUS	66.439.596	76.667.864	85.631.560
SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMI	45.994.325	74.773.512	84.434.707
Sosyal güvenlik kapsama oranı (%)	69,2	97,5	98,6
SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI	45.994.325	62.422.160	76.372.330
Sigortalı nüfus oranı (%)	69,2	81,4	89,2
Aktif sigortalılar (Toplam)	12.008.358	18.886.989	25.625.750
Zorunlu sigortalılar	9.510.972	17.946.880	23.202.708
4a	5.223.283	12.363.785	16.602.868
4b	2.163.850	2.760.917	2.940.979
4c	2.123.839	2.822.178	3.658.861
Aktif sigortalılar / Sigortalı nüfus (%)	26,1	30,3	33,6
Pasif sigortalılar (Toplam)	6.550.184	10.595.966	16.677.617
<i>Yaşlılık aylığı alanlar</i>	4.280.188	7.284.036	12.028.127
<i>Malullük/Vazife malulü aylığı alanlar</i>	108.499	119.241	141.191
<i>Ölüm aylığı alanlar</i>	2.110.066	3.049.522	4.315.836
<i>Sürekli iş göremezlik geliri/ölüm geliri alanlar</i>	51.431	143.167	192.463
Pasif sigortalılar / Sigortalı nüfus (%)	14,2	17,0	21,8
Bağımlılar	27.435.783	32.939.205	34.068.963
Bağımlılar / Sigortalı nüfus (%)	59,7	52,8	44,6
GENEL SAĞLIK SİGORTASI KAPSAMI	0	12.351.352	8.062.377
<i>GSS primleri kendileri tarafından ödenenler</i>	0	4.699.867	2.014.213
<i>GSS primi devlet tarafından ödenenler</i>	0	7.651.485	6.048.164

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Sigortalı İstatistikleri (2002-2024)

² Özel sandıklar kapsamındaki sigortalılar, 5510 sayılı Kanunun geçici 20'nci maddesi kapsamında bazı kurumların kendi personeli için kurduğu sandıklara kayıtlı kişiler ve hak sahiplerini ifade etmektedir.

2.1.1.1. Sosyal Güvenlik Kapsamı

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi amacıyla uygulanan politikaların temel hedeflerinden biri, uzun yıllar boyunca sosyal güvenlik kapsama oranını artırmak olmuştur. Bu kapsamda sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması da hedeflenmektedir. 12. Kalkınma Planında (2024-2028) da belirtildiği gibi halen farklı meslek ve gelir gruplarına, kayıt dışı istihdama yönelik çeşitli uygulamalarla prim tabanını genişletmek ve sosyal güvenlik sisteminin kapsamının artırılması hedeflenmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 12. Kalkınma Planı, 2023, ss.76-77).

Türkiye’de son 20 yılda hem sosyal sigortalar kapsamı hem de sosyal güvenlik kapsamında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Sosyal güvenlik kapsamına ise 2008 yılından itibaren, sosyal sigortalara ek olarak, 5510 sayılı Kanun ile herkes için zorunlu hale getirilen Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamındaki kişiler de dahil edilmiştir.³

Sosyal sigortalar kapsama oranı, sigortalı sayısının toplam nüfusa oranını ifade etmektedir. Bu oran 2002 yılında yaklaşık %69 düzeyindeyken, 2024 yılı itibarıyla %89’a yükselmiştir. Genel Sağlık Sigortası uygulamasıyla birlikte, sosyal güvenlik kapsama oranı %99’a yaklaşmış ve nüfusun neredeyse tamamı sağlık güvencesine kavuşturulmuştur.

Ancak sosyal güvenlik kapsamındaki artış, tek başına sistemin sağlıklı işlediğine veya finansal açıdan sürdürebilir olduğuna işaret etmemektedir. Nüfusun neredeyse tamamının sosyal güvence altına alınması önemli bir gelişme olmakla birlikte sistemin uzun vadeli sürdürülebilirliğini garanti etmekte yeterli değildir. Kapsama oranının yüksek olması, düşük iş gücüne katılım ve istihdam oranları ile yüksek kayıt dışılık düzeyi göz önünde bulundurulduğunda, “sanal iyilik hali” yanılgısı yaratma potansiyeline sahiptir (Alper, 2017). Bu göstergeler, ilerleyen başlıklarda detaylı biçimde incelenecektir.

³ GSS, 2008 tarihinde yasal olarak zorunlu hale getirilmiş; ancak sistemin kademeli geçiş süreci nedeniyle uygulama fiilen 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren başlamıştır. (SGK, 2013, s.1)

2.1.1.2. Sigortalı Nüfus Bileşenleri ve Tanımı

SGK'ye kayıtlı (özel sandıklar hariç) sigortalı nüfus üç ana gruba ayrılmaktadır: aktif sigortalılar, pasif sigortalılar ve bağımlılar. Aktif sigortalılar, 5510 sayılı Kanunun 3. maddesine göre kısa ve/veya uzun vadeli sigorta kolları kapsamında adına prim ödenen veya kendi adına prim ödemesi gereken kişilerden oluşmaktadır. Pasif sigortalılar, uzun ve kısa vadeli sigorta kolları kapsamında kendisine veya hak sahiplerine aylık ve/veya gelir bağlanan kişileri ifade etmektedir.

Bağımlılar ise sigortalı nüfusun geri kalanını oluşturmakta olup, bakmakla yükümlü tutulan, prim ödemeyen ve yalnızca sağlık hizmetlerinden yararlanan kişilerden oluşmaktadır. 5510 sayılı Kanunun 60. Maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre bağımlılar; sigortalının sigortalı sayılmayan eşini, belirli yaş ve eğitim şartlarını sağlayan evli olmayan çocuklarını, evli olmayan ve malul olduğu tespit edilen çocukları ile geçimi sigortalı tarafından sağlanan anne ve babasını kapsamaktadır.

Tablo 2.1'de görülebileceği gibi aktif sigortalıların büyük çoğunluğunu, uzun vadeli sigorta kolları kapsamında prim ödeyen zorunlu sigortalılar oluşturmaktadır.⁴ Pasif sigortalılar içerisinde ise en büyük paya sahip olanlar yaşlılık aylığı alanlardır. Bunu sırasıyla ölüm aylığı, malullük aylığı ve sürekli iş göremezlik geliri alanlar takip etmektedir.

Kapsama oranını artırmak ve prim tabanını genişletmek hedeflenirken istihdama yönelik uygulamalara başvurulması öncelikli hedefin aktif sigortalı sayısında artış sağlayarak aktif pasif dengesini sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik kapsamının yanı sıra kapsam altında yer alan nüfusun kendi içindeki dağılımı ve bu dağılımın yıllar içindeki değişimi de finansal sürdürülebilirliğin değerlendirilmesi açısından önem teşkil etmektedir.

⁴ Uzun vadeli sigorta kolları; malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını, kısa vadeli sigorta kolları ise iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigorta kollarını kapsamaktadır.

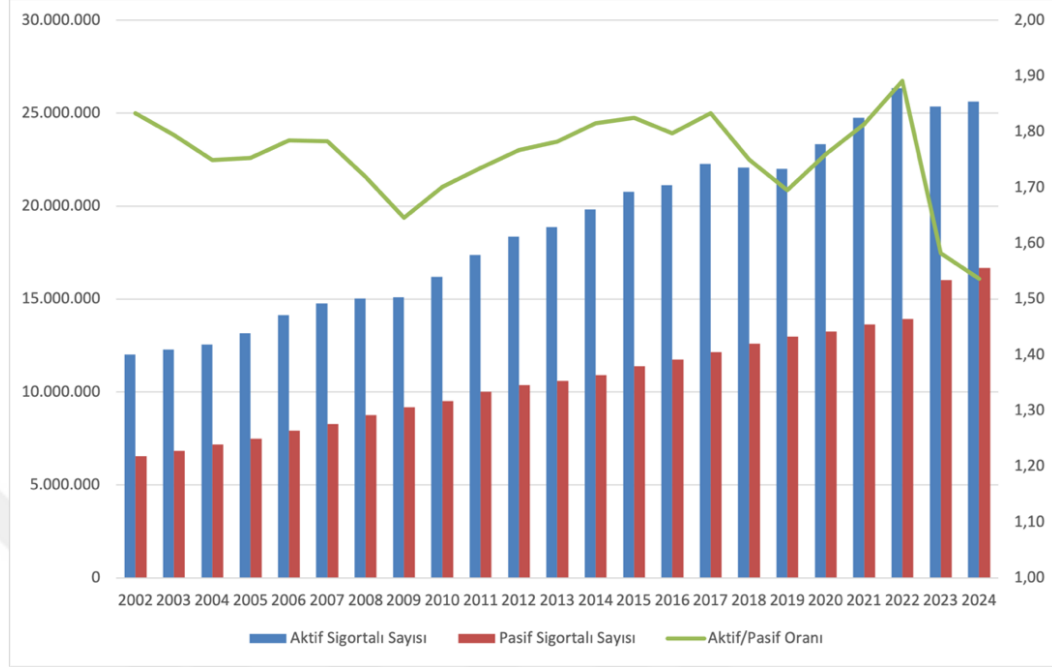
Bağımlılar, sigortalı nüfusun çoğunluğunu oluşturmaya devam etmekte ve sayıları yıllar içinde artış eğilimi göstermektedir. Bununla birlikte aktif ve pasif sigortalı sayılarındaki artış, bağımlı sayısındaki artıştan çok daha hızlı seyretmiştir. Bağımlıların sayısı artmış olsa da sigortalı nüfus içindeki payı 2002 yılında yaklaşık %60 seviyesindeyken, 2024 yılı itibarıyla %45'e kadar gerilemiştir. Nitekim, 2002 yılında aktif sigortalılar, toplam sigortalı nüfusun yaklaşık %26'sını; pasif sigortalılar ise %14'ünü oluşturmaktayken, bu oranlar 2024 yılında sırasıyla %34 ve %22 seviyelerine ulaşmıştır. Bağımlıların toplam sigortalı nüfus içindeki payında yaşanan yaklaşık 15 puanlık düşüşün, aktif ve pasif sigortalı gruplar arasında nispeten dengeli bir şekilde dağıldığı gözlemlenmektedir.

Bağımlıların sigortalı nüfus içindeki payının azalması, sosyal güvenlik sistemi üzerindeki yükün hafiflemesi açısından önemli bir gelişmedir. Bununla birlikte, aktif sigortalı sayısındaki ve sigortalı nüfus içindeki payındaki artış, sistemin gelir kaynaklarını güçlendirmekte ve gelir gider dengesine olumlu katkı sağlamaktadır. Öte yandan, pasif sigortalıların payında görülen benzer artış eğilimi, sistemin finansal dengesi açısından orta-uzun vadeli risklerin devam ettiğine işaret etmektedir.

2.1.2. Aktif Pasif Dengesi

Aktif sigortalılar, sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayan, pasif sigortalılar ise sistemden fayda sağlayan kişilerdir. Bu doğrultuda, gelir gider dinamiklerinin yapısını aktif pasif dengesi belirlemektedir (Alper, 2017). Aktif pasif dengesinin daha net analiz edilebilmesi amacıyla Şekil 2.1'de, 2002-2024 yılları arasında aktif ve pasif sigortalı sayısı sol eksen, aktif pasif oranı sağ eksende sunulmaktadır.⁵

⁵ Aktif pasif oranı kişi bazlı olarak hesaplanmıştır. SGK ise bu oranı genellikle ödeme dosya sayıları ile hesaplandığı için karşılaştırmalarda küçük farklılıklar oluşabilmektedir.



Şekil 2.1: SGK'ye Kayıtlı Aktif ve Pasif Sigortalı Sayısı ile Aktif Pasif Oranı
Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Sigortalı İstatistikleri (2002-2024)

Yıllar içinde hem aktif hem de pasif sigortalı sayısında artış eğilimi gözlemlenmektedir; ancak bu artışın hızı iki grup arasında farklılık göstermektedir. Pasif sigortalı sayısı daha istikrarlı bir artış sergilerken, aktif sigortalı sayısında özellikle 2008 reformu sonrası belirgin bir ivmelenme yaşanmıştır. Küçük dalgalanmalara rağmen bu sayı 2022 yılında yaklaşık 26 milyona ulaşmıştır. Ancak son yıllarda bu artışın hızının yavaşladığı ve özellikle 2023 yılında bir düşüş yaşandığı dikkat çekmektedir.

Öte yandan, aynı dönemde pasif sigortalı sayısında daha önce gözlemlenmemiş bir hızda artış gerçekleşmiştir. Bu artış, kamuoyunda “Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT)” olarak bilinen gruba yönelik düzenlemeyle ilişkilendirilebilir. Nitekim, çok sayıda kişinin emeklilik hakkı kazanmasını sağlayan bu düzenleme, 7438 sayılı Kanun ile 3 Mart 2023 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, 2023).

Aktif ve pasif sigortalı sayılarındaki bu farklı eğilimler, aktif pasif oranı üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Aktif sigortalı sayısını artırmaya yönelik çok sayıda müdahaleye rağmen, pasif sigortalı sayısındaki artış nedeniyle aktif pasif oranı 2023 yılına kadar 1,8'in üzerine çıkamamıştır. 2023 yılında bu oran 1,9 seviyesine yaklaşmış, ancak

kısa süre içinde çarpıcı bir düşüş yaşayarak 2024 yılı itibarıyla 1,5 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu durum, her bir pasif sigortalı için iki aktif sigortalının dahi bulunmadığını ortaya koymakta ve sistemin gelecekteki yük taşıma kapasitesi açısından da kırılganlığına işaret etmektedir.

2.1.3. Aktif Pasif Dengesini Etkileyen Yapısal Unsurlar

Nüfus ve istihdam yapısı, sigortalı nüfusun bileşimini ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından kritik önemdeki aktif pasif dengesinde belirleyici rol oynamaktadır. Nüfusun daha genç bireylerden oluşması, potansiyel aktif sigortalı sayısının daha fazla olması anlamına gelirken, yaşlı nüfusun artışı pasif sigortalı sayısında yükselişe neden olmaktadır. Öte yandan, istihdam yapısı ise çalışma çağındaki nüfusun iş gücü piyasasına ne ölçüde entegre olduğunu ve dolayısıyla aktif sigortalı sayısını belirlemekte; işsizlik sigortası gibi sigortalın varlığında ise pasif sigortalı sayısında da doğrudan etkili olmaktadır.

Bu doğrultuda, nüfus yapısı ve istihdam yapısının birlikte ele alınması, aktif pasif dengesinin daha iyi analiz edilebilmesi açısından gerekli görülmektedir. Ayrıca, özellikle işgücü piyasasına ilişkin özellikler kapsama oranı genişlemesinin daha iyi değerlendirilmesini sağlamaktadır.

2.1.3.1. Demografik Görünüm ve Nüfus Yapısı

Türkiye dünya ülkeleriyle kıyaslandığında nispeten genç bir nüfus yapısına sahiptir. 15-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfus, 2024 yılı itibarıyla toplam nüfusun %68'ini; 65 yaş ve üzeri yaşlı nüfus ise %11'ini oluşturmaktadır. Çalışma çağındaki nüfus oranı, dünya ortalamasının (%65), gelişmiş bölgelerin (%63), ve az gelişmiş ülkelerin (%66) üzerindedir. Öte yandan, yaşlı nüfus oranı gelişmiş ülkelere kıyasla (%20) oldukça düşük bir seviyedeysen az gelişmiş ülkeler (%9) ve dünya ortalamasının (%10) biraz üzerindedir (UN DESA, 2024).

Bu doğrultuda, çocuk ve yaşlı nüfusun toplamından oluşan bağımlı nüfusun, toplam nüfusa yüzdesi olarak hesaplanan bağımlılık oranının Türkiye için 2024 yılında %32 olduğu anlaşılmaktadır. Bu orana göre Türkiye hala “demografik fırsat penceresi” olarak tanımlanan, bağımlı nüfusun çalışma çağındaki nüfusun yarısından daha az olduğu evreyi yaşamaktadır (TÜİK, 2024).

Ancak mevcut nüfus projeksiyonlarına göre bu pencerenin 2030’ların ilk yarısında kapanacağı ve nüfusun giderek yaşlanacağı öngörülmektedir. Düşmekte olan doğurganlık oranları ve artan yaşam beklentisi sonucunda, 2075 yılı itibarıyla yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının %32’ye ulaşacağı; buna karşın çalışma çağındaki nüfusun payının ise %56’ya gerileyeceği tahmin edilmektedir (TÜİK, 2023). Bu durum, pasif sigortalı sayısında kaçınılmaz bir artış yaşanacağını ve sistemin uzun vadeli aktif pasif dengesi açısından ciddi riskler barındırdığını ortaya koymaktadır.

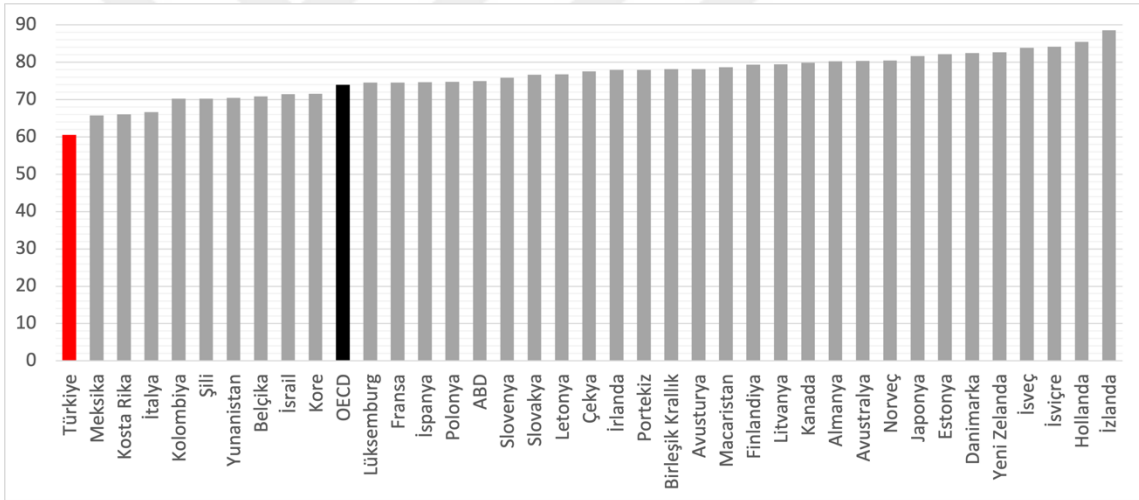
Öte yandan, mevcut payı yüksek olan çalışma çağındaki nüfusun sosyal güvenlik sistemine katkı sunabilmesi, bu grubun iş gücü piyasasında etkin bir şekilde yer almasına bağlıdır. Dolayısıyla, demografik yapı ve işgücü piyasası göstergelerinin birlikte ele alınması, sistemin aktif pasif dengesi ve sürdürülebilirliği açısından bütüncül bir değerlendirme sunacaktır.

2.1.3.2. İşgücü Piyasası Yapısı ve Göstergeleri

2.1.3.2.1. İş Gücüne Katılım

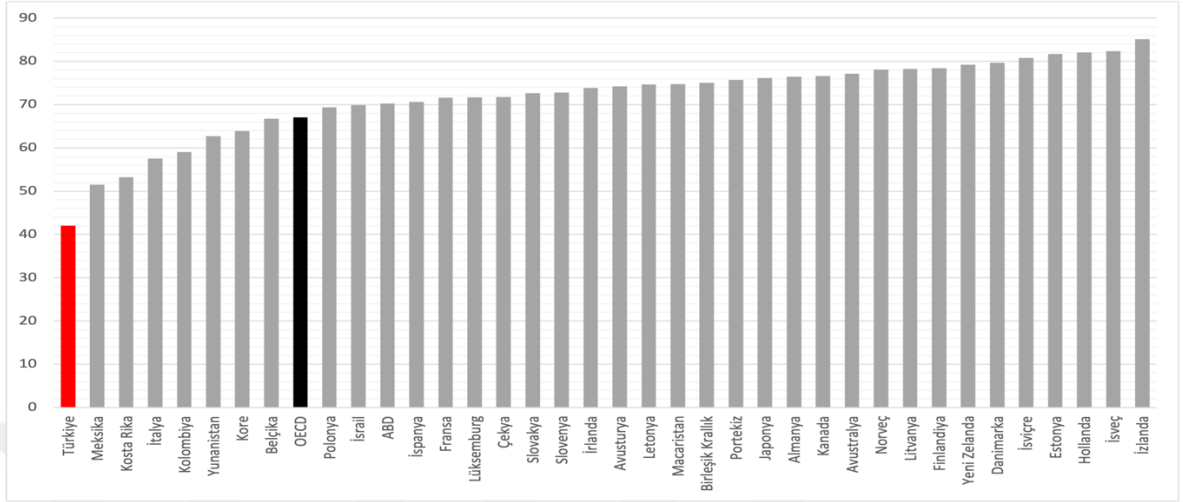
İşgücüne katılım oranı, istihdam yapısı ve ekonomik görünüm açısından önemli bir göstergedir. Bununla birlikte, bu oranın yüksek olması, çalışma çağındaki nüfusun potansiyelinin sosyal güvenlik sistemi açısından etkin biçimde değerlendirildiğine, dolayısıyla gelir tarafının ve aktif-pasif dengesinin güçlendiğine işaret etmektedir. Aksi durumda ise, aktif sigortalı sayısının mevcut nüfus potansiyeline kıyasla düşük kaldığı ve sosyal güvenlik kapsamının yalnızca sağlık güvencesi yoluyla genişletilmesinin yeterli olmayacağı değerlendirilebilmektedir. Bu da istihdama yönelik daha etkin uygulamaların gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de işgücüne katılımın mevcut durumunu değerlendirmek ve diğer ülkelerle karşılaştırılmalı olarak inceleme amacıyla, Şekil 2.2’de OECD ülkelerinde toplam işgücüne katılım oranı; Şekil 2.3 ve Şekil 2.4’te sırasıyla kadın ve erkek işgücüne katılım oranları sunulmuştur. Türkiye, Şekil 2.2’de görüleceği üzere, 2024 yılı itibarıyla 15-64 yaş arası çalışma çağındaki nüfusun toplam işgücüne katılım oranında OECD ülkeleri arasında %60,6 ile son sırada yer almaktadır. OECD ülkelerinde bu oran ortalama %74 seviyesindeyken; Hollanda, İzlanda ve İsveç gibi ülkelerde %84’ün üzerine çıkmaktadır. Türkiye’nin ardından işgücüne katılımın en düşük olduğu ülkeler arasında Meksika (%65,7), Kosta Rika (%66,1) ve İtalya (%66,6) yer almakta; ancak bu ülkelerde dahi oran Türkiye’nin 5 ila 6 puan üzerinde seyretmektedir.



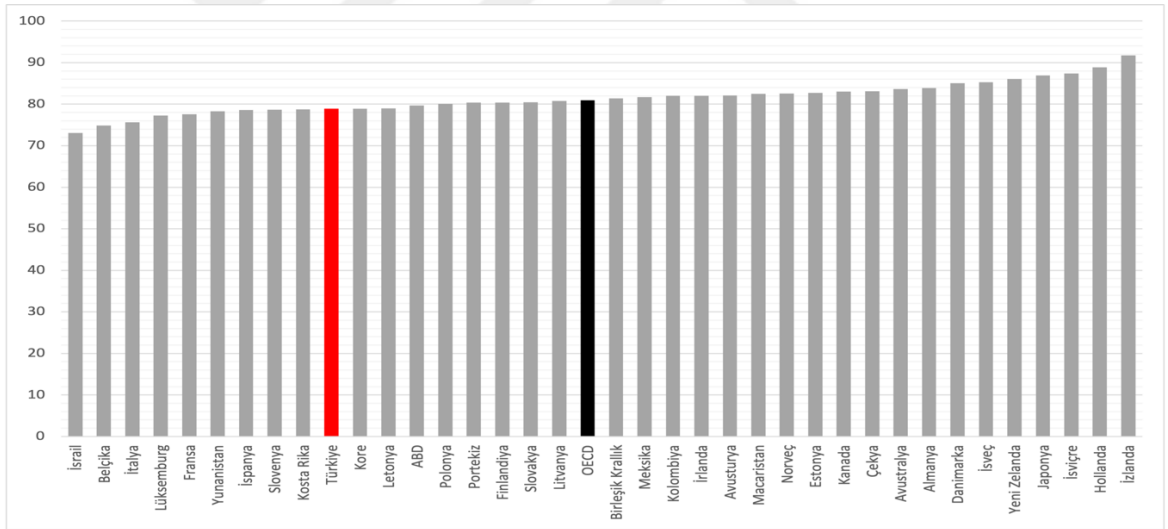
Şekil 2.2: OECD Ülkelerinde İş Gücüne Katılım Oranı, 15-64 yaş, 2024 (%)
Kaynak: OECD İşgücü İstatistikleri (2024)

Şekil 2.3 ve Şekil 2.4 incelendiğinde, OECD ülkeleri genelinde erkeklerin işgücüne katılım oranının kadınlara kıyasla daha yüksek ve ülkeler arası farkların erkekler açısından daha sınırlı olduğu gözükmemektedir. Türkiye’de de benzer bir durum söz konusudur. Erkeklerin işgücüne katılım oranının %78,9 ile OECD ortalamasına (%81) yakın seyrederken, kadınların işgücüne katılım oranı yalnızca %42 ile OECD ortalamasının (%67,1) oldukça gerisindedir. Türkiye, bu oranla kadın işgücüne katılımında da OECD ülkeleri arasında son sıradadır. Bu durum, toplam iş gücüne katılım oranının düşük seviyelerde kalmasında kadınlar için düşük iş gücüne katılımın belirleyici bir unsur olduğunu ortaya koymaktadır.



Şekil 2.3: OECD Ülkelerinde Kadınların İşgücüne Katılım Oranı, 2024 (%)

Kaynak: OECD İşgücü İstatistikleri (2024)



Şekil 2.4: OECD Ülkelerinde Erkeklerin İş Gücüne Katılım Oranı, 2024 (%)

Kaynak: OECD İşgücü İstatistikleri (2024)

Bu etkinin daha net şekilde gözlemlendiği yerlerden biri de nispeten daha yaşlı nüfusa sahip Avrupa ülkeleridir; bu ülkelerde kadınların işgücüne yüksek oranda katılımı, toplam işgücüne katılımın da üst seviyelerde seyretmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte, erkek işgücüne katılım oranı OECD ortalamasına yakın Kore, Kosta Rika, Yunanistan ve hatta ortalamanın üzerinde olan Meksika, Kolombiya gibi ülkelerde de Türkiye ile benzer bir durum gözlenmekte ve kadın işgücüne katılım oranının düşük olması bu ülkelerin toplam işgücü katılım oranının düşük seyretmesine sebep olmaktadır.

İşgücüne katılım oranı yalnızca cinsiyetlere göre değil, yaş gruplarına göre de analiz edildiğinde işgücü piyasası ve aktif sigortalı sayısına etkisi bakımından önemli ipuçları sunmaktadır. Nitekim çalışma çağındaki nüfusun 15-24 yaş aralığındaki genç bireylerden oluşan kısmında eğitime devam ettiği için işgücü piyasasında sayılmayan kişiler de yer almaktadır. Bu durum, doğal ve geçici bir süreç olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, eğitime devam etmeyen ancak aynı zamanda aktif olarak iş aramayan veya çalışmayan, yani ne eğitimde ne istihdamda olan (*NEET*)⁶ gençlerin varlığı, işgücü piyasası açısından daha yapısal ve kalıcı bir sorun olarak görülmekte ve demografik fırsat penceresinin değerlendirilmesi açısından kritik önem taşımaktadır.

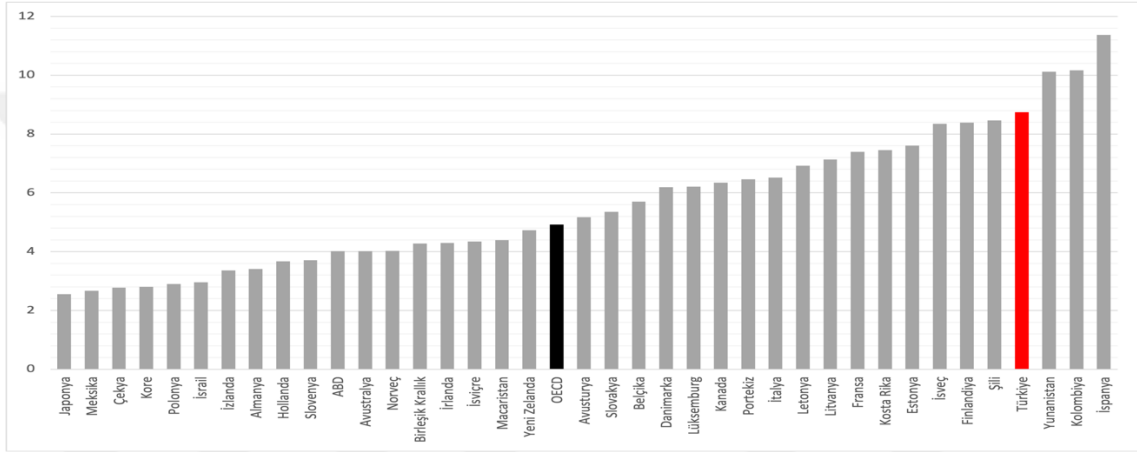
Türkiye’de 15-24 yaş arasındaki genç nüfusun 2024 yılı itibarıyla bu yaş grubundaki işgücüne katılım oranı %47 düzeyindedir (OECD, 2024); eğitime devam eden gençler göz önünde bulundurulduğunda bu oran, genel işgücüne katılım oranına kıyasla daha düşük ve olağan bir seviyededir. Ancak bu grubun içinde, *NEET* gençlerin oranı dikkat çekicidir. 2024 yılı itibarıyla bu gençlerin toplam genç nüfus içindeki oranı %22,9 olup 15-29 yaş arası grup için %25,9’a yükselmektedir (TÜİK, 2025). Bu oran, dünya ortalamasının (%20,4) biraz üzerinde, yüksek gelirli ülkeler ortalamasının (%10,4) ise oldukça üzerindedir (ILOSTAT, 2025).

2.1.3.2.2. İşsizlik

İşgücüne katılım oranı, çalışma çağındaki nüfusun işgücü piyasasına ne ölçüde entegre olduğunu gösterirken; bu nüfusun ne kadarının fiilen çalışarak prim ödediği de sosyal güvenlik sisteminin gelir yapısı ve aktif pasif dengesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu bağlamda işsizlik oranı, işgücüne katılım sağlayan çalışma çağındaki nüfusun ne kadarının sistemin finansmanına katkı sunamadığını göstermekte; dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından önemli bir değerlendirme alanı oluşturmaktadır.

⁶ *NEET*: “Not in Employment, Education or Training” : Ne eğitimde ne istihdam olan gençler.

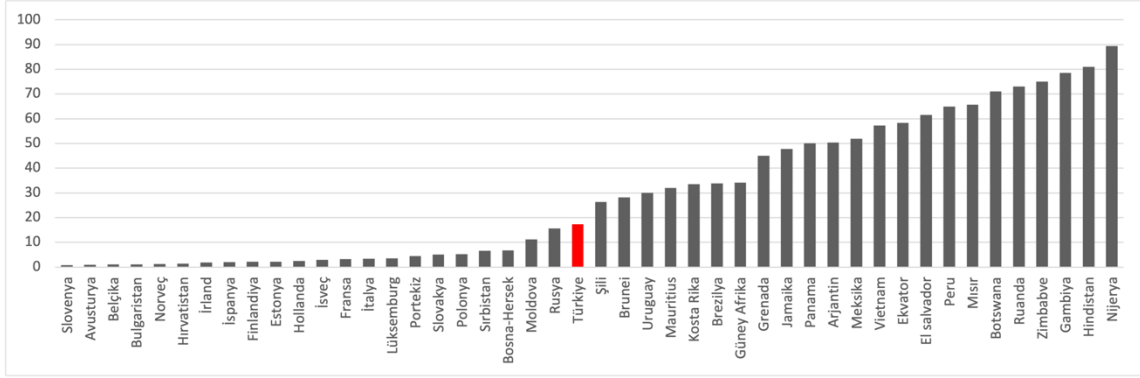
Şekil 2.5'te de görüldüğü üzere Türkiye'de genel işsizlik oranı 2024 yılı itibarıyla %8,7 seviyesindedir ve OECD ülkeleri ortalamasının (%4,9) yaklaşık 4 puan üzerindedir. Bu oranla Türkiye, işsizlik oranı en yüksek dört OECD ülkesi arasında yer almaktadır. Düşük iş gücüne katılım oranına ek olarak, iş gücü piyasasına dahil olan nüfusun da önemli bir kısmının fiilen istihdam edilemediği anlaşılmaktadır.



Şekil 2.5: OECD Ülkelerinde İşsizlik Oranı, 2024 (%)
Kaynak: OECD İşgücü İstatistikleri (2024)

2.1.3.2.3. Kayıt Dışı İstihdam

Çalışan nüfusun bir kısmının kayıt dışı istihdam edilmesi hem sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesinin hem de aktif sigortalı sayısındaki artışın önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Şekil 2.6'da görülebileceği üzere, kayıt dışı istihdam oranları dünya ülkeleri arasında ciddi farklılıklar göstermekte ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşmaktadır. Bu çerçevede Türkiye, kayıt dışı istihdam oranlarının oldukça yüksek seyrettiği, büyük ölçüde Afrika ve Güney Amerika ülkelerinin oluşturduğu grupta yer almamakla birlikte, %17 oranıyla Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça yüksek bir seviyede ve küresel ölçekte orta sırada yer almaktadır.



Şekil 2.6: Ülkeler İtibarıyla Kayıt Dışı İstihdam Oranı, 2023 (% , Tarım Dışı)

Kaynak: ILOSTAT İş Gücü İstatistikleri (2023)

Not: 2024 yılına ait verilerin kısıtlı olması sebebiyle, karşılaştırmalı analizde 2023 yılına ait veriler kullanılmıştır. ILOSTAT veri tabanında 2023 yılı için kayıt dışı istihdam (tarım dışı) verisi bulunan bazı ülkeleri kapsamaktadır.

Kayıt dışı istihdamın sosyal güvenlik sistemi üzerindeki etkileri, sektör dağılımına göre farklılık gösterebilmektedir. Bu doğrultuda Şekil 2.6’da karşılaştırılabilirliği artırmak amacıyla yalnızca tarım dışı sektörlerdeki oranlar dikkate alınmıştır. Öte yandan, tarım sektörünü de içeren kayıt dışılık, daha çok yapısal ve kültürel nedenlere dayanabileceği için sosyal güvenlik kapsamı açısından farklı bir sorun alanı olarak değerlendirilebilir. Nitekim, Türkiye’de kayıt dışılık oranı tarım sektörü dahil edildiğinde %26,3’e yükselmektedir (ILOSTAT, 2025). Bu durum, kayıt dışı çalışanların sosyal güvenlik sistemine dahil edilememesi nedeniyle hem gelir kaybına yol açmakta hem de sistemin kapsayıcılığını sınırlamaktadır.

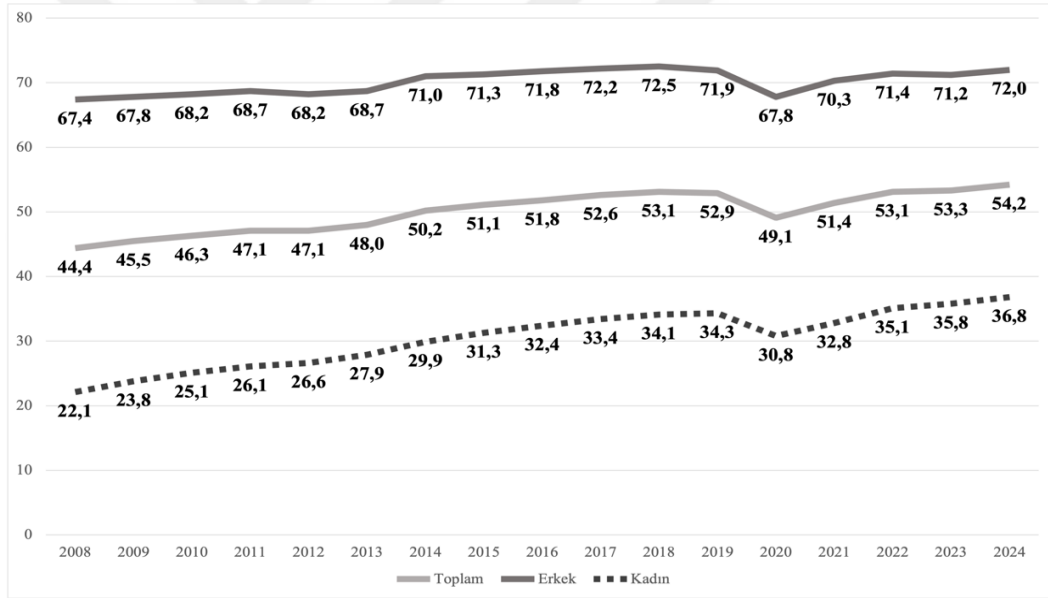
2.1.3.2.4. İşgücü Göstergelerinde Gelişmeler ve Politika Uygulamalarının Etkileri

Tüm bu göstergeler, Türkiye işgücü piyasasında gerek yapısal gerekse politik müdahalelerle şekillenen çok katmanlı bir dinamiğe işaret etmektedir. Bu doğrultuda, son yıllarda aktif sigortalı sayısı açısından potansiyel oluşturan grupların istihdama katılımını teşvik etmeye yönelik çeşitli politikalar hayata geçirilmiştir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5084 sayılı Kanun’la uygulanmaya başlayan sigorta prim teşvikleri, özellikle 2008 yılından itibaren kadın ve genç istihdamına yönelik özel teşvikleri de içermektedir (SGK, 2013b). Buna ek olarak, 2000’li yıllar boyunca

hazırlanan 5 Yıllık Kalkınma Planlarında, sosyal güvenlik sistemi ve finansmanı bağlamında kayıt dışı istihdamla mücadeleyle özel bir yer verilmiş; bu çerçevede denetim faaliyetleri ve çeşitli istihdam teşvikleri planlanmıştır.

Uygulanan çeşitli politika ve teşviklerin etkisini değerlendirebilmek amacıyla, Şekil 2.7’de iş gücüne katılım oranının, teşviklerin yoğunlaşmaya başladığı reform sonrası dönem içindeki değişimi sunulmuştur. Toplam iş gücüne katılım oranı ile kadın ve erkek iş gücüne katılım oranlarının her birinde genel bir artış eğilimi gözlenmektedir. 2020 yılında ise tüm iş gücüne katılım oranlarındaki eş zamanlı düşüşü, dönem içinde etkili olan Covid-19 salgını ile ilişkilendirmek mümkündür.

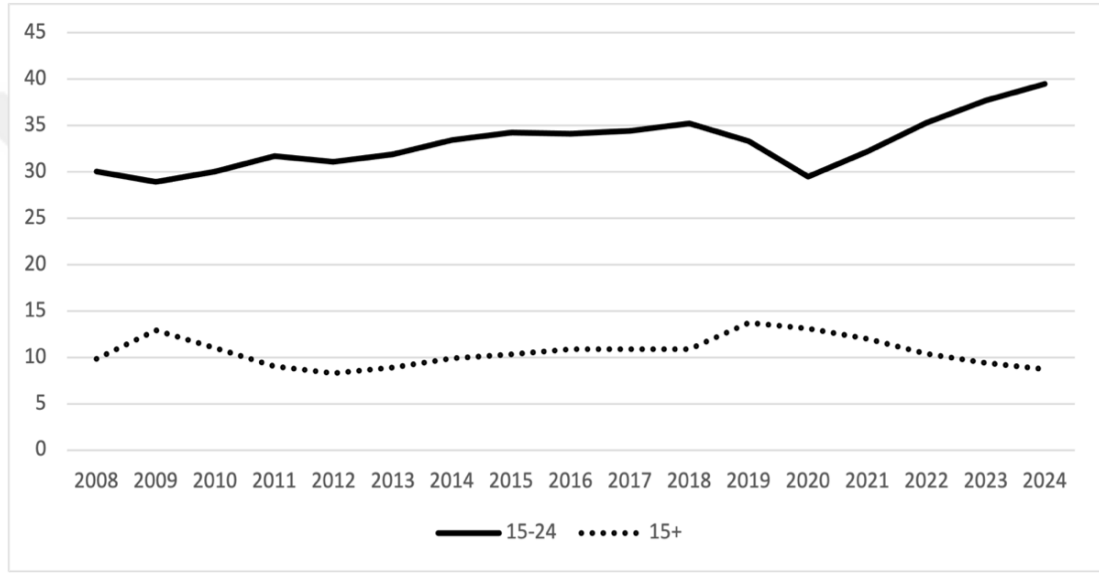


Şekil 2.7: Türkiye: Cinsiyete Göre İş Gücüne Katılım Oranı (%)

Kaynak: TÜİK İş Gücü İstatistikleri (2008-2024)

Erkek işgücüne katılımı 2008 yılında %67,4 seviyesinden 2013 yılı sonrası %71-72 seviyelerine sabitlendiği gözlenmekte; bu oranın 2020 yılındaki düşüşten sonra tekrar aynı seviyelere yükselmesi belirli bir sınıra yaklaşıldığını ve verili yıllar içinde bu seviyelerde çakılı kaldığını düşündürmektedir. 2008 yılında %22,1 olan kadın işgücüne katılım oranı 2024 yılı itibarıyla %36,8'e yükselmiş, bu da kadın iş gücüne katılımında önemli bir gelişme yaşandığını ortaya koymaktadır.

Bu doğrultuda, toplam işgücüne katılımdaki artışın esas olarak kadın işgücüne katılımındaki artıştan kaynaklanmış olduğu anlaşılmaktadır. İlaven, Türkiye’de emeklilik yaşının kademeli olarak yıllar içinde artırılmış olması da iş gücüne katılımın yıllar içinde biraz daha yükseleceğine dair beklentiyi güçlendirmektedir. Ancak, kadınların halen yarısından fazlasının iş gücüne katılım sağlamıyor olması, halen emeklilik yaşının artırılması dışında müdahaleler gerektiğini ortaya koymaktadır.



Şekil 2.8: Türkiye: 15-24 ve 15+ Yaş Gruplarında İşsizlik Oranı (%)
Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri (2008-2024)

Artan iş gücüne katılım oranının yanı sıra, Şekil 2.8’de işsizlik oranının aynı yıllar içerisindeki seyri incelenmektedir. Genel işsizlik oranının verili yıllar içindeki değişimi incelendiğinde, küresel kriz ertesi 2009 ve Covid-19 salgınının en yoğun yaşandığı 2020 yıllarındaki işsizlik oranının belirgin artışından, işsizliğin makroekonomik koşullara ve kriz dönemlerine karşı daha hassas olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim, bu yıllar dışında işsizlik oranın %10 çevresinde sabit kaldığı ve 2024 yılında dokuz yıl sonra tekrar %10’un altına gerilediği gözlenmektedir. Ancak 15-24 yaş arası genç nüfus işsizliği, genel işsizlik oranından daha yüksek seviyelerde seyretmekte ve yine 2020 yılı dışında sürekli bir artış eğilimi göstermektedir. Bununla birlikte, genç işsizlik oranındaki artış özellikle son yıllarda hız kazanmış ve 2024 yılında %40’a yaklaşarak son yılların en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

2.2. Mali Denge

Sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği yalnızca kapsama ve aktif pasif oranları ile değil, aynı zamanda gelir ve harcamaların yapısal niteliğiyle de yakından ilişkilidir. Sistemin uzun vadeli sürdürülebilirliğini değerlendirebilmek için SGK'nin finansman kaynakları ile harcamalarının yapısı, zaman içerisindeki değişimleri ve bütçe dengesi dikkatle analiz edilmelidir. Bu bölümde, sosyal güvenlik sisteminin gelir ve harcama kompozisyonu tarihsel karşılaştırmalarla ele alınmakta; finansal dengeye ilişkin temel eğilimler değerlendirilmekte ve finansman kaynağı olarak bütçe transferleri detaylı bir şekilde incelenmektedir.

2.3.1. Gelir ve Harcama Bileşenleri

Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının büyük bir kısmını emekli aylıkları ve sağlık hizmeti ödemelerinden oluşmaktadır. Bunların dışındaki diğer harcama kalemleri ise sigorta ödemeleri, ek ödemeler ve faturalı ödemeler ile yatırım, yönetim giderleri ve kuruma ait diğer harcamalardır.

Sosyal güvenlik gelirlerin temel kaynağını ise prim gelirleri oluşturmaktadır. Ayrıca, 2008 yılından itibaren zorunlu sigortalıların ödedikleri primlerin dörtte biri oranında yapılan devlet katkıları ile 2012 yılından itibaren devlet tarafından karşılanan ödeme gücü olmayanların Genel Sağlık Sigortası primleri de SGK gelirleri içinde yer almaktadır.⁷ Bunların dışında SGK gelirleri arasında merkezi bütçeden aktarılan faturalı ve ek ödemeler, ek karşılıklar gibi primsiz ödemeler ile kuruma ait idari para cezaları, faiz gelirleri gibi çeşitli gelirler yer almaktadır.

Tablo 2.2, 2002 ve 2024 yıllarında için SGK gelir ve harcama bileşenlerinin toplam içindeki paylarını karşılaştırmalı olarak sunmaktadır.⁸ Harcamaların dağılımına bakıldığında, 2002 ile 2024 yılları arasında emekli aylığı ödemelerinin harcama kalemleri

⁷ Devlet katkıları, zorunlu sigortalıların prim ödemelerinin dörtte biri oranında gerçekleşmektedir.

⁸ Bu bölümde kullanılan verilerin tamamı, SGK tarafından derlenen SGK öncesi üç kurumun verileri ile SGK’ya ait 2008 sonrası verilerden oluşmaktadır.

içindeki öncelikli konumunu koruduğu ve toplam harcamalar içindeki payının %60'tan %67'ye yükselerek 7 puanlık bir artış gösterdiği görülmektedir. Sağlık ödemeleri ise toplam SGK harcamalarının yaklaşık dörtte birini oluşturmaya devam etmekte, yıllar içinde payında önemli bir değişiklik gözlenmemektedir. Buna karşılık diğer harcamaların payında yaşanan düşüş, harcama dağılımının diğer giderlerden emeklilik aylığı ödemelerine doğru kaydığını göstermektedir.

Tablo 2.2: SGK Gelir ve Harcama Bileşenlerinin Toplam İçindeki Payı (%)

Bileşenler	2002	2024
HARCAMALAR		
Emekli aylığı ödemeleri	60	67
Sağlık ödemeleri	27	25
Diğer harcamalar	13	8
Toplam	100	100
GELİRLER		
Prim gelirleri	74	71
Devlet katkısı	0	16
Diğer gelirler	26	13
Toplam	100	100

Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler (2002, 2024)

2002 yılında SGK gelirlerinin %74'ünü prim gelirleri oluşturmakta olup bu oran, 2024 yılı itibarıyla %71'e gerilemiş olsa da halen toplam gelirlerin en büyük bölümünü oluşturmaktadır. Gelir dağılımında yaşanan en önemli değişiklik ise devlet katkılarının kaynaklanmaktadır. 2008 yılında uygulamaya giren devlet katkıları, 2024 yılında %16'lık payıyla, SGK'nin ikinci en önemli gelir kaynağı haline gelmiştir. Devlet katkısının olmadığı 2008 yılı öncesi dönemde, çoğunluğu merkezi bütçeden aktarılan transferlerden oluşan diğer gelirlerin payında ise önemli bir düşüş gözlenmiştir.

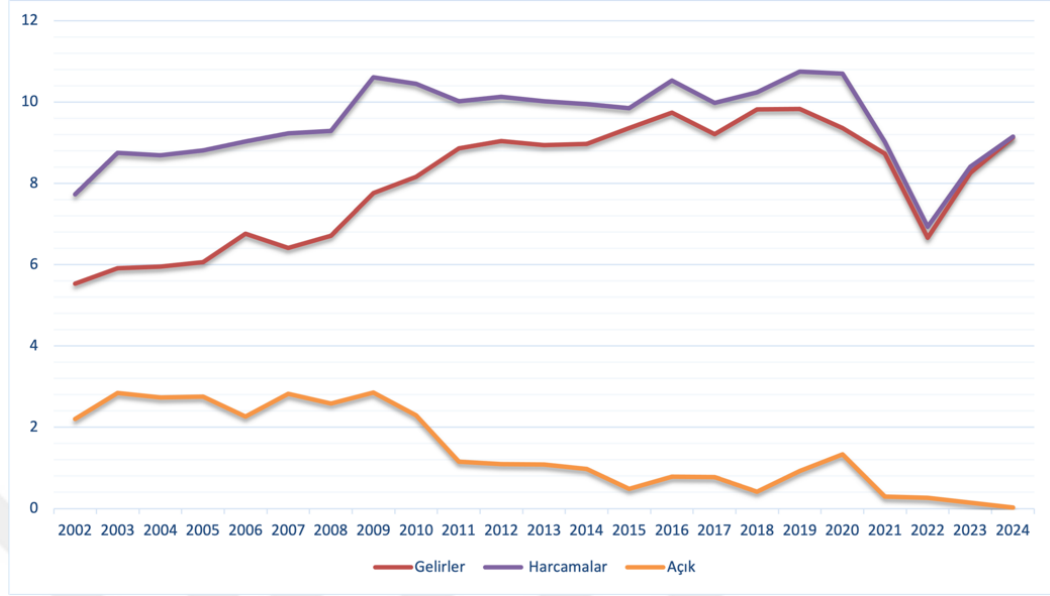
Prim gelirlerinin payında çok büyük bir değişim yaşanmaması ve diğer gelirlerin payındaki önemli düşüş, SGK'ye yapılan bütçe transferlerinin aslında azalmadığını ancak

bir kısmının devlet katkısı uygulamasıyla birlikte daha kurallı ve düzenli hale geldiğini göstermektedir. Ancak devlet katkısının prim ödemelerinin dörtte biri oranında gerçekleşmesini gerektiren kurala karşın prim gelirleri, devlet katkılarının dört katından daha fazladır. Bu durumun temel nedenleri arasında, devlet katkısının uygulandığı prim ödemelerine getirilen üst sınırlar ile katkı kapsamına girmeyen prim türlerinin (ödeme gücü olmayanların GSS primi vb. gibi) gelirler içinde yer alması gösterilebilir.

2.3.2. Gelir Gider Dengesi ve Bütçe Açığı

Türkiye sosyal güvenlik sisteminde finansal sürdürülebilirliği tehdit eden bütçe açıkları, 1990'lı yıllardan itibaren uzun süre önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmüştür. 2000'li yıllarda ise, Şekil 2.9'da görülebileceği gibi, sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reform niteliğindeki düzenlemelere rağmen SGK bütçe açığı, özellikle 2009 yılına kadar GSYH'nin yaklaşık %3'ü seviyesinde seyretmiştir. Bu dönemde hem gelirlerin hem de harcamaların GSYH içindeki payları artmış ancak gelirlerin artışı, harcamaların gerisinde kaldığı için bütçe açığı devam etmiştir

2009 yılından itibaren SGK gelir ve harcamaları arasındaki fark giderek daralmış ve bütçe açığının GSYH içindeki payı ise hızlı bir şekilde azalmaya başlamıştır. Bu dönemde bütçe açığındaki düşüşün öncelikli olarak SGK gelirlerindeki artış ile sağlanmış olması; 2006 yılından itibaren uygulamaya konulan yapısal düzenlemelerin gelir tarafında olumlu etkiler yarattığını ortaya koymaktadır. Öte yandan, 2008 küresel krizinin sosyal güvenlik harcamaları üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, bütçe açığındaki azalışın birkaç yıl gecikmeli olarak gerçekleştiği değerlendirilmektedir.



Şekil 2.9: SGK Gelirleri, Harcamaları ve Bütçe Açığı (GSYH'nin %'si)
Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler (2002-2024)

2020 yılı itibarıyla ise gelir ve harcamaların GSYH içindeki paylarında eş zamanlı ve hızlı bir düşüş yaşanmış ve bütçe açığının GSYH içindeki payı neredeyse sıfıra yaklaşmıştır. 2022 yılına kadar devam eden bu eğilimin, aynı dönemde GSYH'de yaşanan yüksek oranlı nominal artışlardan kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim takip eden yıllarda GSYH büyüme hızının yavaşlamasıyla birlikte, SGK gelir ve harcamalarının GSYH'ye oranla yeniden artış göstermiş olması, bu değerlendirmeyi doğrulamaktadır.

Bütçe açığının kontrol altına alınması ve son yıllarda SGK giderlerinin neredeyse tamamının gelirlerle karşılanabilir hale gelmesi, ilk bakışta önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Ancak bu durum, sosyal güvenlik sisteminin yapısal sorunlarının göz ardı edilmesine yol açabilir ve sürdürülebilirlik açısından yanıltıcı bir tablo oluşturabilir. Nitekim, önceki bölümde de ortaya konulduğu üzere, aktif pasif dengesi yıllar içinde belirgin bir iyileşme göstermemiş ve özellikle son yıllarda aktif pasif oranında kayda değer bir gerileme yaşanmıştır.

Bununla birlikte, Türkiye'de uzun süre açık kalan demografik fırsat penceresine rağmen, SGK bütçesi açık vermeyi sürdürmüştür. Bu uzun süreli açıklar, sistemin hiçbir dönemde fazla verme potansiyelini kullanamadığını göstermektedir. Oysa dağıtım esasına

dayalı sosyal güvenlik sistemlerinde, nüfusun yaşlanacağı öngörüsüyle sistemin ilk yıllarında bütçe fazlası vermesi, uzun vadeli sürdürülebilirlik açısından kritik öneme sahiptir.

Ancak 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, nüfusun yaşlanmasından ziyade popülist politikalar, sosyal güvenlik kaynaklarının etkin kullanılamaması ve kurumsal zafiyetler nedeniyle açık vermeye devam etmiştir (Gümüş, 2010). Dolayısıyla, erken emeklilik uygulamalarının yaygınlığı ve sosyal güvenlik sistemi reformlarının gecikmeli olarak hayata geçirilmesi, bu potansiyelin değerlendirilmesini büyük ölçüde engellemiştir. Bu çerçevede, nüfusun nispeten daha genç olduğu uzun yıllar boyunca süren bütçe açıkları, sosyal güvenlik sisteminin çifte yük altında kaldığını göstermektedir (Aysan, 2013).

Öte yandan, bütçe açığının milli gelir içindeki payı, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini değerlendirmek için tek başına yeterli bir gösterge değildir. Nitekim bir önceki bölümde de değinildiği üzere, SGK gelirlerinin önemli bir kısmı bütçe transferlerinden oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, bütçe açığının azalmış olması, sistemin tamamen kendi kendini finanse edebilecek düzeye ulaştığı anlamına gelmemektedir.

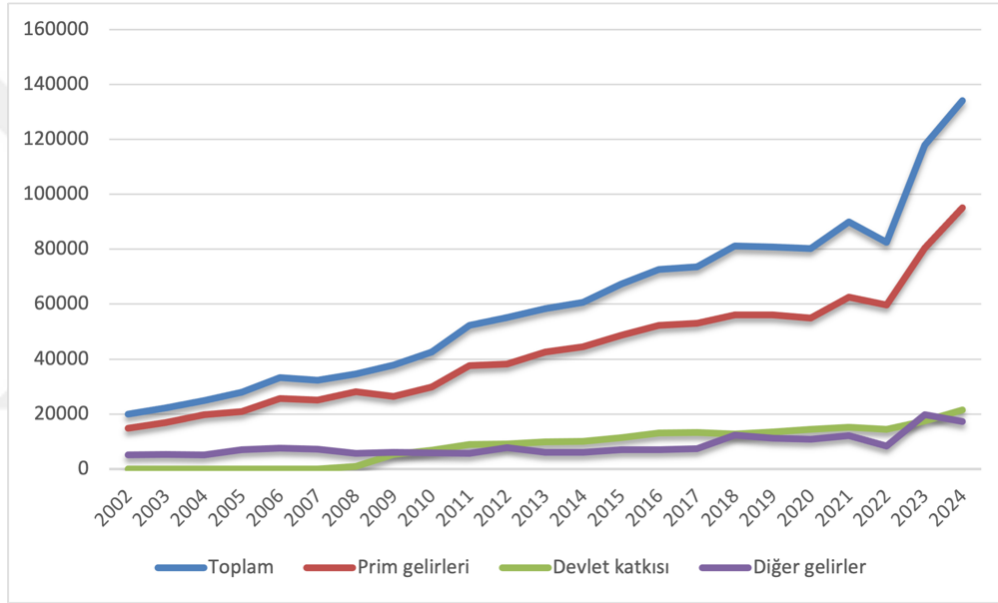
2.3.3. Reel Gelir ve Harcama Dinamikleri

Gelir ve harcamalarda yaşanan değişimin kaynaklarını daha iyi değerlendirebilmek adına Şekil 2.10 ve 2.11'de sırasıyla SGK toplam gelir ve harcamaların bileşenleriyle birlikte 2002-2024 yılları arasında reel seviyelerinin seyri sunulmuştur.⁹ SGK gelir ve harcamalarının yıllar içindeki reel değişiminin incelenmesi, GSYH'de nominal düzeyde yaşanan yüksek artış ya da azalıştan kaynaklanabilecek yanıltıcı etkilerden arındırarak değerlendirme yapmak açısından önemlidir. Bu sayede hem aktif ve pasif sigortalı

⁹ Reel değer hesaplamalarında kullanılan yıllık tüfe, aylık tüfe değerlerinin basit ortalaması alınarak hesaplanmıştır. 2002, 2003, 2004 yılları için TÜFE, 1994 baz yılına göre hesaplanan TÜİK serisinden alınmış ve önce 2003 bazlı TÜFE'ye dönüştürülmüştür. Daha sonra, diğer yıllar için kullanılan 2003 bazlı değerlerle birlikte 2002 baz yılına oranlanarak nihai hesaplama yapılmıştır.

sayısındaki hem de prime esas kazançların ve sosyal hakların alım gücündeki değişimi daha iyi yansıtılmaktadır.

Bu iki şekilde, 2021 yılına kadar gelir ve harcamaların reel olarak, GSYH içindeki paylarına göre daha düzenli bir artış eğiliminde olduğu gözlenmektedir. Gelir ve gider bileşenlerinin dağılımı da bu artışın prim gelirleri ve emekli aylıkları kaynaklı olduğunu göstermektedir.

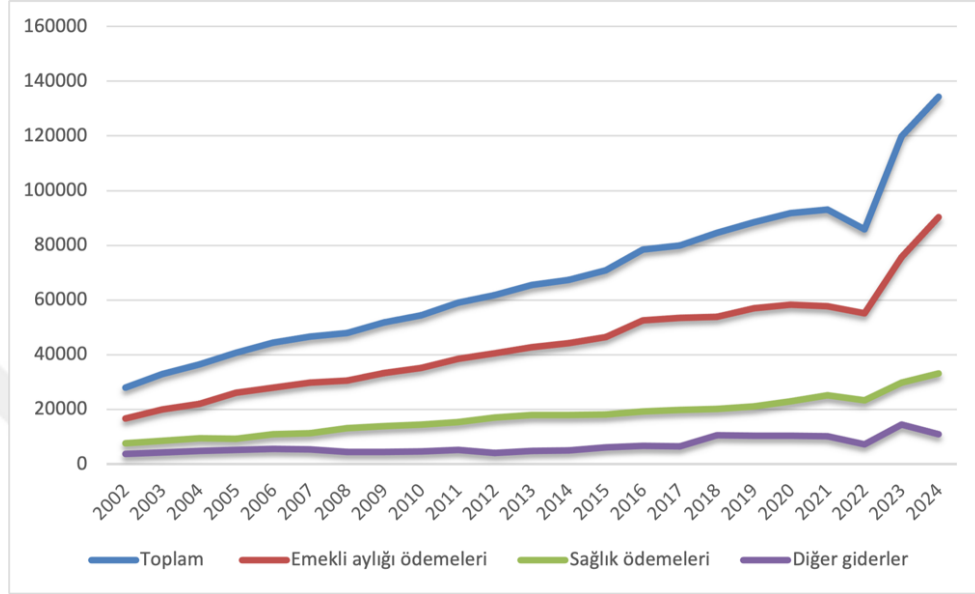


Şekil 2.10: SGK Reel Gelir Bileşenleri (Milyon TL, 2002 TÜFE Bazlı)
Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler (2002-2024); TÜİK, TÜFE (2002-2024)

2022 yılında gelir ve harcamaların GSYH'ye oranındaki düşüş, yüksek enflasyon nedeniyle reel değerlere de gerileme olarak yansımıştır. Reel değerlerin hesaplanmasında kullanılan 2002 baz yıllık yıllık ortalama TÜFE'de 2021 yılında bir önceki yıla göre %19 artış yaşanmışken, 2022 yılında bu oranın %72'ye yükselmiş olması bu durumu doğrulamaktadır (TÜİK, 2025).

Aktif ve pasif sigortalı sayısında yaşanan düzenli artışa rağmen yaşanan bu düşüş, özellikle emekli aylıklarının alım gücünün zayıfladığını ve nominal ücretler baz alınarak hesaplanan prime esas kazançların reel olarak gerilediğini göstermektedir. Gelir ve harcamaların sonraki yıllarda reel olarak tekrar artış göstermiş olması bu durumun geçici

olduğunu ancak bu dönemde GSYH paylarında ve reel değerlerde gözlenen değişimler, sosyal güvenlik sisteminin makroekonomik şoklara duyarlılığını ortaya koymaktadır.



Şekil 2.11: SGK Reel Harcama Bileşenleri (Milyon TL, 2002 TÜFE Bazlı)
Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler (2002-2024); TÜİK, TÜFE (2002-2024)

2022 itibarıyla gelir ve harcamalar önceki dönemlere göre çok daha hızlı bir şekilde artmaya başlamıştır. Toplam gelirdeki artış öncelikli olarak prim gelirlerinde yaşanan artıştan kaynaklanmış, devlet katkıları ve diğer gelirler de bu artışa katkı sağlamıştır. Toplam harcamaların artışına ise öncelikli olarak emekli aylığı ödemelerinde yaşanan artış neden olmuştur. Ayrıca sağlık ödemeleri ve diğer giderler de daha hızlı artmaya başlayarak harcamalardaki artışa katkı sağlamıştır.

Bununla beraber, giderek yaşlanan nüfusun sağlık ihtiyaçlarının artması ve emeklilik yaşının yükseltilmesiyle birlikte emeklilik aylığı alan sigortalıların aynı zamanda daha fazla sağlık hizmetinden faydalanmaları beklenmektedir. Bu durum, sağlık ödemelerinin ilerleyen yıllarda daha da hızlı artması ve emekli aylığı ödemelerinin yanı sıra harcamaların daha da önemli bir bileşeni olması sonucunu doğurma potansiyeline işaret etmektedir.

2.3.4. Merkezi Bütçe Gelirlerinin Finansman Kaynağı Olarak Kullanımı

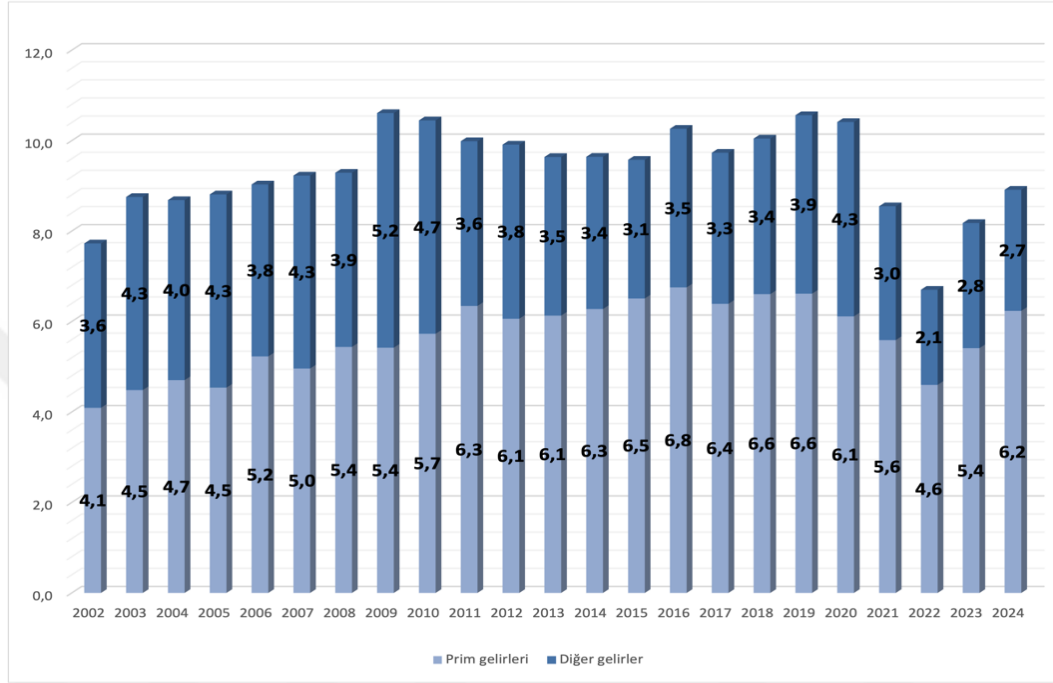
Türkiye sosyal güvenlik sistemi temel olarak Bismarck modeli üzerine inşa edilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin en önemli kısmını oluşturan emeklilik, sağlık ve işsizlik sigortaları prim esasına dayanmaktadır. Çalışanlar, sigortalılık statülerine (4a, 4b, 4c) göre ücretlerinden prim kesintisi yapılarak sisteme katkıda bulunmaktadır. Bu katkılar, gelir bileşenlerinin incelendiği bölümde görüldüğü gibi, SGK gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmakta ve sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında kullanılmaktadır.

Bunun yanında, sosyal güvenlik sistemi harcamalarının finansmanında aynı zamanda genel bütçe gelirleri de kullanılmaktadır. Bu gelirler, hem Beveridge modelinde olduğu gibi doğrudan primsiz ödemelerin finansmanında hem de primli sisteme destek şeklinde SGK'ye yapılan bütçe transferleri yoluyla dolaylı yolla sosyal güvenlik harcamalarında kaynak olarak kullanılmaktadır.

Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar, ödeme gücü olmayanların GSS primleri ve ek ödemeler gibi primsiz ödemelerin devlet tarafından karşılanması merkezi bütçe gelirlerinin sosyal güvenlik harcamalarında doğrudan finansman kaynağı olarak kullanıldığını göstermektedir. Bununla birlikte, SGK'nin her yılın sonunda verdiği açığın finanse edilmesi, devlet katkısı ve prim teşviği uygulamaları ise sosyal güvenlik harcamalarında dolaylı olarak merkezi bütçe gelirlerinin primli sistemi desteklemek adına kullanıldığı durumlardır. İzleyen alt başlıkta bütçe transferleri ve alt bileşenlerinin detaylı incelemesi yapılacaktır.

Şekil 2.12'de Türkiye'de 2002-2024 yılları arasında gerçekleşen SGK harcamaları ve bu harcamaların finansmanında kullanılan gelirlerinin GSYH içindeki payları sunulmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında kullanılan prim gelirleri sadece sigortalı kişiler ve işverenler tarafından yapılan katkı ödemelerini kapsamaktadır. Diğer SGK gelirleri, prim gelirleri dışındaki tüm SGK gelirlerinden oluşmaktadır. Fakat yukarıda bahsedildiği gibi bu gelirlerin çoğunluğunu merkezi bütçeden yapılan

transferlerden oluşturmaktadır. Geri kalan küçük kısımda ise kuruma ait diğer gelirler yer almaktadır.¹⁰



Şekil 2.12: SGK Harcamalarının Finansman Kaynağı (GSYH'nin %'si)
Kaynak: SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler (2002-2024); TÜİK, GSYH (2002-2024)

1980 ve 2000 yılları arasında Türkiye’de sosyal güvenlik harcamalarının yaklaşık üçte ikisi genel gelirler ile karşılanmaktayken zamanla bu oran üçte bir düzeyine gerilemiş ve katkılarının daha öncelikli olduğu bir finansman şekli benimsenmiştir (ILO, OECD & ISSA, 2023). 2002 ve 2011 yılları arasında ise harcamaların yıllık ortalama yaklaşık %54’ü prim gelirleri ile karşılanmaktadır. Sonraki yıllarda bu oran ortalama yaklaşık %63’e yükselmiştir ve 2024 yılında ise %70 seviyesine yaklaşmıştır. Bu durum, Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin hem prim gelirleri hem de genel bütçe gelirleri ile finanse edildiğini doğrulamakta ve zamanla prim gelirlerinin finansman kaynağı olarak daha baskın hale geldiğini göstermektedir.

¹⁰ Diğer gelirler, GSYH içindeki payları ihmal edilebilir düzeyde olduğu ve betimleyici analiz sonuçlarını önemli ölçüde etkilemediği için genel bütçe gelirlerinin içine dahil edilmiştir.

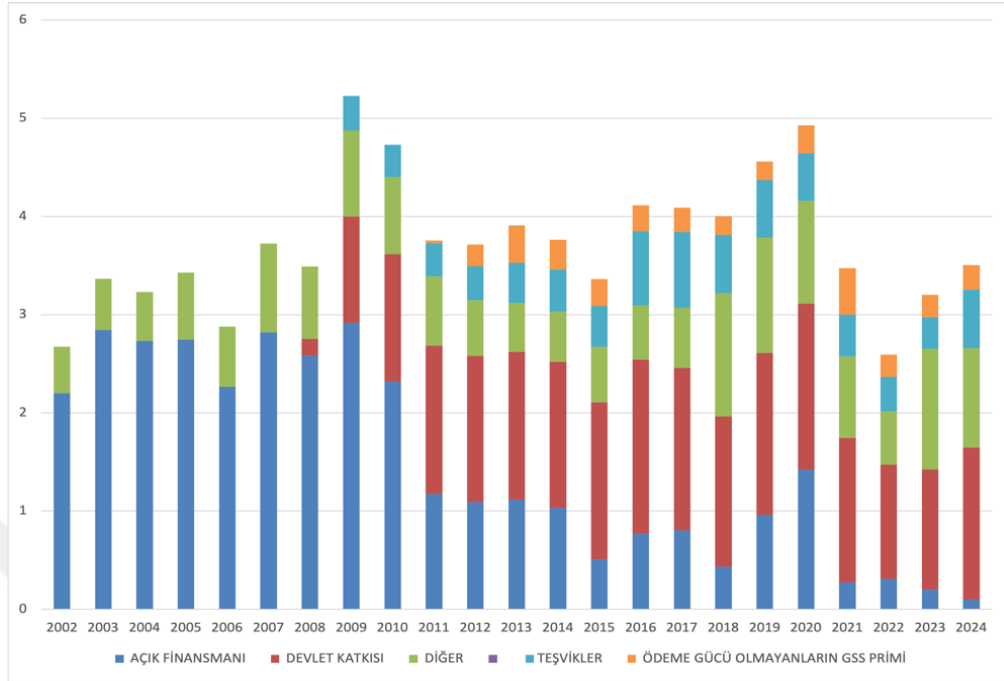
Tablo 2.2 yorumlanırken de bahsedildiği gibi prim gelirlerinin SGK toplam gelirlerinin içindeki payında, harcamaların içindeki payında yaşandığı kadar önemli bir değişiklik gözlenmemesinin sebebi bütçe transferleri içinde yer alan açık finansmanındaki değişimden kaynaklanmaktadır. Açık finansmanı SGK gelirleri içinde yer almamaktadır ancak SGK giderlerinin finansmanında kullanılmaktadır.

Dolayısıyla, prim gelirlerinin harcamaları karşılama oranındaki artış, prim gelirlerindeki yükselişe değil; aynı zamanda açık finansmanındaki düşüşe de bağlı olabilir. Bu etkiyi daha net anlayabilmek adına, izleyen bölümde bütçe transferlerinin yapısı ve bileşenleri detaylı biçimde ele alınacaktır.

2.3.5. Bütçe Transferleri

Sosyal güvenlik harcamalarının finansmanında prim gelirleri zaman içinde daha baskın hale gelmiş olsa da harcamaların kayda değer bir bölümü hala merkezi bütçe aracılığıyla karşılanmaktadır. Bu kaynaklar, SGK'ye yapılan bütçe transferleri yoluyla sağlanmakta ve sistemin sürdürülebilirliği açısından belirleyici rol oynamaktadır. Bütçe transferleri; devlet katkısı, açık finansmanı, ödeme gücü olmayanların GSS primleri, teşvikler ve diğer faturalı ve ek ödemeler olmak üzere beş temel alt bileşenden oluşmaktadır. Şekil 2.13'te, 2002-2024 yılları arasında SGK'ye yapılan bütçe transferlerinin GSYH içindeki payı ile fonksiyonel dağılımları birlikte sunulmaktadır.¹¹

¹¹ 2008 sonrası devlet katkısı, 2009 sonrası teşvikler, 2012 sonrası ise GSS prim ödemeleri dahildir. 2018 ve 2019 yıllarında teşvikler ve GSS verilerine ayrı ayrı erişilemediğinden, bütçe transferlerinden diğer harcamalar çıkarılarak, önceki yılın teşvik/GSS oranına göre dağıtım yapılmıştır.



Şekil 2.13: SGK'ye Aktarılan Bütçe Transferleri ve Fonksiyonel Dağılımları (GSYH'nin %'si)

Kaynak: SGK Faaliyet Raporları; SGK Aylık İstatistik Bültenleri, Mali İstatistikler; TÜİK, GSYH (2002-2024)

Açık finansmanı, SGK'nin yıl sonunda ortaya çıkan bütçe açığını kapatmak amacıyla hazineden yapılan transferleri ifade etmektedir. 2009 yılı öncesinde bütçe transferlerinin büyük bir kısmını açık finansmanı oluşturmaktadır. Bu kalem, 2010 yılına kadar toplam bütçe transferleri içinde en yüksek paya sahip bileşen olmayı sürdürmüştür.

Özellikle 2009 yılında küresel finansal krizin prim gelirleri üzerindeki olumsuz etkisiyle birlikte, açık finansmanın GSYH içindeki payı yaklaşık %3 seviyesine kadar yükselmiştir. SGK bütçe açığının artan ve sürdürülemez yapısı ile sosyal güvenlik sistemindeki yapısal sorunlar nedeniyle, 2008 yılında Sosyal Güvenlik Reformu hayata geçirilmiş ve bu yolla açığın kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Reformun etkisi, özellikle 2010 yılı sonrasında açık finansmanındaki belirgin düşüşle birlikte daha görünür hale gelmiştir.

Bununla birlikte, açık finansmanındaki artış nedeniyle 2020 yılında bütçe transferlerinde tekrar belirgin bir yükseliş yaşanmış ve bu oran GSYH'nin yaklaşık %5'i seviyesine ulaşmıştır. Bu artışın, öncelikli olarak SGK gelirlerinin GSYH içindeki

payında yaşanan düşüşten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu düşüş, Covid-19 salgınının etkilerinin yoğun şekilde hissedildiği, iş gücüne katılım oranlarında azalma yaşandığı ve taban aylık uygulaması gibi ekonomik destek mekanizmalarının devreye alındığı dönemle örtüşmektedir. 2021 yılından itibaren ise bütçe açığı yeniden kontrol altına alınmış ve açık finansmanının bütçe transferleri içindeki payı önemli ölçüde azalmıştır.

Devlet katkısı ve prim teşvikleri kapsamında yapılan transferler, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 2008 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Açık finansmanının payındaki azalma ile, devlet katkıları bütçe transferlerinin en önemli bileşeni haline gelmiştir. Bu katkılar, malullük, yaşlılık, ölüm ve genel sağlık sigortası kollarına ilişkin primlerin dörtte biri oranında, her bir sigortalı için SGK'ye yapılan ödemeler şeklinde gerçekleşmektedir.

Devlet katkıları, uygulanmaya başladığı 2008 yılından itibaren GSYH içindeki payını büyük ölçüde korumuş ve yıllık ortalama %1,5 seviyesinde seyretmiştir. 2008 yılında bu oranın izleyen yıllara kıyasla oldukça düşük olması ise uygulamanın yılın yalnızca son üç ayında (Ekim itibarıyla) başlamış olmasından kaynaklanmaktadır.

Teşvikler; sosyal güvenlik sistemine katılımı artırmak, prim kaçaklarını ve kayıt dışı istihdamı önlemek, kadın ve genç istihdamını desteklemek ve yatırımları teşvik etmek gibi amaçlarla sağlanan, uzun veya kısa vadeli prim indirimi ve desteklerinden oluşmaktadır. Uygulanmaya başladığı tarihten itibaren yavaş fakat istikrarlı bir artış sergileyen teşviklerin GSYH içindeki payı, 2024 yılı itibarıyla %0,6'ya ulaşmıştır.

2012 yılından itibaren, gelir testi sonucunda aile içi kişi başına düşen gelirin asgari ücretin üçte birinden az olduğu tespit edilen bireylerin Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri devlet tarafından karşılanmaktadır (SGK, 2013a). Ödeme gücü olmayan bireylerin sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesi amacıyla Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ödenen bu primler, bütçe transferleri içerisinde en küçük paya sahip bileşen konumundadır. GSYH içindeki payı ise uygulamanın başladığı tarihten itibaren yıllık ortalama yaklaşık %0,3 seviyesinde seyretmektedir.

Bütçe transferlerini oluşturan diğer ödemeler, faturalı ve ek ödemeleri ifade etmektedir. Faturalı ödemeler; şehit ve gazi yakınları ile başarılı sporcular gibi belirli gruplara yapılan özel ödemeleri ifade ederken, ek ödemeler ise aylık veya gelir bağlanan hak sahiplerine ek bir sosyal güvenlik desteği sağlamak amacıyla gerçekleştirilen transferlerden oluşmaktadır. Söz konusu ödemelerin GSYH içindeki payı, özellikle 2017 sonrası dönemde artış göstermiş ve yıllık ortalama %0,7 seviyesinde seyretmiştir.

Şekil 2.13'te sunulan veriler doğrultusunda dikkat çeken en önemli unsur, bütçe transferlerinin fonksiyonel dağılımının yıllar içindeki yapısal değişimidir. 2008 yılı öncesinde bütçe transferleri yalnızca açık finansmanı ve diğer ödemelerden oluşurken, 2008 sonrasında SGK bütçe açıklarında gözlenen azalmayla birlikte, diğer bileşenlerin GSYH içindeki payları belirgin ölçüde değişmemiş olsa da bütçe transferleri içerisindeki göreceli ağırlıkları kademeli olarak artış göstermiştir.

Bununla birlikte, açık finansmanının GSYH içindeki payında önemli bir düşüş yaşanmış olsa da toplam bütçe transferlerinde benzer büyüklükte bir azalma gözlenmemiştir. Nitekim, 2009 yılı öncesi bütçe transferlerinin GSYH içindeki payı yıllık ortalama %3,5 seviyesindeyken, bu oran sonraki yıllarda %3,8 düzeyine yükselmiştir. 2022 yılında yaşanan önemli düşüşün ardından, 2024 yılı itibarıyla oran yeniden %3,5 seviyesine gerileyerek 2007 düzeyine yaklaşmıştır. Bu durum, bütçe transferlerinin diğer bileşenlerinin açık finansmanının yerini aldığını ve Türkiye sosyal güvenlik sisteminin doğrudan ya da dolaylı olarak genel vergilerle finanse edilmeye devam ettiğini göstermektedir.

3. LİTERATÜRE DAYALI POLİTİKA ÇERÇEVESİ

Önceki bölümde sunulan bulgular, Türkiye’de sosyal güvenlik kapsamının genişlemesine ve SGK bütçe açığı kontrol altına alınmış olmasına rağmen, yaşanmakta olan nüfus yapısı ve zayıf iş gücü piyasası koşulları nedeniyle sistemin sürdürülebilirliğini garanti altına alma açısından zamanın daraldığını göstermektedir. Bu doğrultuda, prim gelirlerine dayalı bir finansman yapısının yetersiz kalabileceği ve istihdama yönelik teşviklerin yanı sıra aktüeryal dengenin güçlendirilmesine yönelik sistem parametrelerine ilişkin düzenlemeler ve yapısal müdahalelerin önemini koruduğu görülmektedir.

Bu bölümde, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik literatürde öne çıkan reform ve politika önerileri incelenmektedir. Söz konusu öneriler, aktif/pasif oranı ile gelir ve harcamalarla ilişkili sistem dengesine yönelik düzenlemeler ve finansman yöntemi, finansman kaynağı türü ve katkı-hak ilişkisine yönelik yapısal müdahaleleri kapsamaktadır. Bu önerilerin hem sistemin mali sürdürülebilirliği hem de ekonomik ve sosyal etkileri literatürdeki yaklaşımlarla birlikte değerlendirilmektedir. İlgili alt başlıklarda, söz konusu öneriler sınıflandırılarak sunulmakta ve görüş ayrılıkları da tartışılmaktadır.

3.1. Sistem Dengesine Yönelik Politikalar

Sosyal güvenlik sistemlerinde, demografik dönüşümler veya makroekonomik şoklar karşısında gelir gider dengesinin korunabilmesi amacıyla çeşitli politikalara başvurulmaktadır. Bu araçlar arasında, sistemin temel parametrelerinde yapılan düzenlemelerle ve doğrudan gelir artırımcı tedbirler öne çıkmaktadır. Bu bölümde sırasıyla, aktif-pasif oranını iyileştirmeye ve katkı-hak hesaplamalarını dengelemeye yönelik parametrik değişiklikler ile prim kayıplarını azaltmaya yönelik potansiyel gelir artırıcı tedbirler ele alınacaktır.

3.1.1. Parametrik Değişiklikler

Sosyal güvenlik sistemlerinin gelir ve gider dengesinin sağlanabilmesi için sistemin temel parametrelerinde değişiklik yapılması sıklıkla ve öncelikle başvurulan bir politika yaklaşımıdır. Özellikle dağıtım esasına dayalı (PAYG) sistemlerde gelirlerin harcamaları karşılayamadığı durumlarda, emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim oranlarının veya prim ödeme gün sayılarının artırılması ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesi gibi önlemler bu kapsamda gündeme gelmektedir. Bu tür parametrik düzenlemeler, hem aktif-pasif oranını iyileştirmeye hem de doğrudan katkı ve haklar üzerinden gelir gider dengesini sağlamaya yönelik politika seçeneklerinden oluşmaktadır.

3.1.1.1. Aktif Pasif Oranına Yönelik Politikalar

Aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranı, sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğini değerlendirmek adına dikkate alınan temel göstergelerden biridir. Dağıtım esasına dayalı sistemlerde gelirlerin büyük ölçüde çalışan nüfusun sigorta prim ödemelerinden oluşması, bu dengeyi doğrudan etkileyen demografik ve yapısal etkenler aktif pasif oranını iyileştirmeye yönelik politika uygulamaları alanlarının seçilmesinde belirleyici rol oynamaktadır. Bu kapsamda, kayıt dışı istihdamla mücadele edilmesi ve iş gücüne katılımın artırılması yoluyla sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi, dezavantajlı grupların iş gücüne katılımı ve istihdamının teşvik edilmesi ve emeklilik yaşının yükseltilerek pasif sigortalı sayısındaki artışın yavaşlatılması gibi çeşitli uygulamalar öne çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesi, istihdama yönelik olmadığı sürece zorunlu sigortalı olarak sisteme kayıtlı olmayan kişilerin sisteme dahil edilmesini anlamına gelmektedir. Katkı tabanının genişletilmesi, özellikle farklı risk gruplarını da kapsayacak şekilde sağlandığında sosyal sigorta havuzunun genişlemesi açısından önem taşımaktadır (Takayama, 2019). Ancak bu kapsama dahil edilen gruplar, etkili biçimde denetlenmezse, bu politika sistemin dengesini iyileştirmek yerine zayıflatabilme potansiyeline sahiptir. Özellikle serbest meslek sahiplerinin sisteme entegrasyonu, meslek gruplarının tanımlanma şekilleri ve idari kapasitenin yeterliliği bu kapsamda dikkate

alınmalı ve yeni grupların kapsama dahil edilmesi süreci dikkatle planlanmalıdır (McGillivray, 2001).

Kayıt dışı istihdam ile mücadele ve dezavantajlı grupların iş gücüne katılımını teşvik etmeye yönelik politikalar ile daha çok aktif sigortalı sayısını artırmak hedeflenmektedir. Elveren (2008), özellikle kadın iş gücüne katılımı artırmak ve kayıt dışılığı önlemeye dayalı tedbirlerin sistemin açıklarının kontrol altına alınabilmesi açısından önemini vurgulamaktadır.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaşlanan ekonomilerde pasif sigortalı sayısındaki artışı yavaşlatmak amacıyla öne çıkan ve en sık başvurulmuş politikalarından biridir. Barr ve Diamond (2006), doğumda beklenen yaşam süresinin artmasıyla birlikte, belirli şartlar altında, emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesinin sistemin gelir gider dengesinin sürdürülebilir bir şekilde sağlanabilmesi açısından kritik öneme sahip olduğunu öne sürmektedir. Türkiye’de de son yıllarda bu politika benimsenmiş ve 12. Kalkınma Planı’nda emeklilik yaşının yaşam beklentisine endekslenmesi hedeflenmiştir. Ancak sağlıklı yaşam süresi ile yaşam beklentisinin paralel bir şekilde artmaması, bu politikanın sürekli uygulanabilirliği bakımından sınırlayıcı bir faktördür.

Prim ödeme süresinin uzatılması ve hak kazanım kriterlerinin yeniden düzenlenmesi gibi uygulamalar da pasif sayısındaki artış hızını kontrol altına almaya yönelik tedbirlerdir. Bununla birlikte, bu tür düzenlemelerin sosyal etkileri, özellikle düşük gelirli ve düzenli çalışma hayatına sahip olmayan bireyler açısından dikkatle değerlendirilmelidir.

3.1.1.2. Katkı ve Hak Oranlarına Yönelik Düzenlemeler

Aktif-pasif dengesini iyileştirmeye yönelik istihdam politikalarının yetersiz kaldığı veya demografik yapı nedeniyle bu dengenin bozulmasının kaçınılmaz olduğu durumlarda, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla doğrudan gelir artırıcı ya da gider azaltıcı önlemlere başvurulması kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu

kapsamda, katkı ve hakların belirlenmesinde kullanılan ilgili temel parametrelerde değişiklik yapılması, öncelikli politika araçları arasında yer almaktadır.

Bu parametrik değişiklikler yoluyla aktif pasif oranının düşüş gösterdiği senaryolarda ya daha fazla gelir elde edilmesi ya da giderlerin azaltılması gerekmektedir. Bu noktada katkıların artırılması ya da aylıkların düşürülmesi, sistem dengesini dağlamak açısından iki temel seçenektir. Ancak her iki yaklaşım da bazı sorunlara yol açabilmektedir.

Özellikle katkı oranlarının belirli bir seviyenin üzerine çıkarılması, prim kaçakları ve kayıt dışı istihdamı artırma potansiyeline sahiptir. Katkılar, bireyler tarafından vergi benzeri bir yük olarak algılandığında, iş gücü piyasasında bozulmalara yol açmaktadır (Disney, 2004). Bu bağlamda, katkı oranlarının artırılabilmesi için katkılar ile elde edilen haklar arasında daha güçlü bir ilişkinin kurulması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu ilişkiyi güçlendirmek amacıyla Diamond ve Orszag (2004) katkı tavanlarının yükseltilmesini veya tamamen kaldırılmasını önermektedir. Böylece katkılar bir tür tasarruf aracı olarak algılanabileceğinden sosyal güvenlik sistemine katılımı teşvik edip prim kayıplarını önleyerek sistemin gelirlerini artırabileceği savunulmaktadır.

Diğer taraftan, katkı oranının artışı iş gücü maliyetlerini yükselttiğinden, özellikle işverenlerin prim ödemedi kaçınma davranışlarını tetikleyebilir. Bununla birlikte, dağıtım esasına dayanan kamu sosyal güvenlik sistemlerinde primlerin büyük bir kısmı işverenler tarafından ödenmektedir. Örneğin, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine yapılan katkılar, çalışanlar için prime esas kazancın %14’ü oranında belirlenirken, işverenler açısından bu oran %19,5 ile %25 arasında değişmektedir (SGK, 2013b). Dolayısıyla, özellikle işverenlerin üzerinde hali hazırda bulunan mali yük dikkate alındığında, katkı oranlarında gerçekleştirilecek genel bir artış prim ödeme motivasyonunu zayıflatma riskini beraberinde getirmektedir.

Diğer bir alternatif ise giderleri azaltmak amacıyla aylık bağlama oranlarının düşürülmesi yoluyla aylık ödemelerinin azaltılmasıdır. Ancak sosyal güvenlik sistemlerinin ortaya çıkma ve var olma sebeplerinden biri de yaşlılık döneminde bireyleri

yoksulluktan korumaktadır. Bu durum, emekli aylıklarındaki azalmanın sosyal refah harcamalarıyla telafi edilmesini gerektirebilir. Dolayısıyla başka destek mekanizmaları olmadan aylık bağlama oranlarının azaltılması, sosyal açıdan sorun yaratabilecek bir uygulamadır.

Aylık ödemelerini sınırlamaya yönelik bir diğer yöntem, aylıkların endekslenme biçiminin değiştirilmesidir. Emekli aylıklarının enflasyona ya da genel ücret seviyesindeki artışa endekslediği farklı ülke uygulamaları sosyal güvenlik sistemlerinde yer almaktadır. Özellikle enflasyonun yüksek seyrettiği dönemlerde, aylıkların ücret artışlarına endeksli olması, ödemeleri sınırlandırmak adına stratejik bir yöntem olarak kullanılabilir (World Bank, 1994). Bu yöntem, fiyat artışının ücretlere daha geç yansıdığı dönemlerde kısa vadeli fayda sağlayabilir. Ancak, mali denge yalnızca geçici olarak korunabilirken, bireylerin alım gücü üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta ve uzun vadede sürdürülebilir bir çözüm sunmamaktadır.

3.1.2. Prim Kayıplarını Azaltmaya Yönelik Tedbirler

Prim kaçırma (*contribution evasion*) ya da primden kaçınma (*contribution avoidance*) davranışları, sosyal güvenlik sisteminin potansiyel gelir kayıplarına neden olmakta ve bu nedenle prim tahsilatının iyileştirilmesi ile katkı uyumunun (*compliance*) artırılması, gelir artırıcı temel politika oranlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, bu tedbirler ile hem etkin bir idari yapı hem de hak ödemelerinin yeterli düzeyde yapılabilmesine dair güven sağlanmaktadır (Enoff ve McKinnon 2011).

Prim kaçırma çoğunlukla işveren-çalışan iş birliği ile gerçekleşmektedir. (Bailey ve Turner 2001; McGillivray 2001). İşverenler açısından bu davranış; çalışan sayısını ya da ücretlerini eksik bildirmek, çalışanı düşük katkı ödemesi gerektiren statülerde (ör. stajyer, kısmi zamanlı) göstermek ya da tamamen kayıt dışı çalıştırmak gibi yollarla gerçekleşmektedir. İşverenler için temel motivasyon, işgücü maliyetlerini azaltmaktır. Özellikle küçük ölçekli işletmelerde prim ödeme sistemlerinin karmaşıklığı da bu davranışı kolaylaştırabilmektedir.

Çalışanlar ise katkıların büyük ölçüde işveren tarafından karşılanması nedeniyle prim kaçırma konusunda daha sınırlı hareket alanına sahiptir. Ancak düşük ücret düzeyi, sosyal güvenlik sistemine duyulan güven eksikliği gibi nedenlerle iş verenle iş birliğine açık hale gelebilmektedirler. Ayrıca, mevcut tüketim ihtiyaçlarının artması, yoksulluk, gelecekteki tüketim ihtiyaçlarının düşük değerlendirilmesi (miyop davranış) ve minimum emekli maaşı garantisi gibi unsurlar da iş birliğini teşvik edici rol oynayabilir (McGillivray, 2001).

Bu durum, yalnızca kısa vadeli gelir kaybına yol açmakla kalmayıp, uzun vadede sistemin finansal sürdürülebilirliğini de tehdit etmektedir. Özellikle prim ödemesi yapılmayan ya da düşük seviyede yapılan bireyler için yapılacak sosyal yardımlar veya taban emekli aylığı gibi uygulamalarla ek mali yük getirme potansiyeline sahiptir. Ayrıca, katkı ödemelerini gerçekleştiren ve gerçekleştirmeyen bireyler arasında vergi ve prim yükü açısından adaletsizlik yaratmakta; bu da benzer nitelikteki çalışanlar arasında gelir eşitsizliğine neden olabilmektedir (Bailey ve Turner, 2001).

Bu soruna dikkat çeken bazı çalışmalar, katkı ve haklar arasındaki ilişkinin prim kaçırma davranışı üzerinde belirleyici bir rol oynadığını vurgulamaktadır. Leroux vd. (2019), katkı ve haklar arasındaki ilişki güçlendikçe prim kaçırma davranışının azalacağını öne sürmektedir. Bauman vd. (2009), kazançla haklar arasında daha güçlü bir ilişki bulunan Bismarck tipi sistemlerin, kayıt dışı çalışma ve ücretleri düşük bildirme davranışını azalttığını savunmaktadır.

Bailey ve Turner (2001) ise sadece bu yapısal ilişkiye odaklanmak yerine, farklı stratejilerin eş zamanlı uygulanmasının daha etkili olacağını belirtmektedir. Bu çerçevede, önleme (*prevention*), tespit (*detection*) ve caydırıcılık (*deterrence*) olmak üzere üç temel eksenle müdahaleler önerilmektedir (Goveia ve Sosa, 2017).

Bu kapsamda, politika önerileri literatürde ortak temalar üzerinden şekillenmektedir. Uyumlu artırabilmek için öncelikle bireylerin sosyal güvenlik sistemlerine dair bilgi düzeyinin artırılması önerilmektedir. Ancak yalnızca bilinçlendirme yoluyla uyumu teşvik etmek yeterli olmayacağından McGillivray (2001) ayrıca, etkili

denetim mekanizmalarının önemine özellikle dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda, denetimlerin tarafsız ve deneyimli denetçilerle yürütülmesi, sistemin güvenilirliği açısından kritiktir. Ek olarak, caydırıcı ancak uygulanabilir idari yaptırımlar ile geçici ve yapılandırılmış af uygulamaları da uyumu artırıcı araçlar arasında gösterilmektedir.

Küçük ölçekli işletmeler ve kendi hesabına çalışan bireyler için süreçlerin sadeleştirilmesi ve idari yükün azaltılmasına amacıyla sunulan öne çıkan önerilerden biri de sosyal güvenlik katkıları ile diğer vergilerin tek kurum üzerinden toplanmasını sağlayacak bir merkezi tahsilat sisteminin oluşturulmasıdır (Bailey ve Turner, 1998; McGillivray, 2001; Demarco ve Rofman, 1999).

3.2. Yapısal Çözüm Önerileri

Sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı, ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal dinamiklerine bağlı olarak farklılık göstermektedir. Toplumların ihtiyaç ve özellikleri, temel iktisadi koşullar ve mevcut kurumlar arasındaki farklılıklar, farklı coğrafyalarda çeşitli sosyal güvence modellerinin doğmasına zemin hazırlamıştır. Bu modeller; sosyal sigorta çeşitleri ve kapsamı, devletin sosyal güvenlikteki rolü, finansman kaynağı ve yöntemi, katkı-hak ilişkisi gibi konularda birbirinden ayrılmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini üzerine yapılan tartışmalar bu yapısal özelliklerin de tartışılmasını ve bu doğrultuda genel geçer ya da ülkeler özelinde politika önerilerinin gelişimini beraberinde getirmektedir.

3.2.1. Finansman Yöntemi

Primli sosyal güvenlik rejimlerinin finansmanında dağıtım veya kapitalizasyon (fon biriktirme) olmak üzere iki farklı yöntem uygulanabilmektedir. Dağıtım yöntemi, bir yılın giderlerinin aynı yılın gelirlerinin karşılaması ilkesine dayanır. Kişiler genç ve çalışır durumdayken ücretleri üzerinden katkı öder, yaşlandıklarında ya da çalışmadıkları durumda önceden ödenmiş katkılar karşılığında hak ödemesi almaya hak kazanırlar. Günümüzde çoğu kamu emeklilik sisteminin ve daha genel olarak sosyal güvenlik sisteminin finansman yöntemi bu esasa dayanır.

Kapitalizasyon yöntemi, gelecekte yaşanabilecek ödeme risklerine karşı bir fon oluşturulması amacıyla uygulanmaktadır (Güzel vd., 2021). Kapitalizasyon yöntemiyle çalışan sistemler, genel olarak fonlu sistemler olarak adlandırılmaktadır. Bu finansman yöntemiyle fonda biriken prim ödemeleri çeşitli yatırım araçlarıyla uzun vadede getiri elde etmek amacıyla ekonomi içinde değerlendirilmektedir ve bireylerin hak kazandığı dönemde geri ödenmektedir. Fonlu sistemlerde genellikle bireylerin yaptığı katkılar, bireysel hesaplarda biriktirilmektedir.

Bireysel hesapların bulunmadığı fonlu sistemlerde ise biriken katkılar bir havuzda toplanabilmektedir. Bu hesapların ve biriken fonların yönetimi, sistemin yapısına bağlı olarak kamu kurumları tarafından yürütülebileceği gibi, belirli yasal çerçeveler içinde rekabetçi piyasa koşullarına da bırakılabilir. Diğer bir deyişle, sistemin yalnızca bireyselleştirilmesi değil, aynı zamanda yönetiminin kamuya mı özel sektöre mi bırakıldığı da sistemin yapısal niteliğini belirleyen önemli bir unsurdur.

Sosyal güvenlik sistemlerinin hangi finansman yöntemiyle sürdürüldüğü, yalnızca mali yapı açısından değil, aynı zamanda ekonomik büyüme, tasarruf ve sermaye birikimi gibi makro göstergeler üzerinde de belirleyici etkilere sahiptir. Bu nedenle, daha yaygın olan dağıtım esaslı sistemlerin bu göstergeler üzerindeki etkilerinin araştırıldığı, fonlu ve dağıtım esaslı sistemlerin karşılaştırmalı olarak değerlendirildiği çalışmalar, literatürde sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğine ilişkin en kapsamlı tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır.

Bu alandaki teorik çerçevenin temelleri, nesiller arası transferleri incelemek üzere örtüşen nesiller modeli (OLG) ile Samuelson (1958) ve Diamond (1965) tarafından atılmıştır ve özellikle dağıtım esaslı (PAYG) emeklilik sistemlerinin sermaye birikimi ve ekonomik büyüme üzerindeki etkilerine yoğunlaşmıştır. Özellikle, 1970’li yıllardan itibaren dağıtım esaslı sistemlerin bireysel tasarrufları dışladığı ve sermaye birikimini azalttığı yönündeki eleştiriler literatürde belirginleşmiştir.

Feldstein (1974) ve Kotlikoff (1979), bu yaklaşımı örnekleyen önde gelen çalışmalar arasında yer almaktadır. Tasarruf odaklı eleştiriler, zamanla farklı etkileşim alanlarını içeren teorik modellerle de desteklenmiştir. Örneğin, Pecchenino ve Utendorf (1999), beşeri sermayeyi içeren modellerinde, dağıtım esaslı sosyal güvenlik sistemlerinin eğitim yatırımlarını dışlayarak uzun vadeli ekonomik büyümeyi ve toplumsal refahı olumsuz etkileyebileceğini öne sürmektedir.

Bu yaklaşım, fonlu sistemlerin ekonomik performans açısından daha avantajlı olduğunu öne süren geniş bir teorik ve ampirik literatürün temelini oluşturmaktadır. Modigliani vd. (1999), fonlu sistemlerin daha esnek ve sürdürülebilir finansman yapısı sunduğunu belirtirken; Bruce ve Turnovsky (2013) ve Tamai (2022), bu sistemlerin ekonomik büyüme açısından daha olumlu sonuçlar doğuracağını ileri sürmektedir. Ayrıca, Febrero ve Cadarso (2006), fonlu sistemlerin savunulmasının başlıca gerekçelerini; (i) milli tasarrufu artırması, (ii) dinamik etkin ekonomilerde biriken tasarrufların getirisinin daha yüksek olması, (iii) demografik şoklara ve verimlilikte yaşanan beklenmeyen değişimlere daha dayanıklı bir yapı sunması şeklinde özetlemiştir.

Bu çerçevede, Dünya Bankası'nın (1994) "Averting Old Age Crisis" raporu, ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini çok sütunlu (*multi-pillar*) bir yapıya dönüştürmelerini ve fonlu sistemleri bu yapının bir bileşeni haline getirmelerini önermiştir. Holzmann ve Hinz (2005) ise bu çerçeveyi daha sistematik şekilde ele alarak, reforma yönelik önerileri daha esnek ve ülke bağlamını gözetten bir yaklaşımla sunmuştur.

Öte yandan, literatürde bu yaklaşıma karşıt sonuçlara ulaşan çalışmalar da bulunmaktadır. Barro (1974), altruistik aile içi transferlerin varlığında kamu emeklilik sisteminin tüketim ve tasarruf kararları üzerindeki etkisinin nötr olabileceğini öne sürerken; Zhang ve Zhang (1998) ile Yu ve Guo (2019) bu sistemlerin, aile içi dayanışmayı desteklemesi yoluyla refahı ve büyümeyi teşvik edebileceğini savunmaktadır. Ayrıca, doğurganlığı endojen biçimde modellerine dahil eden Yew ve Zhang (2009) ile Yoon ve Talmain (2000), büyüme üzerindeki olumlu etkinin, beşeri sermaye yatırımlarındaki artış yoluyla gerçekleştiğini ileri sürmektedir.

Fonlu sistem tartışmalarına cevaben Diamond (2004) ve Barr (2002), bireysel tasarruflarda azalma riskine rağmen bu etkinin büyüme üzerindeki yansımalarının belirsiz olduğunu savunmaktadır. Barr ve Diamond (2010), fonlu sistemlerin tasarruf-yatırım kanalı aracılığıyla büyümeyi destekleyebileceğini, ancak bunun fonların etkin şekilde yönetilmesine bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra, Geanakoplos vd. (2000), fon yatırım riskleri ve geçiş maliyetleri hesaba katıldığında fonlu sistemlerde beklenenden daha düşük getiri sağlanacağını ileri sürmektedir.

Bu çerçevede, fonlu ve özelleştirilmiş sistemlere geçişe yönelik reformların uygulanabilirliği, özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali ve siyasi sürdürülebilirlik şartlarının tam olarak sağlanamaması nedeniyle problematik hale gelmektedir (Barr, 2002; Diamond, 2004; Diamond ve Orszag, 2004). Ayrıca, bu ülkelerde yaygın kayıt dışılık ve gelişmemiş sermaye piyasaları, fonlu sistemlerin işlevliliğini sınırlayan temel yapısal sorunlar arasında gösterilmektedir.

3.2.2. Katkı-Hak İlişkisi

Emeklilik sistemlerinde katkı ile haklar arasındaki ilişki bakımından iki temel yapıdan söz edilmektedir: tanımlanmış fayda (*defined benefit* - DB) ve tanımlanmış katkı (*defined contribution* - DC). DB şemalarında, bireylerin emekli aylıkları; çalışma süresi, prime esas kazançlar ve sistemde tanımlı bir formüle göre hesaplanmaktadır. Bu yapı, genellikle kamu tarafından yönetilen ve dağıtım esasına dayanan sosyal güvenlik sistemlerinde tercih edilmektedir (OECD, 2023). Türkiye gibi birçok ülkenin kamu emeklilik sistemi bu modele dayanmaktadır.

DC şemaları ise fonlu tanımlanmış katkı (*funded defined contribution* - FDC) ve kurgusal tanımlanmış katkı (*notional defined contribution* – NDC) şeması olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. FDC şemalarında, bireylerin önceden belirlenmiş katkıları bireysel hesaplarda birikmekte ve bu birikimler yatırım getirileriyle birlikte emeklilik ödemelerinin finansmanında kullanılmaktadır. Tercihe bağlı olarak özel sektör ya da kamu tarafından yönetilebilen bu yapıda, Latin Amerika ülkeleri genellikle FDC şema kullanımlarıyla öne çıkmaktadır.

NDC şemaları ise yine bireysel hesaplara dayansa da isminden de anlaşılacağı gibi gerçek bir fon birikimini içermemektedir. Bu sistemlerde, katkılar sanal hesaplarda takip edilmekte ve belirli bir varsayımsal getiri oranı üzerinden emeklilik hakları hesaplanmaktadır. Bu sistemler, bireysel hesapların dahil edildiği ancak dağıtım esasına dayalı kamu emeklilik sistemleri gibi çalışmaktadır. İsveç, İtalya, Letonya, Polonya ve Norveç gibi ülkeler bu şemayı benimseyen örnekler arasındadır (OECD, 2023).

Güncel uygulamalara bakıldığında, bu yapılar arasındaki tercihin genellikle sistemin finansman yöntemi (fonlu veya dağıtım esaslı) ve yönetim şekli (kamu veya özel sektör) ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Nitekim, literatürde fonlu sistemlere yönelik eleştiriler, çoğu zaman özelleştirme uygulamaları ve DC şemalarıyla birlikte ele değerlendirilmektedir.

Öte yandan, emeklilik sistemlerinin karşı karşıya kaldığı ekonomik, demografik ve politik riskler, DB ve DC yapıları arasındaki tercihi daha karmaşık hale getirmektedir. Barr ve Diamond (2010), bu üç temel riskin yanı sıra yatırım ve yönetim risklerinin özellikle fonlu sistemlerde daha belirgin olduğunu vurgulamaktadır. DC şemalarına yöneltilen eleştiriler de sıklıkla bu risklerle birlikte yatırım getirilerindeki belirsizlik üzerinden şekillenmektedir. Bu çerçevede Modigliani vd. (2000), DC şemalarının yüksek belirsizlik ve riskler nedeniyle DB şemalarına kıyasla daha kırılgan olduğunu ileri sürmektedir.

Ayrıca, bu iki sistem, bahsedilen risklerin paylaşımı açısından da önemli ölçüde farklılaşmaktadır. DB sistemlerde emeklilikle ilgili riskler ağırlıklı olarak kamuya veya iş verene aitken; DC sistemlerde bu risk doğrudan bireylerin kendisine devredilmektedir. Dolayısıyla, emeklilik sistemlerinin yapısal tercihlerinin yalnızca finansman yöntemiyle değil, aynı zamanda risk paylaşımı ve yönetim biçimleriyle birlikte değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

3.2.3. Finansman Kaynağı

3.2.3.1. Genel Bütçe Gelirleri veya Prim Gelirleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları, tarihsel olarak iki temel model çerçevesinde sınıflandırılmaktadır: Bismarck ve Beveridge. Günümüzde birçok sosyal güvenlik sisteminin kökeni bu iki modele dayanmaktadır. Bismarck tipi sistemlerde sosyal güvenlik harcamaları, çalışanlar ve iş verenler tarafından ödenen sigorta primleriyle finanse edilirken; Beveridge modelinde ise bu harcamalar, genel bütçeden yani vergi gelirleriyle karşılanmaktadır. Bismarck modelinde sosyal haklar, prime esas kazançla göre belirlenmekte ve yalnızca katkı ödemesi yapılmış bireyler bu haklardan faydalanabilmektedir. Buna karşın, Beveridge modeline dayanan sistemlerde ise gelir düzeyine bakılmaksızın tüm bireyler sahip oranlı sosyal haklardan yararlanmaktadır.

Ancak günümüzde sosyal güvenlik sistemleri genellikle tek bir finansman kaynağına dayanmamakta ve bu iki modelin ötesine geçen karma bir finansman yapısıyla işlemektedir. Örneğin, çoğu OECD ülkesinde sosyal harcamalar karma bir yapıda finanse edilmektedir. Bazı ülkelerde sosyal harcamaların finansmanında genel gelirlerin kullanımı ağırlıklıyken bazılarında katkı temelli finansman öne çıkmaktadır. Örneğin, Avusturalya, Yeni Zelanda ve Danimarka'da sosyal harcamalar büyük ölçüde genel vergi gelirleri ile karşılanmakta ve Beveridge modeline yakın bir yapı izlenmektedir. Buna karşın, Hollanda, Çekya ve Slovakya gibi ülkelerde harcamaların büyük bir kısmı prim gelirleriyle finanse edilse de belli ölçüde genel bütçe desteğinden de faydalanılmaktadır (OECD, 2023).

Finansman kaynağı kullanımı yalnızca ülkeler arasında değil, sosyal güvenlik sisteminin farklı bileşenlerinde de çeşitlilik gösterebilmektedir. Devletin sosyal güvenlik harcamalarının kısmi olarak genel gelirlerinden karşılaması birçok ülkenin sosyal güvenlik sisteminde karşılaşılan bir durumdur. Fakat bu kaynaklar kazançla ilişki (*earnings-related*) hakların ödemelerinden ziyade daha çok sabit oranlı (*flat-rate*) haklar ya da ihtiyaç sahiplerine yapılan sosyal yardımların finansmanına ayrılmaktadır (Kesselman, 1996). Örneğin; İtalya, İspanya, Kore Cumhuriyeti gibi ülkelerde emeklilik,

işsizlik veya malullük gibi kazanca bağlı sosyal güvenlik hakları genellikle katkılarla finanse edilirken; prim ödeme geçmişi olmayan bireyler için yapılan sosyal yardımlar ve sağlık hizmeti ödemeleri sıklıkla genel gelirlerle desteklenmektedir (ILO, OECD & ISSA, 2021).

Bu iki model doğrultusunda, sosyal güvenlik sistemlerinin genel vergiler veya bordro vergileri (*payroll tax*) yoluyla finanse edilmesinin ekonomik etkileri de literatürde geniş biçimde tartışılmaktadır. Bu çerçevede, genel vergi gelirlerinden yapılan transferlerin sistemin sürdürülebilirliğine katkı sağlayabileceği ileri sürülmektedir (Takayama, 2019). Bu durum, sosyal güvenlik sisteminin hangi vergi türüyle finanse edilmesinin uzun vadeli sürdürülebilirlik ve ekonomik göstergeler açısından daha avantajlı olacağı sorusunu gündeme getirmektedir.

3.2.3.2. Sosyal Güvenlik Finansmanında Farklı Vergi Türleri

Sosyal güvenlik sistemlerinin sermaye birikimi ve büyüme üzerindeki etkilerinin yanı sıra, istihdam üzerindeki etkileri de emek piyasasındaki aktörlerin davranışsal tepkileri çerçevesinde literatürde ele alınmıştır. Özellikle geleneksel Bismarck tipi sistemlerin bordro vergilerine dayanması nedeniyle, bu katkılar çoğu zaman doğrudan vergi olarak algılanmakta ve ampirik çalışmalarda da bu şekilde değerlendirilerek istihdam kararlarını bozucu etkiler yarattığı ileri sürülmektedir (Disney, 2004).

Katkılar ile vergiler arasındaki benzerlik, her ikisinin de zorunlu ve hukuken yaptırıma tabi oluşundan kaynaklanmaktadır. Ancak temel fark, katkıların ileride hak karşılığı sunması, vergilerin ise doğrudan herhangi bir geri dönüş içermemesi ve daha çok kamusal hizmetlerin finansmanı için kullanılmasıdır (Gouswaard ve Caminada, 2015). Bu bağlamda Disney (2004), sosyal güvenlik katkılarını aktüeryal bileşen ve yeniden dağıtım bileşeni olarak ikiye ayırarak, bozulmaların (*distorsion*) asıl olarak ikinci bileşenden kaynaklandığını öne sürmektedir. Katkılar ile haklar arasındaki bağ güçlendirildiğinde ise bu katkılar bir vergi değil, gelecekteki bir hizmetin bedeli olarak algılanmakta ve iş gücü üzerindeki bozucu etkisi azalmaktadır (Gouswaard vd., 2006)

Bu tespitler, Türkiye gibi hem yüksek kayıt dışılık hem de demografik dönüşüm baskısı altında bulunan gelişmekte olan ülkeler için oldukça anlamlıdır. Nitekim daha geniş vergi tabanlarına yayılan genel gelirlerle finansman önerileri, bu tür bozulmaları azaltmanın bir yolu olarak gündeme gelmektedir. Bu gerekçelerle, sosyal güvenlik sisteminin finansmanında alternatif vergi türlerinin kullanımı da sıkça tartışılmakta ve aynı zamanda daha geniş optimal vergileme literatürüyle de kesişmektedir.

Literatürdeki çalışmaların çoğu, sosyal güvenlik sisteminin tüketim vergisi yoluyla finanse edilmesine odaklanmaktadır. Tüketim vergisi, emekliler dahil tüm tüketicileri kapsayan geniş tabanlı ve dolaylı toplanan bir vergi türüdür ve sosyal güvenlik finansmanında kullanılabilecek güçlü bir alternatif olarak değerlendirilmektedir. Nitekim birçok çalışmada, bordro vergilerinin tüketim vergileriyle değiştirilmesinin sermaye birikimi, tasarruf ve ekonomik üzerinde olumlu etkiler yaratabileceği savunulmaktadır.

Örneğin, Ruppert vd. (2021), sosyal güvenlik finansmanında bordro vergileri yerine tüketim vergilerinin kullanılmasının tasarrufları artırdığını; Lehmus (2011), yine aynı değişikliğin sermaye birikimini teşvik ettiğini ileri sürmektedir. Maebayashi (2020) ise miras güdülerinin varlığı altında bu finansman şeklinin büyüme dostu olduğunu savunmakta; bu görüşü Yasuoka (2021) firma katkı oranlarının azaltıldığı senaryoda da geçerli olduğunu göstererek desteklemektedir. Ayrıca Murata (2023), küçülen nüfus varsayımı altında dahi tüketim vergisi artışlarının, zorunlu emeklilik katkılarının artırılmasına kıyasla sermaye birikimi açısından daha başarılı sonuçlar vereceğini savunmaktadır.

Ancak daha eski çalışmalarda farklı doğrultuda bulgularla karşılaşılmaktadır. Zhang (2001), tüketim vergisinin, doğurganlık ve büyüme üzerindeki etkileri bakımından bordro vergisine göre daha düşük etkinliğe sahip olduğunu göstermektedir. Benzer şekilde Naqib ve Stollery (1985), her iki vergi türünün de sermaye oluşumunu azalttığını ancak bu etkinin tüketim vergisinden daha sınırlı olduğu görüşündedir. Ayrıca, bu finansman biçiminin dağılımsal etkilerine ilişkin bazı eleştiriler de getirilmiştir. Ruppert vd. (2021), tüketim vergisi temelli finansman şeklinin emekliler üzerinde olumsuz refah etkileri

doğurabileceğine dikkat çekmiş ve bu negatif etki yaşlı bireyler için Decoster vd. (2007)'de ampirik olarak desteklenmiştir.

Daha az sayıda çalışmada sermaye gelirleri vergisi de sosyal güvenlik finansmanı açısından alternatif olarak ele alınmaktadır. Zhang (2001), faiz geliri vergisinin tasarrufları ve beşeri sermaye yatırımlarını azalttığı için büyüme üzerinde olumsuz etkiler doğurduğunu ileri sürerken; Kunze ve Schuppert (2010), sermaye gelirlerinden alınan vergilerin istihdamı artırabileceğini ve ekonomik büyümeyi teşvik edebileceğini belirtmektedir.

4. ANALİZ

Bu bölümde, sosyal güvenlik sistemi harcamalarının farklı kaynaklar ile finanse edildiği durumların istihdam, tasarruflar ve tüketim üzerindeki etkileri karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Analiz üç ana kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda, sürdürülebilir kamu borcu varsayımı altında denge devlet katkısı oranı türetilmekte ve bu oranda yapılacak bir değişiklik için model içinde tanımlı politika araçlarındaki optimal değişimler sunulmaktadır.

İkinci kısımda, modelde bulunan ekonomik ajanların denge koşulları ile birlikte devlet katkısı oranındaki bir artışın sosyal güvenlik katkı oranı sabitken, tüketim veya gelir vergilerindeki artış ya da diğer kamu harcamalarında kısma yoluyla finanse edildiği durumlar ele alınacak ve ele alınan farklı senaryoların makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Analizin üçüncü kısmında ise, devlet katkı oranında yapılacak bir artış ile eş zamanlı olarak sosyal güvenlik katkı oranında yapılacak bir düşüşün etkileri incelenecektir. Bu finansman değişikliğinin farklı politika araçları ile desteklendiği senaryolar ele alınacaktır. Bu sayede, prim gelirleri ve genel bütçe gelirlerini oluşturan vergiler ve kamu harcaması disiplini arasında makroekonomik açıdan avantajlı ve dezavantajlı finansman kaynaklarının kıyaslanmasını mümkün hale getirmektedir.

4.1. Metodoloji

Bu çalışmada, standart nesiller arası örtüşen kuşaklar modeli (*Overlapping Generations* - OLG) modeli kullanılmıştır. OLG modeli, nesiller arası etkileşimlerin

incelenmesine olanak sağladığı için yaşa bağlı heterojenliğin gerekli görüldüğü (örneğin, miras motivasyonunun analiz edildiği) yapısal analizlerde sıklıkla tercih edilmektedir. Bu model, vergi ve çeşitli kamu politikalarının nesiller arası kaynak dağılımı, tüketim, tasarruf ve büyüme gibi makroekonomik göstergeler üzerindeki etkilerinin incelenmesi için yaygın biçimde kullanılmaktadır. Aynı şekilde, genç kuşakların katkılarıyla yaşlı nüfusa sağlanan hakların finanse edildiği dağıtım esasına dayalı (PAYG) sosyal güvenlik sistemlerinin incelenmesi için de kullanılan önemli bir araçtır. Samuelson (1958), bu model çerçevesinde sosyal güvenlik sistemlerinin tüketim ve tasarruf kararları üzerindeki etkilerini inceleyen öncü çalışmalardan biridir.

Analiz, dinamik genel denge modeli çerçevesinde, modeldeki tüm reel değişkenlerin sabit bir oranda büyüdüğü durağan durum (*steady state*) koşullarında yürütülmektedir. Bu analiz şekli, uzun vadeli etkilerin incelenmesine imkan tanımakla beraber aynı zamanda sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferleriyle birlikte kamu borcunun sürdürülebilirliğini değerlendirebilmeye olanak tanımaktadır.

4.2. Model

Analiz için kapalı ekonomi ve iki dönemlik bir OLG yapısı benimsenmiştir. Modelde özdeş hanehalkları, tam rekabetçi ortamda üretim yapan firmalar, merkezi bir devlet ve bütçesi ayrı tanımlanan ancak devlet kontrolünde yürütülen bir sosyal güvenlik kurumu yer almaktadır. Her dönemde yeni bir nesil doğmakta ve bireyler, gençlik ve yaşlılık olmak üzere iki dönem yaşamaktadır. Nüfus büyümesinin olmadığı varsayılmış; her yeni doğan bireyle birlikte aynı sayıda yaşlı bireyin öldüğü kabul edilmiştir. İşlem kolaylığı sağlamak amacıyla her dönemde nüfusun yarısının genç, diğer yarısının yaşlı olduğu varsayılmış ve her iki grubun sayısı sabit şekilde $N^Y = N^O = 1$ olarak alınmıştır. Buna göre toplam nüfus, $N=2$ olarak normalize edilmiştir.

4.2.1. Hanehalkları

Hanehalklarının gençlik ve yaşlılık dönemlerindeki bütçe kısıtları sırasıyla Denklem (1) ve (2) ile gösterilmektedir. t dönemde genç bireyler l_t saat kadar çalışarak w_t kadar

ücret oranı üzerinden gelir elde etmektedir. Bu gelir, genç dönemdeki tüketim harcamaları (c_t^y) ve tasarruflar (s_t) için kullanılmaktadır. Aynı bireyler $t + 1$ dönemde yaşlandıklarında, tüketimlerini (c_{t+1}^o), önceki dönemde yaptıkları tasarruflar ($R_{t+1}s_t$) ve sosyal güvenlik kurumu tarafından bağlanan aylıklar (b_{t+1}) ile finanse etmektedir. Burada $R_{t+1} \geq 1$, genç dönemde yapılan bir birim tasarrufun yaşlılık döneminde elde edilecek toplam geri dönüşünü gösteren brüt faiz oranıdır.

$$(1 + \tau^c)c_t^y + s_t = (1 - \tau^l)w_t l_t, \quad (1)$$

$$(1 + \tau^c)c_{t+1}^o = R_{t+1}s_t + b_{t+1}. \quad (2)$$

Her iki dönem tüketimleri üzerine, $\tau^c \in [0,1]$ aralığında tüketim vergisi uygulanmakta; gençlik döneminde bireylerin ücret gelirleri üzerinden sosyal güvenlik sistemine yapılan katkı oranı τ^p ve gelir vergisi oranı τ^w olmak üzere iki tür kesinti yapılmaktadır. Bu iki kesintinin toplamı, ücret gelirleri üzerindeki toplam yükü ifade eden $\tau^l \in (0,1]$ ile gösterilmektedir.

Hanehalkları, verili bütçe kısıtları altında, U_t olarak gösterilen ve Denklem (3) ile tanımlanan fayda fonksiyonunu maksimize etmeye çalışırlar. Logaritmik biçimde tanımlanan fayda fonksiyonu, sabit zamana bağlı ikame esnekliği varsayımı altında analitik çözüm kolaylığı sağlaması amacıyla tercih edilmiştir. Zaman tercihinin temsil eden iskonto faktörü β , bireyin yaşlılık dönemindeki tüketimine gençken ne kadar önem verdiğini göstermektedir.

$$U_t = \ln(c_t^y) + \beta \ln(c_{t+1}^o) + \ln(1 - l_t). \quad (3)$$

Fayda fonksiyonunun maksimizasyon sonucu, iki dönem tüketimi arasındaki ilişkiyi tanımlayan ve Euler denklemi olarak da bilinen tüketim patikası Denklem (4) ile verilmiştir. Bu denklemde, bireylerin gençlik ve yaşlılık dönemlerindeki tüketimleri arasındaki tercihin, zaman tercihinin yansıtan iskonto faktörü (β) ve tasarrufların yaşlı dönemdeki getirisine (R_{t+1}) bağlı olduğu görülmektedir.

$$c_{t+1}^o = \beta(1 + R_{t+1})c_t^y. \quad (4)$$

Tasarrufların getiri oranı arttıkça yaşlılık döneminde tasarrufların getirisi yükselir; bu da yaşlı dönem tüketiminin marjinal faydasını artırır. Azalan marjinal fayda ilkesi gereği, iki dönem tüketiminin marjinal faydası eşitleninceye kadar bireyler gençlik döneminde daha az tüketip daha fazla tasarruf ederek, bu artan getiriden daha fazla faydalanacak şekilde yaşlılık dönemi tüketimini artırır. Benzer şekilde, iskonto faktörünün daha yüksek olması, bireyin yaşlılık dönemindeki tüketimine daha fazla önem verdiğini gösterir ve benzer yönde etki yaratır.

Denklem (5)'te ise emek-boş zaman tercihi verilmiştir. Bu denklem, genç dönem tüketimi ile emek arzı arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu gösterir. Bu iki değişken arasındaki tercih, reel ücret seviyesi ve vergi oranlarına bağlı şekillenir.

$$\frac{1}{1 - l_t} = \frac{w_t(1 - \tau^l)}{c_t^y(1 + \tau^c)}, \quad (5)$$

Yukarıda verilen iki optimal koşul ve bütçe kısıtları kullanılarak elde edilen Denklem (6)-(9), hanehalklarının birinci derece optimal kararlarını göstermektedir.

$$l_t = \frac{(1 + \beta)}{(2 + \beta)} - \frac{b_{t+1}}{(2 + \beta)R_{t+1}(1 - \tau^l)w_t}, \quad (6)$$

$$c_t^y = \frac{w_t(1 - \tau^l)}{(1 + \tau^c)(2 + \beta)} + \frac{b_{t+1}}{(1 + \tau^c)R_{t+1}(2 + \beta)}, \quad (7)$$

$$c_{t+1}^o = \frac{\beta w_t R_{t+1}(1 - \tau^l) + \beta b_{t+1}}{(1 + \tau^c)(2 + \beta)}, \quad (8)$$

$$s_t = \frac{\beta w_t(1 - \tau^l)}{(2 + \beta)} - \frac{2b_{t+1}}{R_{t+1}(2 + \beta)}. \quad (9)$$

İş gücü arzı, genç ve yaşlı dönem tüketim düzeyi ve tasarruflar; genel reel ücret oranı, yaşlılık döneminde bağlanacak reel aylıklar ve tasarrufların getirisine bağlıdır. Ücret oranı arttıkça çalışmanın marjinal getirisi yükselmekte, bu da iş gücü arzını artmaktadır. Aynı zamanda, ücret artışı gelir düzeyini yükselttiğinden her iki dönem tüketim seviyelerini de artmakta; buna paralel olarak iş gücü arzındaki artışın baskın gelmesiyle tasarruf düzeyi de yükselmektedir.

Öte yandan, yaşlılık döneminde alınacak aylıklar iş gücü arzı üzerinde negatif bir etki yaratmaktadır. Çünkü denklem (5)'te görülebileceği gibi aylıkların artışı gelecekte yaşanacak gelir artışı sebebiyle her iki dönem tüketim düzeyini de artırmaktadır. Bu durum, aynı ücret seviyesinde iş gücü arzını ve dolayısıyla toplam ücret gelirini azaltarak, tüketimdeki artış ile birlikte tasarruf düzeyinin düşmesine yol açmaktadır.

Tasarrufların getirisi arttıkça ise, bireylerin tasarruf eğilimi de artmaktadır. Çünkü daha yüksek getiri, yaşlılık dönemi tüketiminin marjinal faydasını artırmaktadır. Dolayısıyla bu durum, bireyin gençlik dönemi tüketimini kısmak ve daha fazla çalışarak tasarruf yapmak yönünde karar almasına yol açmaktadır.

Hanehalklarının optimal kararlarında, politika araçları olan vergi oranlarının da belirleyici etkileri bulunmaktadır. Tüketim vergisi, diğer tüm değişkenler sabitken yalnızca gençlik ve yaşlılık dönemi tüketim düzeylerini etkilemektedir. Çünkü tüketim üzerindeki verginin artışı, her iki dönemdeki tüketimi daha maliyetli hale getirerek bu seviyeleri azaltır. Ancak, her iki dönemde de aynı oranda vergi uygulandığı için tüketim patikası etkilenmemektedir. Nitekim, Denklem (4)'te de bu oran gözükmemektedir. Dolayısıyla iki dönem tüketimleri arasındaki tercihi veya iş gücü arzını etkilemediğinden, tasarruf düzeyi üzerinde de bir etkisi bulunmamaktadır.

Diğer yandan, ücret üzerinden sosyal güvenlik katkısı ve gelir vergisi olmak üzere yapılan kesintiler ise efektif ücreti düşürdüğü için iş gücü arzının marjinal getirisini azaltmakta ve iş gücü arzı üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Aynı zamanda, ücret gelirlerinin azalması gelir etkisi sebebiyle hem gençlik hem yaşlılık dönemindeki tüketim düzeylerini düşürmektedir. Ancak bu durumda, iş gücü arzı üzerindeki negatif etki baskın

gelmekte; bu da toplam gelirdeki düşüş nedeniyle tasarruf düzeyinde azalmaya yol açmaktadır.

4.2.2. Firmalar

Firmaların üretim fonksiyonu Y_t ile gösterilmekte ve Denklem (10)'da tanımlanmaktadır. Çıktı üretimi, sermaye stoku (K_t) ve toplam emek arzı (L_t) girdilerine bağlı, sabit ölçekli getiri sağlayan Cobb-Douglas tipi bir fonksiyonla temsil edilmektedir. Mükemmel rekabet koşullarında, faktör fiyatları marjinal getirileri üzerinden fiyatlandırılır. Denklem (11) ve Denklem (12), sırasıyla reel faiz oranı ve reel ücret oranını belirlemekte; aynı zamanda sermaye ve iş gücü talebini ifade etmektedir.

$$Y_t = K_t^\alpha L_t^{1-\alpha}, \quad (10)$$

$$r_t = \alpha K_t^{\alpha-1} L_t^{1-\alpha}, \quad (11)$$

$$w_t = (1 - \alpha) K_t^\alpha L_t^{-\alpha}. \quad (12)$$

4.2.3. Sosyal Güvenlik Sistemi

Dağıtım esasına dayalı sosyal güvenlik sisteminde, bir dönemdeki toplam aylık ödemeleri, aynı dönemde ücret gelirleri üzerinden toplanan katkılara eşit olmalıdır. Bu ilişkinin denge koşulu Denklem (13)'te verilmiştir. Sol tarafta sistemin gelirleri, sağ tarafta ise giderleri bulunmaktadır. Burada B_t toplam aylık ödemelerini, $\gamma \in [0,1)$ ise bu aylıkların devlet tarafından karşılanma oranını göstermektedir. Buna göre, sosyal güvenlik sisteminin giderleri, toplam aylık ödemelerinin devlet katkısı dışındaki kısmını kapsamaktadır. Gelir tarafı ise Denklem (14) ile tanımlanmakta ve ücret gelirleri üzerinden alınan katkıların toplamını ifade etmektedir.

$$Rev_t = (1 - \gamma)B_t, \quad (13)$$

$$Rev_t = \tau^p w_t L_t. \quad (14)$$

$B_t = b_t$ ve $L_t = l_t$ eşitlikleriyle birlikte, Denklem (15) elde edilmektedir. Bu denklem, sosyal güvenlik kurumu tarafından bağlanan aylıkların (b_t), toplam ücret geliri, sosyal güvenlik katkı oranı ve devlet katkı oranına bağlı olarak endojen bir şekilde model içinde belirlendiğini göstermektedir. Bu nedenle, devletin aylıkların tamamını karşıladığı durum ($\gamma = 1$) analiz dışında bırakılmıştır. Ayrıca, aylıklarının pozitif değer aldığı durumlar değerlendirileceği için ($b_t > 0$), sosyal güvenlik katkı oranı $\tau^p \in (0,1]$ aralığında tanımlanmaktadır.

$$b_t = \frac{\tau^p w_t l_t}{(1 - \gamma)}. \quad (15)$$

Diğer tüm değişkenler sabitken, ücret gelirindeki artış sistemin gelirlerini artıracığı için bağlanan aylıkları da yükseltmektedir. Benzer şekilde, katkı oranındaki artışın da aylıklar üzerinde pozitif bir etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, devletin katkı oranı (γ) yükseldikçe sistemin finansman yükü azalmakta, bu da aylıklar üzerinde pozitif etki yaratmaktadır.

4.2.4. Devlet

Modelde kamu harcamaları, borçlanma ve vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Kamu borçlanması, bir dönem vadeli devlet tahvilleri ihraç edilerek sağlanmaktadır. Denklem (16) ile tanımlanan devlet bütçe kısıtı uyarınca, $t + 1$ dönemdeki kamu borç stoku, t dönem harcamaları ve gelirleri arasındaki farka bağlı olarak belirlenmektedir. Harcamalar; bir önceki dönem ihraç edilen tahvillerin faizli geri ödemesi ($R_t D_t$), aylıklara uygulanan devlet katkısı (γB_t) ve diğer kamu harcamalarından (G_t) oluşmaktadır. Gelirler ise, toplanan vergi gelirleri (T_t) ve yeni dönem kamu borçlanmasından (D_{t+1}) oluşmaktadır. Denklem (17) ile tanımlanan toplam vergi gelirleri, toplam tüketim üzerinden alınan tüketim vergisi ($\tau^c C_t$) ve toplam ücret geliri üzerinden alınan gelir vergisinden ($\tau^w w_t L_t$) oluşmaktadır.

$$D_{t+1} = R_t D_t + G_t + \gamma B_t - T_t, \quad (16)$$

$$T_t = \tau^c C_t + \tau^w w_t L_t. \quad (17)$$

4.2.5. Denge Tanımları

Sermaye piyasası dengesini, toplam sermaye talebinin (fiziksel sermaye ve devlet tahvili) toplam sermaye arzına (tasarrufların) eşitlenmesiyle sağlanmaktadır. Sermaye piyasası temizlenme koşulu olarak da bilinen bu denge koşulu, Denklem (18) ile tanımlanmaktadır. Buna göre, t döneminde yapılan toplam tasarruflar, $t + 1$ dönemindeki fiziksel sermaye stoku ile kamu borçlanmasının toplamına eşittir. Denklem (19) ise toplam yatırımı göstermektedir. Fiziksel sermaye stokunun her dönemde tamamen yıprandığı ve bu nedenle toplam yatırımın tamamının yeni fiziksel sermaye stokunu oluşturduğu varsayılmıştır.

$$S_t = K_{t+1} + D_{t+1}, \quad (18)$$

$$I_t = K_{t+1}. \quad (19)$$

Hanehalkı bütçe kısıtları (Denklem 1 ve 2), sosyal güvenlik bütçe kısıtı, (Denklem 15) ve devlet bütçe kısıtı (Denklem 16) toplamı ile sermaye piyasası denge koşulu (Denklem 18), firma optimizasyon koşulları (Denklem 11 ve 12) ve toplam yatırım tanımı (Denklem 19) birlikte ele alındığında, mal ve hizmet piyasası dengesine (Denklem 20) ulaşılmaktadır. Bu denge koşulu, ekonomi genelindeki toplam gelirlerin, tüm harcamaların toplamına eşit olduğu anlamına gelmektedir.

$$Y_t = C_t + I_t + G_t. \quad (20)$$

İş gücü piyasası dengesinde, toplam iş gücü arzı toplam iş gücü talebine eşit olmalıdır. Bu koşul, Denklem (21) ile ifade edilmektedir. Sol tarafta yer alan iş gücü talebi, firma kar maksimizasyonundan elde edilen Denklem (12) ile; sağ tarafta yer alan iş gücü

arzı ise hanehalklarının fayda maksimizasyonuna bağlı olarak türetilen Denklem (6) ile tanımlanmaktadır.

$$L_t^D = L_t^S. \quad (21)$$

4.3. Durağan Durum Analizi

Uzun vadede sosyal güvenlik sistemi ile ilişkili farklı politika araçlarının makroekonomik göstergeler ve kamu borcunun sürdürülebilirliği üzerindeki etkilerini değerlendirmek amacıyla durağan durum (*steady state*) analizi yapılacaktır. Bu doğrultuda, tüm değişkenlerin sabit bir oranda büyüdüğü bir denge durumu ele alınacaktır. Bu analiz için iki temel varsayım aşağıda belirtilmiştir:

Varsayım 1: Sermaye stokunun büyüme oranı sabit kabul edilmektedir ve Denklem (22)'deki gibi tanımlanmaktadır.

$$g = \frac{K_{t+1} - K_t}{K_t}. \quad (22)$$

Varsayım 2: Sermaye stokunun büyüme oranı, sermayenin marjinal getirisine eşittir. Bu eşitlik Denklem (23) ile gösterilmektedir. Bu varsayım sonucunda, faiz oranı ve Y_t/K_t oranı da model içinde sabittir.

$$1 + g = R. \quad (23)$$

Hanehalkı birince derece optimal koşullarının (Denklem 6-9) içine firma kar maksimizasyonu koşulları (Denklem 11 ve 12), sosyal güvenlik bütçe kısıtı (Denklem 15); varsayım 1 ve 2 (Denklem 22 ve 23) ve toplam değer eşitlikleri ($C_t^y = c_t^y$; $C_t^o = c_t^o$; $S_t = s_t$) yazıldığında verili K_t cinsinden ($K_t = R^t K_0$) genç ve yaşlı dönem tüketimi ve toplam tasarruflar Denklem (24)-(26) şeklinde, istihdam seviyesi ise denklem (27) şeklinde yazılabilmektedir.

$$C_t^y = \frac{(1 - \alpha)RK_t}{\alpha(1 + \tau^c)(1 + \beta)} \left[(1 - \tau^l) + \frac{\tau^p}{(1 - \gamma)} \right], \quad (24)$$

$$C_t^o = \frac{(1 - \alpha) \beta RK_t}{\alpha(1 + \tau^c)(1 + \beta)} \left[(1 - \tau^l) + \frac{\tau^p}{(1 - \gamma)} \right], \quad (25)$$

$$S_t = \frac{(1 - \alpha) RK_t}{\alpha(1 + \beta)} \left[\beta(1 - \tau^l) - \frac{\tau^p}{(1 - \gamma)} \right], \quad (26)$$

$$L = \frac{(1 + \beta)(1 - \gamma)(1 - \tau^l)}{(2 + \beta)(1 - \gamma)(1 - \tau^l) + \tau^p}. \quad (27)$$

Varsayım 1 ve 2 ile optimal koşul denklemleri kullanılarak Denklem (28)'deki eşitlik elde edilmektedir. Bu denklem; sermaye stoku, çıktı seviyesi, toplam tüketim seviyeleri ve kamu borç stokunun aynı oranda büyüdüğünü göstermektedir.

$$\frac{K_{t+1}}{K_t} = \frac{Y_{t+1}}{Y_t} = \frac{D_{t+1}}{D_t} = \frac{C_{t+1}^y}{C_t^y} = \frac{C_{t+1}^o}{C_t^o} = 1 + g. \quad (28)$$

Öncelikle toplam çıktı (Denklem 10) ve sermaye talebi (Denklem 11), iki varsayımla birlikte ele alındığında sermaye stoku büyümesinin, toplam çıktı büyümesine eşit olduğu görülmektedir. Bununla birlikte sermaye piyasası dengesi (Denklem 18) ve toplam tasarruf denklemi (Denklem 26) birleştirilip K_{t+1} 'e bölündüğünde kamu borç stokunun, sermaye stokuna oranının (D_{t+1}/K_{t+1}) da parametreler ve politika araçları cinsinden yazılabildiği ve zaman içinde sabit olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, borç stokunun da sermaye stoku oranında büyümesiyle sonuçlanmaktadır. Denklem (24) ve (25) ile tüketim seviyelerinin de aynı oranda büyüdüğü anlaşılmaktadır.

4.3.1. Sürdürülebilir Kamu Borcu ve Denge Devlet Katkısı Oranı

Varsayım 1 ve 2, her dönem kamu borcunun toplam çıktıya oranının sabit kalmasını sağlayarak, sürdürülebilir kamu borcu altında politika analizine olanak tanımaktadır. Borç

stokunun toplam çıktı ile aynı oranda büyümesi, borçlanmanın büyüme oranının, çıktı büyümesine eşit olduğu anlamına gelmektedir.

Öte yandan, Varsayım 2 ($1+g=R$), kamu borç stokunun büyüme oranının faiz oranına eşit olduğunu göstermektedir. Bu durumda devlet, yalnızca bir önceki dönemdeki borcun faizli geri ödemesini yapabilecek kadar tahvil ihraç ederek yeniden borçlanır. Diğer bir ifadeyle, varsayılan denge durumunda borçlanma, kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla değil; hanehalklarına yatırım aracı sunmak amacıyla yapılmaktadır. Böylece kamu borcu sürdürülebilir kılınırken, kamu harcamalarının finansmanı yalnızca vergilerle karşılanmakta ve kamu bütçe kısıtı Denklem (29) biçimine indirgenmektedir.

$$G_t + \gamma B_t = T_t. \quad (29)$$

Kamu harcamalarının toplam çıktıya oranı $\mu \in [0,1]$ olacak şekilde sabit kabul edilerek Denklem (30)'da gösterilen biçimde bir mali kural tanımlanmıştır.

$$\frac{G_t}{Y_t} = \mu. \quad (30)$$

Bu kural, Denklem (29)'da verilen kamu bütçe kısıtı ve $C_t = C_t^y + C_t^o$ tanımı birlikte ele alındığında, devletin aylıklar üzerinden yaptığı katkı oranı, politika araçları cinsinden Denklem (31)'deki gibi ifade edilebilmektedir.

$$\gamma = \frac{\tau^w + \tau^c - \mu(1 + \tau^c)}{\tau^w + \tau^c - \mu(1 + \tau^c) + \tau^p}. \quad (31)$$

Devlet katkısının negatif olmaması için ($\gamma \geq 0$), Denklem (31)'den elde edilen Denklem (32)'deki koşulun sağlanması gerekir. Bu koşulun sağlanmaması durumunda, sosyal güvenlik sisteminden kamu bütçesine net bir transfer gerçekleştiği anlamına gelir.

$$\tau^w + \tau^c - \mu(1 + \tau^c) \geq 0. \quad (32)$$

Denklem (31)'in toplam türevi alınarak, $\tau^l = \tau^w + \tau^p$ eşitliği ile birlikte politika araçlarının devlet katkısı üzerindeki marjinal etkileri Denklem (33)'da verilmektedir.

$$d\gamma = \frac{\tau^p d\tau^w + (1 - \mu)\tau^p d\tau^c - (1 + \tau^c)\tau^p d\mu + [-\tau^w - \tau^c + \mu(1 + \tau^c)]d\tau^p}{[\tau^w + \tau^c - \mu(1 + \tau^c) + \tau^p]^2}. \quad (33)$$

Devlet katkısı oranı, sürdürülebilir kamu borcu varsayımı altında tüketim ve gelir vergileri ile pozitif yönde ($d\gamma/d\tau^c > 0$; $d\gamma/d\tau^w > 0$) kamu harcamalarının toplam çıktıya oranıyla ise negatif yönde ($d\gamma/d\mu < 0$) ilişkilidir. Diğer bir ifadeyle, kamu borcu sürdürülebilir olacak şekilde devlet katkısının artırılabilmesi için ya tüketim veya gelir vergilerinin artırılması ya da kamu harcamalarının azaltılması gerekir. Bu durum, sosyal güvenlik sistemine yapılan transferlerin kamu harcamalarının bir parçası olması ve kamu bütçesi dengesi gözetildiğinde ya gelirlerin artırılması ya da diğer harcamaların kısılması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, devletin diğer kamu harcamalarının sıfırdan büyük olduğu varsayımı altında ($\mu > 0$), devlet katkı oranını bir birim artırmak için gelir vergisinde, tüketim vergisine göre daha yüksek bir artış yapılması gerektiği görülmektedir. Benzer şekilde, tüketim vergisi pozitif olduğu sürece ($\tau^c > 0$), aynı oranda bir devlet katkısı artışı için kamu harcamalarında daha büyük bir düşüş sağlanması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu durum, politika araçlarının ekonomik göstergeler üzerindeki marjinal etkilerinin karşılaştırmalı analiz edilmesini gerektirmektedir.

4.3.2. Sosyal Güvenlik Katkı Oranı Sabitken Devlet Katkı Oranı Artışı

Devlet katkısının farklı politika araçlarıyla finanse edilmesinin etkilerini daha sağlıklı değerlendirebilmek için, bu araçların makroekonomik göstergeler üzerindeki etkilerinin de analiz edilmesi önem arz etmektedir. Çünkü bazı durumlarda, daha düşük oranda artışla sağlanan bir devlet katkısı artışı, daha yüksek seviyede piyasa bozulmasına neden olabilir ve bu da ekonomik açıdan daha maliyetli bir sonuç doğurabilmektedir.

Denklem (24)-(27) üzerinden elde edilen, politika araçlarına (tüketim vergisi, gelir vergisi ve diğer kamu harcamaları) bağlı toplam fark denklemleri Denklem (34)-(37) ile gösterilmektedir. Analizde, sosyal güvenlik katkı oranı sabit tutulmakta ($d\tau^p = 0$), böylece devlet katkısının diğer politika araçlarıyla finanse edildiği durumlar değerlendirilmektedir.

$$dL = - \frac{(1 + \beta)\tau^p[(1 - \gamma)d\tau^w + (1 - \tau^l)d\gamma]}{[(2 + \beta)(1 - \gamma)(1 - \tau^l) + \tau^p]^2}, \quad (34)$$

$$d \left[\frac{S_t}{Y_t} \right] = - \frac{(1 - \alpha)}{(1 + \beta)} \left[\beta d\tau^w + \frac{\tau^p d\gamma}{(1 - \gamma)^2} \right], \quad (35)$$

$$d \left[\frac{C_t^y}{Y_t} \right] = \frac{(1 - \alpha)}{(1 + \beta)(1 + \tau^c)} \left[\frac{\tau^p d\gamma}{(1 - \gamma)^2} - d\tau^w - \frac{d\tau^c}{(1 + \tau^c)} \left(1 - \tau^l + \frac{\tau^p}{(1 - \gamma)} \right) \right], \quad (36)$$

$$d \left[\frac{C_t^o}{Y_t} \right] = \frac{(1 - \alpha)\beta}{(1 + \beta)(1 + \tau^c)} \left[\frac{\tau^p d\gamma}{(1 - \gamma)^2} - d\tau^w - \frac{d\tau^c}{(1 + \tau^c)} \left(1 - \tau^l + \frac{\tau^p}{(1 - \gamma)} \right) \right]. \quad (37)$$

Yukarıdaki fark denklemleri, denge devlet katkısı oranı (denklem 29) ve $Z \equiv [(2 + \beta) - (1 + \beta)\tau^l + \tau^c - \mu(1 + \tau^c)]^2$, $X \equiv \tau^l + \tau^c - \mu(1 + \tau^c)$ kısaltmaları ile birlikte Denklem (30)'dan türetilen türev değerleri birlikte ele alındığında, politika araçlarının devlet katkısı üzerindeki marjinal etkilerinin makroekonomik değişkenler üzerindeki yansımaları Tablo 4.1.'de özetlenmiştir.

Tablo 4.1. Devlet Katkı Oranı Artışı: Alternatif Finansman Senaryoları

		Tüketim Vergisi $d\gamma = \frac{(1-\mu)\tau^p d\tau^c}{X^2}$ ($d\tau^w = d\mu = 0$)	Diğer Kamu Harcamaları $d\gamma = \frac{-(1+\tau^c)\tau^p d\mu}{X^2}$ ($d\tau^w = d\tau^c = 0$)	Gelir Vergisi $d\gamma = \frac{\tau^p d\tau^w}{X^2}$ ($d\mu = d\tau^c = 0$)
1	$\frac{dL}{d\gamma}$	$\frac{-(1+\beta)(1-\tau^l)X^2}{\tau^p Z}$		$\frac{-(1+\beta)(1+\tau^c)(1-\mu)X^2}{\tau^p Z}$
2	$\frac{d\left[\frac{C_t^y}{Y_t}\right]}{d\gamma}$	0	$\frac{(1-\alpha)X^2}{(1+\beta)(1+\tau^c)\tau^p}$	0
3	$\frac{d\left[\frac{C_t^o}{Y_t}\right]}{d\gamma}$	0	$\frac{\beta(1-\alpha)X^2}{(1+\beta)(1+\tau^c)\tau^p}$	0
4	$\frac{d\left[\frac{S_t}{Y_t}\right]}{d\gamma}$	$-\frac{(1-\alpha)X^2}{(1+\beta)\tau^p}$		$-\frac{(1-\alpha)X^2}{\tau^p}$

Önerme 1: Devlet katkısı oranındaki artış, hem istihdam seviyesini hem de toplam tasarrufların çıktı içindeki payını düşürmektedir. Bu etkinin boyutu, katkı artışının gelir vergisindeki bir artışla finanse edildiği durumda, tüketim vergisindeki bir artış veya kamu harcamalarının düşürülmesiyle finanse edildiği duruma kıyasla, istihdam ve tasarruflar üzerinde daha belirgin hale gelmektedir.

Tablo 4.1'in ilk satırındaki sonuçlar, devlet katkısındaki artışın her üç finansman senaryosunda da istihdamı azalttığını göstermektedir. Tüketim vergisinde bir artış veya diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edilen devlet katkısı artışlarında bu etki sınırlı kalmaktadır, çünkü bu araçlar doğrudan iş gücü arzını etkilememektedir. Bu iki senaryoda istihdamdaki azalış, yalnızca gelecekteki aylıkların artışına bağlı olarak ortaya çıkan gelir etkisinden kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik katkı oranı sabitken, devlet katkısındaki artış sebebiyle aylıklarda beklenen artış, bireylerin gençlik döneminde daha az çalışmayı tercih etmesine neden olmaktadır.

Buna karşılık, gelir vergisi ile finanse edilen devlet katkısı artışında iki yönlü bir etki söz konusudur. Aylıklardaki artış yine istihdamı düşürücü etki yaratırken, gelir vergisinin efektif ücreti düşürmesi marjinal çalışma isteğini zayıflatmaktadır. Dolayısıyla iki etki aynı yönde çalıştığı için toplam istihdam kaybının daha yüksek olmasıyla sonuçlanmaktadır.

Tablo 4.1 dördüncü satırdaki sonuçlar, benzer etkilerin tasarrufların çıktı içindeki payında da geçerli olduğunu göstermektedir. geçerlidir. Aylıkların artışı, bireylerin yaşlılıkta daha fazla gelir edeceğini bilerek tasarruf eğilimlerini düşürmelerine sebep olmaktadır. Bu etki, tüketim vergisi ve diğer kamu harcamaları ile finansman senaryolarında sınırlı kalmakta; ancak gelir vergisi artışının doğrudan gelir etkisi yaratması nedeniyle bu üçüncü senaryoda tasarrufların çıktı içindeki payı daha fazla azalmaktadır.

Bu fark, bireylerin geleceğe dönük sabır derecesini yansıtan iskonto oranı β , pozitif değerler aldığı sürece görülmektedir. Öte yandan, bu oran yükseldikçe bireylerin yaşlılık dönemindeki tüketime verdiği önem artmakta ve tüketim vergisi ve kamu harcamaları ile finansman senaryolarında aylıklardaki artışın, tasarruflar üzerindeki negatif etkisi azalmaktadır.

Önerme 2: *Devlet katkısı oranındaki artış, yalnızca diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edildiğinde, toplam tüketim seviyelerinin çıktı içindeki payını artırmaktadır. Buna karşılık, aynı katkı artışı tüketim vergisi veya gelir vergisi yoluyla finanse edildiğinde, toplam tüketimlerin çıktıya oranlarında bir değişiklik gözlemlenmemektedir.*

Bu fark temel olarak, modelde tanımlanan mali kuralın diğer kamu harcamalarının çıktı içindeki payını sabit tutmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Kamu harcamalarının çıktı içindeki payı düşürüldüğünde, model dengesi gereği aynı oranda toplam tüketim seviyelerinin çıktı içindeki payını artırmaktadır.

Buna karşın, gelir veya tüketim vergileriyle sağlanan finansman durumlarında mali kuralda bir değişiklik söz konusu olmadığından, bu tür bir yeniden paylaşırma etkisi ortaya çıkmamaktadır. Bu senaryolarda devlet katkısındaki artış aylıkları yükselterek tüketim üzerinde pozitif bir gelir etkisi yaratırken; tüketim vergisinin artırılması tüketimi daha maliyetli hale getirerek, gelir vergisi ise efektif geliri düşürerek tüketimi azaltıcı etki göstermektedir. Bunun sonucunda, bu zıt etkiler birbirini dengelemekte ve tüketimin toplam çıktı içindeki payında net bir değişiklik oluşmamaktadır.

Tablo 4.1'in ikinci ve üçüncü satırında görüldüğü üzere, kamu harcamalarının kısılması yoluyla finansman sağlandığında tüketimin çıktı içindeki payı üzerindeki etkinin büyüklüğü, tüketim vergisi oranı (τ^c) ve sosyal güvenlik prim oranı (τ^p) gibi parametrelerin seviyesine bağlıdır. Tüketim vergisi oranı yüksekse, katkı artışının tüketim üzerindeki marjinal etkisi zayıflamaktadır. Benzer şekilde, prim oranı yüksek olduğunda başlangıç aylık seviyesi de daha yüksek olacağı için, aylıklardaki ek artışın tüketim üzerindeki marjinal etkisi de sınırlı kalmaktadır.

Sonuç olarak, sosyal güvenlik katkı oranı sabit tutularak devlet katkısı oranındaki artışın, aylıkları yükselterek özellikle istihdam ve tasarruf gibi makroekonomik göstergeler üzerinde etkili olduğu ve bu etkilerin kullanılan finansman aracına göre farklılaştığı görülmektedir. Takip eden bölümde ise, devlet katkısı oranının artırıldığı ve eş zamanlı olarak sosyal güvenlik katkı oranının düşürüldüğü senaryoların, ilgili makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri karşılaştırılacaktır. Böylece hem sosyal güvenlik katkı oranının hem de farklı finansman kaynaklarının eş zamanlı değişimiyle ortaya çıkan toplam etkinin analizinin yapılması mümkün hale gelecektir.

4.3.3. Devlet Katkı Oranı Artışı ve Sosyal Güvenlik Katkı Oranı İndirimi

Önceki bölümde, sosyal güvenlik katkı oranı sabit tutularak devlet katkı oranındaki artışın etkileri analiz edilmiştir. Bu bölümde ise, devlet katkısındaki artışa eş zamanlı olarak sosyal güvenlik katkı oranında azalmaya izin verilmektedir. Böylece aylıkların çıktı içindeki payı sabit tutulmakta, yalnızca finansman yapısı değişmektedir. Devlet katkısı artışı; gelir vergisi, tüketim vergisi ve diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse

edilmekte, bu da sosyal güvenlik katkı oranının düşmesine olanak tanımaktadır. Bu senaryo altında hem genel bütçe gelirleri ile prim gelirleri arasındaki finansman kompozisyonu hem de genel bütçe gelirleri içindeki alternatif finansman kaynaklarının makroekonomik etkileri karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir.

Modelde bu durumu analiz edebilmek için Denklem (10), (12) ve (15)'ten türetilen ve aşağıda verilen Denklem (38) varsayım olarak kabul edilmiştir. Bu denklem, aylıkların çıktı içindeki payı olan $\bar{b}$ 'nin zaman içinde sabit kaldığını varsaymaktadır:

$$\bar{b} = \frac{(1 - \alpha)\tau^p}{(1 - \gamma)}. \quad (38)$$

Denge devlet katkısı oranı (Denklem 31), yukarıdaki ifadeye yerleştirilip toplam türev alındığında aşağıdaki fark denklemi elde edilmektedir:

$$d\bar{b} = (1 - \alpha)[d\tau^w + d\tau^p + (1 - \mu)d\tau^c - (1 + \tau^c)d\mu]. \quad (39)$$

Aylıkların çıktı içindeki payı sabit kabul edildiğinde ($d\bar{b} = 0$), gelir ve tüketim vergilerindeki artışlar sosyal güvenlik katkı oranında bir düşüşe yol açarken, diğer kamu harcamalarının çıktı içindeki payının azaltılması da aynı yönde bir etki yaratmaktadır. Gelir vergisindeki bir birimlik artış, prim oranında birebir bir azalmaya karşılık gelirken; tüketim vergisinin etkisi mali kural seviyesine, kamu harcamalarının etkisi ise tüketim vergisi oranına bağlıdır. μ ve τ^c pozitif değerler aldığı sürece, tüketim vergisindeki bir birimlik artış prim oranında birden küçük bir azalmaya; mali kuraldaki bir birimlik düşüş ise prim oranında birden büyük bir azalmaya neden olmaktadır.

Tablo 4.1 ile karşılaştırma yapılabilmesi için, sosyal güvenlik katkı oranındaki değişimin devlet katkısındaki değişim cinsinden ifade edilmesi gerekmektedir. Bu amaçlar, Denklem (38)'den aşağıdaki eşitlik türetilmiştir:

$$d\gamma = -[\tau^w + \tau^p + \tau^c - \mu(1 + \tau^c)]d\tau^p. \quad (40)$$

Bu eşitlik, devlet katkı oranı ile sosyal güvenlik katkı oranı arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Modelde tanımlanan sosyal güvenlik sisteminde, aylıkların finansman yükü, γ oranına bağlı olarak genel bütçe gelirleri ve prim gelirleri arasındaki paylaşılmaktadır. Bu bölümde sosyal güvenlik katkı oranlarının esnek olduğu varsayılmış, dolayısıyla devlet katkısı artışı yoluyla diğer finansman kaynaklarının kullanımının artırıldığı durumlar incelenecektir. Aylıklar sabit tutulduğu için, bu senaryoda ekonomik değişkenler üzerinde aylıkların artış etkisi yerine katkı oranındaki düşüşün etkisinin görülmesi beklenmektedir.

Bu etkilerin değerlendirilebilmesi için Denklem (34)-(37) ile elde edilen optimal değerler ve yukarıdaki denklem (39)-(40) birlikte kullanılarak Tablo 4.2’de marjinal etkiler hesaplanmıştır.

Tablo 4.2. Devlet Katkı Oranı Artışı ve Prim İndirimi: Alternatif Finansman Senaryoları

		Tüketim Vergisi $d\gamma = \frac{(1 - \mu)d\tau^c}{X}$ ($d\tau^w = d\mu = 0$)	Diğer Kamu Harcamaları $d\gamma = \frac{-(1 + \tau^c)d\mu}{X}$ ($d\tau^w = d\tau^c = 0$)	Gelir Vergisi $d\gamma = \frac{d\tau^w}{X}$ ($d\mu = d\tau^c = 0$)
1	$\frac{dL}{d\gamma}$	$\frac{(1 + \beta)X^2}{Z}$		0
2	$\frac{d \left[\frac{C_t^y}{Y_t} \right]}{d\gamma}$	0	$\frac{(1 - \alpha)X}{(1 + \beta)(1 + \tau^c)}$	0
3	$\frac{d \left[\frac{C_t^o}{Y_t} \right]}{d\gamma}$	0	$\frac{\beta(1 - \alpha)X}{(1 + \beta)(1 + \tau^c)}$	0
4	$\frac{d \left[\frac{S_t}{Y_t} \right]}{d\gamma}$	$\frac{(1 - \alpha)\beta X}{(1 + \beta)}$		0

Önerme 3: Aylıkların finansmanında prim gelirlerinin payı azaltılıp, tüketim vergisi artırıldığında, istihdam ve tasarruflar artış göstermektedir. Finansman kaynağı olarak

gelir vergisinin tercih edilmesi durumunda bu iki değişken üzerindeki etkiler birbirini nötrlemekte ve net etki sifıra eşitlenmektedir.

Tüketim vergisiyle finanse edilen devlet katkısı artışı, sosyal güvenlik katkı oranında bir indirimle olanak tanıyarak bireylerin eline geçen efektif ücretin yükselmesine sebep olmaktadır. Böylece bireyler daha fazla çalışmayı tercih etmekte, bunun sonucunda ise iş gücü arzı artmakta ve istihdam seviyesi yükselmektedir. Aynı zamanda tüketim vergisi tasarrufları etkilemediği için elde edilen ek gelir tasarrufların da artışına yol açmaktadır.

Gelir vergisiyle finansman sağlandığında ise sosyal güvenlik katkı oranındaki azalma bireylerin eline geçen ücreti artırsa da, bu artış doğrudan gelir vergisindeki yükselişle telafi edilmektedir. Bu iki zıt etkinin birbirini dengelemesi sonucunda hem istihdam hem tasarrufların çıktı içindeki payında bir değişim olmamaktadır.

Diğer kamu harcamalarının kısılmasıyla sağlanan finansman durumunda ise tüketim vergisiyle finansman durumundakiyle birebir aynı etkiler görülmektedir. Bunun sebebi, ne tüketim vergisinin ne de kamu harcamalarının istihdam ve tasarrufları etkilemiyor olmasıdır.

Önerme 4: *Sosyal güvenlik katkı oranındaki bir düşüş diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edildiğinde, toplam tüketimlerin çıktı içindeki payı artmaktadır. Buna karşılık, aynı düşüş gelir veya tüketim vergilerindeki artışla finanse edildiğinde, tüketimin çıktı içindeki payında bir değişim olmamaktadır.*

Önerme 2’de yorumlanan sonuca benzer şekilde, mali kuralın çıktı içindeki görelî payları değiştirmesi sebebiyle yalnızca mali kuralın artırıldığı senaryoda tüketim oranında artış gerçekleşmektedir. Gelir vergisi ve tüketim vergilerindeki artış yapıldığı senaryoda ise tüketim oranı üzerindeki net etki sifıra eşitlenmektedir. Çünkü tüketim vergisi, tüketimi daha maliyetli hale getirdiği için; gelir vergisi ise efektif ücreti düşürdüğü için gelir etkisiyle tüketimi sınırlamaktadır. Ancak bu vergi artışlarıyla eş zamanlı uygulanan

prim indirimi, bireylerin elde ettiği harcanabilir geliri artırdığı için söz konusu negatif etkileri telafi etmektedir.

Öte yandan, Tablo 4.1 ve 4.2 karşılaştırıldığında iki kamu harcamaları ile finansman senaryosunda tüketim üzerindeki etkiler arasındaki fark saptanabilmektedir. Sosyal güvenlik prim oranının sabit tutularak devlet katkısının artırıldığı ilk senaryodaki etkinin, matematiksel olarak, eş zamanlı prim düşüşüne izin verilen ikinci senaryodaki etkinin $(1 - \gamma)$ katı olduğu görülmektedir ($1 - \gamma = \tau^p / X$). Bu durum, prim indirimi yapılmayan senaryoda tüketim artışının aylıklardaki artış aracılığıyla ortaya çıkması; prim indirimi yapıldığı senaryoda ise bireylerin elde ettiği efektif gelir artışı yoluyla tüketimler üzerinde etkili olmasıyla açıklanabilmektedir.

İkinci senaryoda öne çıkan gelir etkisi, γ pozitif bir değer aldığı sürece daha baskın hale gelmektedir. Ayrıca, iki senaryodaki etkilerin arasındaki fark devlet katkısı oranına bağlı değişmektedir. γ değeri yükseldikçe fark büyümekte, sifıra yaklaştıkça ise iki etkinin birbirine yaklaştığı görülmektedir. Çünkü γ 'nın sıfır olduğu durumda aylıklar, yalnızca prim gelirleriyle finanse edilmekte ve tüketim oranına her iki senaryoda da yalnızca mali kuralın düşürülmesinin etkisi yansımaktadır. γ 'nın yüksek olması ise bütçeden yapılan transferlerin daha fazla olduğu anlamına gelir ve dolayısıyla diğer kamu harcamalarının kısılmasının tüketim üzerindeki etkisi prim indirimi olmayan senaryoya göre biraz daha azalmaktadır.

Sonuç olarak, Önerme 2 ve 4 birlikte değerlendirildiğinde; devlet katkı oranı pozitifse kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edilen bir devlet katkısı artışı ile birlikte yapılan prim indirimi, toplam tüketimin çıktı içindeki payı üzerinde daha güçlü ve olumlu bir etki yaratmaktadır. Bu fark devlet katkı oranının başlangıç seviyesi yükseldikçe artmaktadır.

4.4. Tartışma

4.4.1. Devlet Katkısı

Modelde sosyal güvenlik sisteminin harcamalarını oluşturan aylıkların bir bölümü devlet tarafından finanse edilmekte ve bu katkının artırılması veya azaltılması, farklı kanallar üzerinden ekonomik değişkenleri etkilemektedir. Modelde tanımlanan iki dönemli fayda maksimizasyonunun sonucu olarak, devlet katkısı oranında yapılacak bir değişim, hem gençlerin hem yaşlıların kararları üzerinde belirleyici olmaktadır. Çünkü devlet katkısında yapılan bir değişiklik finansman kaynağı ne olursa olsun aylıkların çıktı içindeki payının değişmesine sebep olmaktadır. Bu değişim, doğrudan yaşlıların tüketim kararlarını etkilediği gibi gençler de gelecekteki aylıklara ilişkin beklentilerini bugünkü kararlarında dikkate almaktadırlar.

Analizde öncelikle, devlet katkılarının artırıldığı ve sosyal güvenlik katkı oranının sabit tutulduğu senaryo ele alınmıştır. Bu politika seçeneği, sistemin daha cömert hale getirilmesi ve yaşlı kuşakların refahının desteklenmesi amacıyla tercih edilebilecek bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, devlet katkı oranının artırılması modelde doğrudan aylıkları yükseltmekte ve böylece yaşlı kuşakların tüketim seviyelerini artırmaktadır. Ancak bu artış, aylıkların bireysel ücretlerle doğrudan ilişkisi olmaması nedeniyle istihdam üzerinde bozucu bir etki yaratmaktadır. Çünkü bireyler katkı ödeseler dahi aylıkların kendi ödedikleri katkı düzeyine bağlı değişmediğini bilmekte, bu da emek arzı üzerindeki teşvik edici etkileri zayıflatmaktadır.

Ancak dağıtım esasına dayalı sistemlerde uygulamada katkılar ile aylıklar arasında, düzeyi farklılık gösterebilmekle birlikte, genellikle bir ilişki bulunmaktadır. Türkiye’de prime esas kazançlar üzerinden prim ödemeleri yapılmakta ve bireylere bu statüye göre aylık bağlanmaktadır. Bu durum, bireylerin daha uzun süre çalışmaları halinde daha yüksek aylık elde edecekleri yönündeki beklentilerini güçlendirmektedir. Çünkü ödenen katkılarının tasarruf olarak algılanmasını sağlamaktadır. Başka bir açıdan, yapılan katkı ödemelerinin satın alınan yaşlılık sigortasının “fiyatı” olarak görülmesi de sistemin algılanışı açısından önem taşımaktadır (Goudswaard vd., 2006). Bunun sonucunda,

aylıklarla ücret arasındaki ilişki arttıkça istihdam üzerindeki negatif etki de azalmaktadır (Disney, 2004).

Buna karşılık, devlet katkısının azaltılması da özellikle bütçe disiplini sağlanması ve vergi yükünün azaltılması gibi amaçlarla uygulamaya konulabilecek bir politika seçeneğidir. Tablo 4.1’de sunulan marjinal etkiler, devlet katkısı oranında yapılacak simetrik bir azalış yapılması durumunda makroekonomik değişkenlerde meydana gelebilecek etkilerin değerlendirilmesine de olanak tanımaktadır. Devlet katkısı oranının düşürülmesi, özellikle gelir vergisi ile eş zamanlı bir indirimin gerçekleştiği durumda daha güçlü bir istihdam artırıcı etki yaratmaktadır. Bunun temel nedeni, gelir vergisinin iş gücü piyasasında yarattığı bozulmanın azalması, bireylerin emek arzının teşvik edilmesidir.

Benzer şekilde, bu senaryo tasarrufların da bireylerin gelirinin artması sebebiyle yükselmesini sağlamaktadır. Ancak devlet katkısı düşürülürken, kamu harcamalarında yapılacak bir artış, hem istihdam hem de tasarruflarda yaşanacak artışı sınırlamaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin bütçeye yükü azaltılırken vergi indirimi yapılması diğer kamu harcamalarının artırılmasına kıyasla istihdam ve tasarruflar açısından daha olumlu sonuç vermektedir.

Ancak bu çalışmadaki modelde devlet katkısı yalnızca aylıkların bir kısmının finansmanı biçiminde tanımlanmış olsa da, uygulamada bu katkılar çok daha çeşitli kalemler içerebilmektedir. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferleri yalnızca emeklilik ve sağlık gibi sigorta kollarının ödemelerine destek olmak için değil, aynı zamanda işsizlik sigortası, istihdam teşvikleri gibi refah artırıcı mekanizmaları da içermektedir (Değer, 2022). Bu transferlerin bileşenleri ve toplam içindeki payları detaylı biçimde önceki bölümlerde analiz edilmiştir.

Dolayısıyla, modelde yalnızca devlet katkısı olarak ele alınan bütçe transferlerinin azaltılması, uygulamada daha kapsamlı ve çok yönlü etkiler yaratabilir. Ayrıca bütçe transferlerinin kısılması aylıklarda düşüşe yol açmaktadır. Bu da alım gücü düşen bireylerin sosyal olarak desteklenmesi amacıyla, diğer kamu harcamaları içinde yer alabilecek sosyal yardımların artırılmasıyla sonuçlanabilir.

Sonuç olarak, devlet katkısının artırılması aylıkları artırarak istihdam ve tasarruflar üzerinde olumsuz etki yaramakta ve bu artış gelir vergisi ile finanse edildiğinde etki derinleşmekte; azaltılması ise simetrik bir şekilde özellikle gelir vergisinde bir indirimle birlikte gerçekleştiğinde istihdam ve tasarrufları yükseltmektedir. Ancak model dışında kalan aylık-katkı ilişkisi, bütçe transferlerinin hangi amaçlarla kullanıldığı gibi faktörler de, bu politikanın uzun vadeli etkilerini belirlemede ve kullanılacak finansman aracı tercihinin yapılmasında kritik önem taşımaktadır.

4.4.2. Finansman Kaynağı Değişikliği

Sosyal güvenlik sistemi harcamaları yalnızca prim gelirlerine bağlı kalmadan, genel bütçeden yapılan kısmi transferler de finanse edilebilmektedir. Ancak bu transferlerin hangi kaynaklarla sağlandığı, etkinlik ve eşitlik açısından önem arz etmektedir (Kesselman, 1996). Bu etkinlik farklıları, kullanılan kaynakların makroekonomik etkilerinin de farklılaşmasına neden olabilmektedir. Bu bağlamda yapılan analizde, sosyal güvenlik katkı oranlarının payı düşürülerek artırılan bütçe transferlerinin finansmanı tüketim vergisi ve ücret üzerinden alınan gelir vergisiyle sağlanmakta; buna ek olarak, kamu bütçesi dengesi açısından alternatif bir araç olarak diğer kamu harcamalarının kısılması da değerlendirmeye alınmaktadır.

Analiz sonuçları, tüketim vergisiyle finansmanın istihdam ve tasarruf üzerinde en az bozucu etki yarattığını göstermektedir. Bu durum, tüketim vergilerinin yaşlılık dönemindeki tüketim üzerinden de toplanıyor olması sebebiyle tüketim patikasının bozulmamasından ve genç kuşakların iş gücü arzı üzerindeki olumlu etkisi ve dolayısıyla istihdamı desteklemesinden kaynaklanmaktadır. Tüketim vergileri, yaşam döngüsü boyunca vergi yükünün daha dengeli dağılmasına olanak sağladığı için, iş gücü piyasasında bordro vergilerine kıyasla, daha az bozulma yaratmakta ve tasarrufları teşvik etmektedir (Kesselman, 1996).

Bu bulgular, mevcut literatürle örtüşmektedir. Ruppert vd. (2021), eksik iş gücü piyasası varsayımı altında, tüketim vergisi ile finansmana geçişin etkilerini tartışmış ve toplam hane halkı tüketimini ve tasarrufları artırdığını göstermiştir. Murata (2021) ise

nüfus büyümesinin negatif olduğu bir ekonomide bile tüketim vergisi finansmanındaki bir artışın, belirli bir üst limite kadar fiziki sermaye birikimini artırabileceğini ortaya koymuştur. Yasuoka (2020), sosyal güvenlik katkı oranlarını işveren ve çalışanın birlikte ödediği durumda bu geçişin etkilerini tartışmış, ve prim indiriminin çalışanlara uygulanması durumunda istihdamı artırırken işveren uygulanması durumunda azaltılabileceğini göstermiştir.

Bu çalışmanın sonuçları ve yukarıdaki literatür birlikte değerlendirildiğinde, genç kuşaklardan her koşulda toplanacak olan tüketim vergisinin, sosyal güvenlik primlerine kıyasla daha az bozucu etki yarattığı anlaşılmaktadır. Ancak yaşlı bireylerden normal şartlar altında doğrudan sosyal güvenlik finansmanı için katkı toplandığı göz önünde bulundurulduğunda, tüketim vergisinde yapılacak bir artış bu grubun tüketimini daha maliyetli hale getirerek refahlarını olumsuz etkileyebilir. Bu durum aynı zamanda, yaşlıların alım gücünün zayıflaması sonucunda, sosyal yardım gereksinimlerini artırarak kamu bütçesi üzerinde dolaylı bir yük oluşturma potansiyeli taşımaktadır.

Bununla birlikte, tüketim vergisiyle finansman yönteminin net etkisini daha iyi değerlendirebilmek için yaşa bağlı tüketim davranışlarının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu bağlamda, Kesselman (1996) tüketim-yaş profiline bağlı olarak tüketim vergisinin adalet ve etkinlik bakımından finansman kaynakları arasındaki sıralamada bulunan yerinin değişebileceğini tartışmaktadır.

Gelir vergisi ile sosyal güvenlik katkı oranı, bu çalışmada kurulan model çerçevesinde benzer markoekonomik etkiler yaratmaktadır. Ancak gerçek dünyada bu iki finansman kaynağı arasında önemli yapısal farklar bulunmaktadır. Öncelikle, gelir vergisi bordro vergilerine kıyasla daha geniş bir vergi tabanına sahiptir. Kesselman (1996), bu yönüyle gelir vergisinin bordro vergilerine kıyasla daha az bozulmaya sebep olduğunu iddia etmiştir. Benzer şekilde, Gouswaard ve Caminada (2015), bordro vergilerinin yalnızca ücret gelirine uygulanması ve genellikle bir tavan dahilinde alınması nedeniyle regresif bir yapıya sahip olduğunu ve bu durumun eşitlik açısından dezavantaj yarattığını öne sürmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, modelde yer alan gelir vergisi uygulama şekli, bordro vergilerinin uygulanma şekliyle daha çok benzerlik göstermektedir.

Diğer yandan uygulamada, hem sosyal güvenlik katkı ödemeleri hem de gelir vergileri için tavan uygulamaları bulunabilmektedir. Ancak bu tavanlar arasında yapısal ve düzeyysel farklılıklar da söz konusu olabileceğinden, söz konusu iki vergi türünün ekonomik etkilerinin birebir aynı olmamasına yol açacaktır. Ayrıca dağıtım esasına dayalı zorunlu sosyal güvenli sistemlerinde prim ödemeleri, çoğu zaman işveren ve çalışan arasında paylaşılmaktadır. Örneğin, Türkiye’de prime esas kazanç üzerinden çalışanlar %14 oranında, işverenler ise %19,5 ila %25 arasında değişen oranlarla sosyal güvenlik sistemine katkı ödemesi gerçekleştirmektedirler (SGK, 2013b).

Bu çerçevede, katkı ödemelerinde özellikle işveren payının azaltılması, sermaye birikimi ve yatırımları teşvik edici bir politika aracı olarak değerlendirilebilmektedir. Thomas ve Picos-Sanchez (2012), bu tür bir indirimin kısa vadede iş gücü talebini artıracağını, uzun vadede ise iş gücüne katılımı bile destekleyebileceğini öne sürmektedir. Türkiye’de bu doğrultuda 2008 yılından itibaren, sosyal güvenlik sistemine yapılan katkı ödemelerinde belirli koşullar altında işveren payında 5 puanlık indirim uygulanmaktadır (SGK, 2013b).

Modelde ise, gelir vergisi için herhangi bir tavan bulunmamakta ve vergi sabit oranda yalnızca hane halklarının ücret geliri üzerinden alınmaktadır. Bu nedenle, gelir vergisinin artırılıp bordro vergisinin düşürülmesi sonucunda modelde anlamlı bir değişiklik gözlenmemektedir. Bununla birlikte, gelir vergisi ile tüketim vergisinin makroekonomik etkileri analizde karşılaştırılabilir niteliktedir ve etkinlik açısından yapılan sıralama, literatürle paralellik göstermektedir.

Öte yandan, Thomas ve Picos-Sanchez 2012, sosyal güvenlik katkı oranının düşürülmesinin özellikle düşük ücretli çalışanların çalışma teşvikleri üzerinde olumlu etkiler yaratabileceğini öne sürmüştür. Çünkü katkı ödemelerine ilişkin tavan uygulamalarının, düşük gelir grupları üzerinde orantısal olarak daha fazla yük oluşturduğunu ve bu yükün azaltılarak iş gücüne katılımın teşvik edilebileceğini savunmaktadır. Ancak 13 OECD ülkesinin analiz edildiği aynı çalışmada, tüketim vergisi ile finansmana geçişin çalışma teşvikleri üzerinde sınırlı bir iyileşme sağladığını ve düşük gelirli gruplarına yönelik prim indirimi uygulamalarının hedeflemesinin zorluğunu

vurgulamaktadır. Bu sebeple, alternatif finansman kaynaklarının da değerlendirilmesi gerektiğini öne sürmektedir.

Benzer şekilde, Takayama (2019), sosyal güvenlik sistemi bütçesini desteklemek için yapılan genel gelir transferlerinin sürdürülebilirliğinin sınırlı olduğunu ve yeni bir vergi türünün gerekliliğini tartışmaktadır. Bu kapsamda, Japonya’da 2014 yılında uygulanmaya konulan, amaçlı (*earmarked*) tüketim vergisini, sosyal güvenlik sistemi finansman kaynağı açısından örnek olarak sunulmaktadır.

Literatürdeki çalışmalardan farklı olarak, bu çalışmada sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla kamu harcamalarının yeniden tasarlanması da bir politika aracı olarak ele alınmaktadır. Analiz sonucunda, diğer kamu harcamalarının çıktı içindeki payının azaltılması yoluyla prim indirimi yapılması, ekonomik açıdan tüketim vergisiyle benzer etkiler yaratmaktadır. İstihdam ve tasarruflar üzerinde herhangi bir bozulma etkisi gözlenmemekte ve tüketim vergisiyle finansman senaryosuyla eşdeğer sonuçlar elde edilmektedir. Ancak, tüketim vergisinden farklı olarak, toplam tüketimin çıktı içindeki payında, modelde tanımlanan mali kuralın yapısı gereği bir artış meydana gelmektedir. Bu senaryo, hem daha az bozucu etki yaratması hem de yaşlı bireylerin refahını olumsuz etkileme potansiyeli taşımaması nedeniyle makroekonomik açıdan en olumlu seçenek olarak öne çıkmaktadır.

Ancak bu noktada, kamu harcamalarının içeriği belirleyici rol oynayabilmektedir. Gerçekte kamu harcamaları, tüketicilere doğrudan fayda sağlayan transferler veya verimlilik artırıcı ve uzun vadeli büyümeyi destekleyen altyapı yatırımları şeklinde gerçekleşebilmektedir. Dolayısıyla bu harcamaların kısılması, modelin varsaydığı şekilde olumlu etkiler yaratmayabilir. Özellikle eğitim ve sağlık ödemeleri veya sosyal yardımlar gibi refah artışına yönelik yapılacak harcamaların kısılması, model kapsamında yer almayan başka sosyal sorunlara yol açabilme potansiyeline sahiptir.

Ancak model kapsamında tanımlanan mali kural, kamu harcamalarının düzeysele olarak değil, çıktı içindeki payı üzerinden tanımlanmıştır. Bu nedenle, diğer kamu harcamalarının nominal düzeyde düşürülmesinden ziyade milli gelire oranla azaltılması

söz konusudur. Bu koşul ve makroekonomik açıdan piyasalarda en az bozulma yaratan senaryo olması birlikte değerlendirildiğinde, mali kuralın düşük bir seviyede belirlenmesi; tüketim veya gelir vergisi gibi alternatif finansman araçlarına kıyasla daha etkin bir politika aracı olma niteliği taşımaktadır.



5. SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye sosyal güvenlik sisteminin 2002-2024 döneminde sosyal güvenlik sistemine ilişkin gelişmeler mercek altına alınmış, sistemin uzun vadeli sürdürülebilirliğini tehdit eden yapısal sorunlar ve sistemin mevcut durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, yıllar içinde uygulanan çeşitli politikalar da göz önünde bulundurularak; sosyal güvenlik sistemine kayıtlı sigortalı nüfus yapısı, sosyal güvenlik kapsamı, aktif pasif dengesi ve mali dengeye ilişkin temel göstergeler detaylı biçimde incelenmiştir.

Yapılan inceleme sonuçlarına göre, sosyal güvenlik kapsamının yıllar içinde genişleyerek, toplam nüfusun yaklaşık %99'una ulaşmıştır. Ancak bu genişleme büyük ölçüde 2008 yılında yürürlüğe konulan Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulamasından kaynaklanmaktadır. Aktif ve pasif sigortalıların toplam sigortalı nüfus içindeki payı birlikte artarken, bağımlı nüfusun payı yıllar içinde azalmıştır.

Bununla birlikte, aktif/pasif oranındaki artış hızının yavaşladığı ve nüfusun yaşlanmaya başlamasıyla birlikte bu oranın gelecekte bozulma riski taşıdığı gözlemlenmiştir. Düşük kadın iş gücüne katılım, yüksek genç işsizliği ve yaygın kayıt dışı istihdam, bu oranın aktif sigortalı sayısındaki bir artışla iyileştirilebilmesinin önündeki başlıca engeller olarak öne çıkmaktadır.

Sistemin mali dengesi açısından, sosyal güvenlik sisteminin gelir ve harcama bileşenleri ile bu bileşenlerin yıllar içindeki değişim dinamikleri detaylı biçimde ele alınmıştır. Harcamalar içindeki en önemli kalem olan emekli aylığı ödemelerinin payı yıllar içinde artış gösterirken prim gelirlerinin ise toplam gelirler içindeki payında azalma gözlemlenmiştir.

Buna karşın, sistem harcamalarının önemli bir bölümü bütçe transferleriyle yoluyla karşılanmaktadır. SGK bütçe açığı yıllar içinde azalma eğilimi gösterse de, devlet katkısı uygulamasının da etkisiyle, bütçe transferlerinin milli gelir içindeki payında önemli bir gerileme yaşanmamıştır.

Çalışmanın sonraki aşamasında, literatürde öne çıkan sosyal güvenlik sistemine yönelik reform ve politika önerileri sistematik biçimde sınıflandırılmış ve karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Özellikle 1990'lı yılların ortasından itibaren, fonlu ve özelleştirilmiş sistemlere geçişin makroekonomik açıdan olumlu sonuçlar doğuracağı beklentisiyle beklentisiyle bu modellerin popülerlik kazandığı, birçok akademik çalışmada savunulduğu ve çeşitli uluslararası kurumlarca öneri olarak da sunulduğu görülmektedir. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından bu geçişin yüksek maliyetli olması, idari kapasitenin yeterli olmaması, sermaye piyasalarının yeterince derinleşmemiş olması gibi sebeplerle, mevcut sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanmasının öncelikli politika alanı olması gerektiği vurgulanmaktadır.

Çalışmanın analiz bölümünde elde edilen sonuçlara göre, devlet katkısındaki artışın tüketim vergisi artışı veya diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edilmesi, istihdam ve tasarruflar üzerinde en az bozucu etki yaratan senaryo olarak öne çıkmaktadır. Devlet katkısının azaltılması ise makroekonomik göstergeleri olumlu yönde etkileyebilmekte, fakat bu durum sosyal güvenlik katkı oranı sabitken aylıkların düşmesine neden olacağından, hangi finansman kaynağında yapılacak değişiklik ile telafi edileceği kritik önem taşımaktadır. Özellikle gelir vergisinde yapılacak bir indirimle devlet katkısı oranının düşürülmesinin, istihdam ve tasarrufları en fazla teşvik eden alternatif olduğu saptanmıştır.

Devlet katkısındaki artışla eş zamanlı olarak sosyal güvenlik katkı oranının düşürülmesi, aylıkların toplam çıktı içindeki payı sabit tutulduğunda, istihdam ve tasarruflar üzerinde pozitif etki yaratmaktadır. Bu etkinin, gelir vergisi ile finanse edilen senaryoya kıyasla, tüketim vergisi artışı veya kamu harcamalarının kısılması yoluyla sağlanan finansman seçeneklerinde daha güçlü olduğu görülmüştür.

Tüketim vergisinin yaşlı bireylerin refahını olumsuz etkileyebileceği ve başka sosyal problemlere yol açabileceği için, kamu harcamalarının kısılması bu vergiye kıyasla daha iyi bir alternatif olarak değerlendirilebilir. Ancak bu durumda kamu harcamalarının bileşimi de dikkate alınmalıdır. Eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi refah artışı sağlamaya yönelik harcamaların kısılması, uzun vadede sosyal refahı azaltma ve kamu bütçesi üzerinde ek baskılar oluşturma potansiyeli taşımaktadır.

Bununla birlikte, analizde uygulanan mali kural gereği kamu harcamalarının çıktı içindeki payı sabit tutulmaktadır. Bu nedenle, prim indiriminin kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edildiği durumda, istihdam ve tasarruflar üzerinde daha az bozucu etki yaratması sebebiyle büyüme teşvik edilebilir ve dolayısıyla söz konusu harcamalarda düzeyde çok büyük azaltmalar yapılmaksızın bütçe dengesi sağlanabilir.

Bu bağlamda çalışmanın katkısı, sürdürülebilir kamu borcu varsayımı altında sosyal güvenlik sistemi harcamalarının finansmanında devlet katkısı payındaki artışın, diğer kamu harcamalarının kısılması yoluyla finanse edildiği yöntemin diğer alternatif araçlarla karşılaştırmalı olarak analiz edilmesidir. Buna ek olarak, kamu bütçesi dengesi gözetilirken borç sürdürülebilirliğine dayalı bir mali kural tanımlanmış olmasıyla literatüre metodolojik katkı sunulmuştur.

Son olarak, hane halklarının emek arzı yalnızca çalışma süresi (*intensive margin*) üzerinden değil, aynı zamanda çalışma kararı (*extensive margin*) üzerinden de değişebilir. Bu nedenle model, gelecekte iş gücüne katılım kararlarının endojenleştirildiği bir yapıya kavuşturularak istihdam oranı üzerindeki etkiler daha kapsamlı biçimde analiz edilebilir. Bu doğrultuda, kayıt dışı istihdamın da modele dahil edilmesi, devlet katkı oranlarındaki değişimin ve sosyal güvenlik prim indirimlerinin kayıtlı istihdam üzerindeki davranışsal etkilerini de değerlendirmeyi mümkün kılacaktır.

Kaynakça

Alper, Y. (2017). Sosyal güvenlik reformu (2008-2016): Kapsamla ilgili gelişmeler. In *Journal of Social Policy Conferences* (No. 68, pp. 1-23). Istanbul University.

Aysan, M. F. (2013). Reforms and challenges: The Turkish pension regime revisited. *Emerging Markets Finance and Trade*, 49(sup5), 148-162.

Bailey, C., & Turner, J. (2001). Strategies to reduce contribution evasion in social security financing. *World Development*, 29(2), 385-393.

Barr, N. (2002). Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. *International social security review*, 55(2), 3-36.

Barr, N., & Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford review of economic policy*, 22(1), 15-39.

Baumann, F., Friehe, T., & Jansen, M. (2009). On the economics of contribution evasion. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 162-177.

Barro, R. J. (1974). Are government bonds net wealth?. *Journal of political economy*, 82(6), 1095-1117.

Bruce, N., & Turnovsky, S. J. (2013). Social security, growth, and welfare in overlapping generations economies with or without annuities. *Journal of Public Economics*, 101, 12-24.

Decoster, A., De Swerdt, K., & Verbist, G. (2007). Indirect taxes and social policy: distributional impact of alternative financing of social security. *Available at SSRN 1024683*.

Değer, Ç. (2022). *Public PAYG Social Security in Turkey: What Has Changed?. VI. Anadolu Uluslararası İktisat Konferansı*, Eskişehir, Türkiye.

Demarco, G., & Rofman, R. (1999). Collecting and transferring pension contributions. *World Bank Pension Reform Primer*.

Diamond, P.A. (1965) National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review*, 55, 1126-1150.

Diamond, P. (2004). Social security. *American Economic Review*, 94(1), 1-24.

Diamond, P., & Orszag, P. R. (2004). *A summary of saving social security: a balanced approach*.

Disney, R. (2004). Are contributions to public pension programmes a tax on employment?. *Economic Policy*, 19(39), 268-311.

Elveren, A. Y. (2008). Social security reform in Turkey: A critical perspective. *Review of Radical Political Economics*, 40(2), 212-232.

Enoff, L. D., & McKinnon, R. (2011). Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection. *International Social Security Review*, 64(4), 99-119.

Febrero, E., & Cadarso, M. A. (2006). Pay-As-You-Go versus funded systems. Some critical considerations. *Review of political economy*, 18(3), 335-357.

Feldstein, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of political economy*, 82(5), 905-926.

Geanakoplos, J., Mitchell, O. S., & Zeldes, S. P. (2000). Would a privatized social security system really pay a higher rate of return.

Goudswaard, K., Caminada, K., & Vording, H. (2006). Financing the welfare state. *Tax Notes International*, 42(8).

Goudswaard, K., & Caminada, K. (2015). Social security contributions: Economic and public finance considerations. *International Social Security Review*, 68(4), 25-45.

Goveia, L., & Sosa, A. (2017). Developing a compliance-based approach to address error, evasion and fraud in social security systems. *International Social Security Review*, 70(2), 87-107.

Gümüş, E. (2010). Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi: mevcut durum, sorunlar ve öneriler. *Seta Analiz*

Güzel, A., Okur, A. R., & Caniklioğlu, N. (2021). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (19. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayın.

He, L., & Wang, Z. (2023). The interaction effects of rising life expectancy and the public pension burden on aggregate savings and economic growth. *Portuguese Economic Journal*, 22(2), 229-250.

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: The World Bank.

ILO, OECD, & ISSA. (2023). *Sustainable financing of social protection: Technical paper prepared for the 1st meeting of the Employment Working Group under the Indian presidency*. International Labour Organization.

International Labour Organization (ILO). (2025a, June). *ILOSTAT Database: Labour Force Statistics (LFS) – Share of youth not in employment, education or training (NEET) by sex (%)*, annual.

International Labour Organization (ILO). (2025b, June). *ILOSTAT Database: Labour Force Statistics (LFS) – Share of employment outside the formal sector by sex and economic activity (%)*, annual.

Kesselman, J. R. (2001). Payroll taxes in the finance of social security. In *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenges of the New Millennium* (pp. 135-158). Boston, MA: Springer US.

Kotlikoff, L. J. (1979). Testing the theory of social security and life cycle accumulation. *The American Economic Review*, 69(3), 396-410.

Kunze, L., & Schuppert, C. (2010). Financing social security by taxing capital income: A bad idea?. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 243-262.

Lehmus, M. (2011). Labor or consumption taxes? An application with a dynamic general equilibrium model with heterogeneous agents. *Economic Modelling*, 28(4), 1984-1992.

Leroux, M. L., Maldonado, D., & Pestieau, P. (2019). The political economy of contributive pensions in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 58, 262-275.

Maebayashi, N. (2020). Is an unfunded social security system good or bad for growth? A theoretical analysis of social security systems financed by VAT. *Journal of Public Economic Theory*, 22(4), 1069-1104.

McGillivray, W. (2001). Contribution evasion: Implications for social security pension schemes. *International Social Security Review*, 54(4), 3-22.

Modigliani, F., Ceprini, M. E., & Muralidhar, A. S. (1999). An MIT solution to the social security crisis.

Murata, K. (2021). Economic Effects of Pension Reform based on Consumption Tax. *Global Business & Economics Anthology*, 1.

Naqib, F., & Stollery, K. (1985). The effects of alternative public pension financing on capital formation: consumption versus payroll taxes. *Economica*, 52(206), 257-261.

OECD. (2023). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.

OECD. (2024a). *Labour Force Statistics – Working age population by sex and age (15–64)*

OECD. (2024b). *Labour Force Statistics – Unemployment rate by sex and age (15+)*

Pecchenino, R. A., & Utendorf, K. R. (1999). Social security, social welfare and the aging population. *Journal of Population Economics*, 12, 607-623.

Peter, D. (1965). National debt in a neoclassical growth model. *American economic review*, 55(5), 1126-1150.

Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete (3 Mart 2023). 7438 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Resmî Gazete Sayı: 32121.

Ruppert, K., Schön, M., & Stähler, N. (2021). *Consumption taxation to finance pension payments* (No. 47/2021). Deutsche Bundesbank Discussion Paper.

Samuelson, P. A. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of political economy*, 66(6), 467-482.

Takayama, N. (2019). *How to Make Pension Systems Financially Sustainable?*. Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

Tamai, T. (2022). *Social security, economic growth, and social welfare in an overlapping generations model with aggregate and idiosyncratic shocks*. Economic Research Center, Graduate School of Economics, Nagoya University.

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK). (2013a). *Genel sağlık sigortası* (Yayın No: 79).

T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK). (2013b). *Sosyal güvenlik sistemi primler rehberi* (Yayın No: 70).

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). 12. *Kalkınma Planı (2024–2028)*, ss. 76-77.

Thomas, A., & Picos-Sánchez, F. (2012). Shifting from social security contributions to consumption taxes: The impact on low-income earner work incentives.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2023). *Nüfus Projeksiyonları, 2023–2100*. Son erişim ve güncelleme: Temmuz 2024.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2025a). *Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE), yıllık veriler*. Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri. Son erişim ve güncelleme: Mart 2025.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2025b). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları*. Nüfus ve Demografi İstatistikleri. Son erişim ve güncelleme: Mart 2025.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2025c). *İşgücü istatistikleri: Yaş grubuna göre ne eğitimde ne istihdamda olan genç nüfus*. Son erişim ve güncelleme: Mayıs 2025.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World Population Prospects 2024, Online Edition*.

World Bank. (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. Oxford University Press.

Yasuoka, M. (2021). How should a government finance pension benefits?. *Australian Economic Papers*, 60(1), 138-152.

Yew, S. L., & Zhang, J. (2009). Optimal social security in a dynastic model with human capital externalities, fertility and endogenous growth. *Journal of Public Economics*, 93(3-4), 605-619.

Yoon, Y., & Talmain, G. (2000). *Endogenous Fertility, Endogenous Growth and Public Pension System: Should We Switch from a PAYG to a Fully-Funded System?* (No. 00/31).

Yu, J., & Guo, K. (2019). Social Security, Intergenerational Transfers, and Growth. *Annals of Economics and Finance*, 20(1), 437-463.

Zhang, J., & Zhang, J. (1998). Social security, intergenerational transfers, and endogenous growth. *Canadian Journal of Economics*, 1225-1241.

Zhang, J. (2001). Long-Run Implications of Social Security Taxation for Growth and Fertility. *Southern Economic Journal*, 67(3), 713-724.

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Hazırlayanın Adı Soyadı: NİDA KARADENİZ

Tez Başlığı : Türkiye Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği ve
Bütçe Transferlerinin Finansman Alternatifleri

Savunma Tarihi : 30 / 07 / 2025

Danışman : Prof. Dr. S. İrem Zeyneloğlu

JÜRİ ÜYELERİ:

Unvan, Ad-Soyadı

İmza

Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Ertuğrul

Doç. Dr. Mustafa Ulus

Prof. Dr. S. İrem Zeyneloğlu

Prof. Dr. Ulun Akturan

Enstitü Müdürü