

PRİME ESAS KAZANÇ ÜST SINIRI DEĞİŞİMİNİN KAMU MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Eyyüp GÜNER*, M. Emre TOKGÖZ*

ÖZET: Sosyal güvenlik sistemi tarafından kişilere sağlanan faydaların kişilerin maruz kaldığı risklerden kaynaklanan etkilerin belirli bir kısmını karşılamayı hedeflemesi ve ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin gelir-gider açığı veren bir sistem olması kaynaklı olarak sigorta primine esas kazançlarda üst sınır bulunmaktadır.

Bu çalışmada, bahse konu üst sınırın artırılması durumunda kamu maliyesinde yaşanacak etkiler ele alınmaktadır. Çalışmada ilk etapta, üst sınırın artırılması sonucu kamu maliyesinde oluşacak kısa vadeli değişimler ele alınmakta, daha sonra oluşturulan teorik modeller çerçevesinde üst sınır artışının uzun vadeli etkileri incelenmektedir.

ABSTRACT: The fact that the social security system aims to provide benefits that cover certain amount of the risks that the pensioners encounter and the fact that social security system in our country is characterized by revenue-expenditure gap leads to ceiling on pensionable earnings.

In this study, we try to analyze the effects of a ceiling increase on pensionable earnings to public fiscal balance. At first place, short run effects of ceiling increase on public finance is discussed, and then the long run effects are dealt within the framework of the generated theoretical models.

* Hazine Uzmanı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü

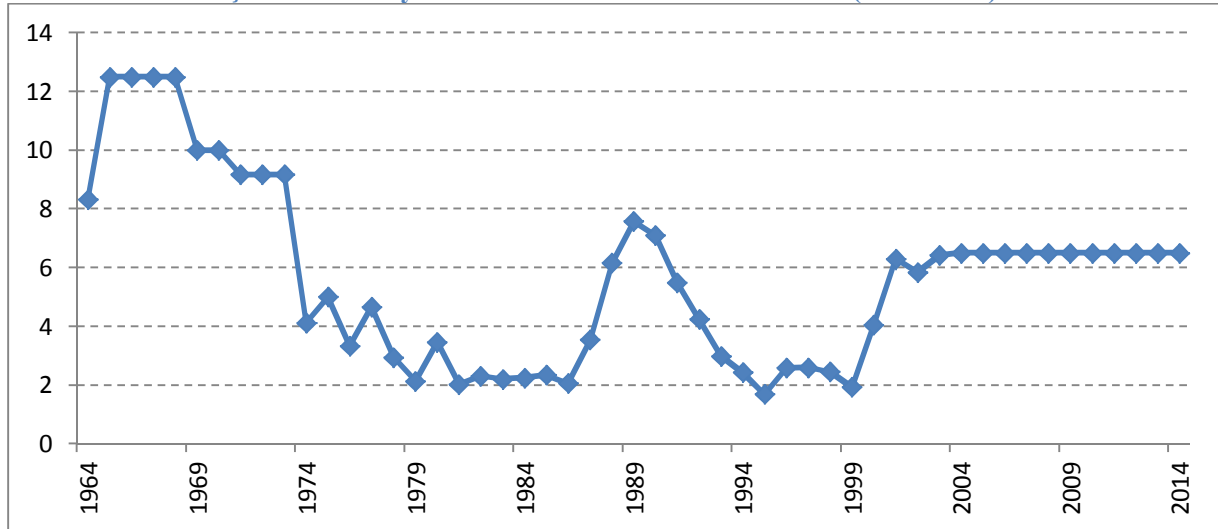
* Hazine Uzman Yardımcısı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü

I. Giriş

Bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin o bireylerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek amacıyla oluşturulan Sosyal Güvenlik Sistemi bu amacına ulaşabilmek adına gelirlerinin birçoğunu kişilerden toplanan Sigorta Primlerinden sağlamaktadır. Bahse konu sigorta primleri kaynaklı olarak kişilere sağlanan fayda ve gelirler genel olarak kişilerin maruz kaldığı risklerden kaynaklanan etkilerin tamamını bertaraf etmekten ziyade, söz konusu etkilerin belirli bir kısmını karşılamayı hedeflemektedir. Bu duruma ek olarak, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi sigortalılara sağlanan faydaların sınırının sigortalıların sisteme yaptıkları katkı ile sınırlanmadığı bir şekilde kurgulanan ve gelir-gider açığı veren bir sistemdir. Sosyal güvenlik sistemi tarafından kişilere sağlanan faydalardaki üst sınır ile sistemin yapısal olarak açık veren bir sistem olmasının sistem tarafından toplanan gelirlere yansımış hali Sigorta Primine Esas Kazanç üst sınırı seviyesi olarak kendini göstermektedir.

Sigortalıların prime esas kazanç (PEK) sınırlamalarına ilişkin düzenleme 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 82 nci Maddesinde yer almaktadır. Söz konusu düzenleme kapsamında PEK üst sınırı 16 yaşından büyük sigortalıların kazanç alt sınırının (asgari ücret) 6,5 katı olarak belirlenmiştir. PEK üst sınırının yıllar itibarıyla gösterdiği değişim Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1: Türkiye’de Yıllara Göre PEK Üst Sınırı* (1964-2014)



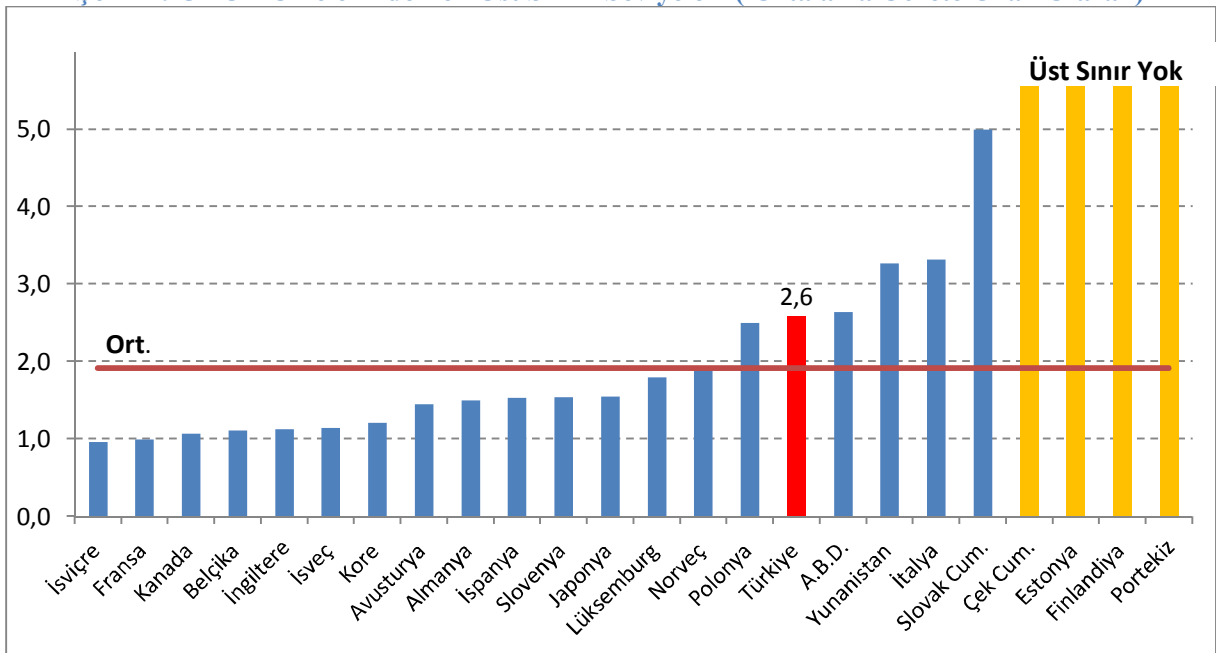
* 2007 yılı ve öncesi değerler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda belirtilen üst sınırın İş Kanununda belirtilen alt sınırlara oranından oluşmaktadır.

PEK üst sınırının asgari ücrete oranı Türkiye’de sosyal sigortalar sisteminin ilk kurulduğu yıllarda 10 ve üzerinde seyrederken, 70’li yılların ortası ve 80’li yılların başında asgari ücretin iki katı seviyesine düşmüştür. 80’li yılların sonunda tekrar artan oran 1994 ve 1999 krizlerinin olduğu dönemlerde tekrar azaltılmıştır. Ücretlerden alınan primler ücret üstünde oluşturdukları yük

bakımından değerlendirildiğinde, ekonomik krizin yaşandığı dönemlerde asgari ücrete kıyasla yüksek olan maaşlar üzerindeki prim yükünün azaltılmasına yönelik olarak PEK üst sınırının azaltıldığı görülmektedir. Şekil 1’den görülebilen bir başka husus ise, Türkiye’de ancak 2000’li yıllardaki sosyal güvenlik reformu sürecinde PEK üst sınırı bakımından istikrar sağlandığıdır.

Türkiye’deki PEK üst sınırı seviyesinin OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığı grafik aşağıda yer almaktadır. OECD ülkelerinde, kamu emeklilik sistemi olan ülkelerde PEK üst sınırının ortalama ücrete oranı 1,9’dur. Türkiye aynı karşılaştırma içerisinde 2,6’lık oran ile ortalamanın üstünde yer almaktadır.

Şekil 2: OECD Ülkelerinde Pek Üst Sınırı Seviyeleri (Ortalama Ücrete Oran Olarak)



Kaynak: OECD (Pensions at a Glance 2013)

PEK üst sınırı bulunmayan ülkeler de değerlendirmeye alındığında Türkiye’deki PEK üst sınırı seviyesinin OECD ortalamasına yakın olduğu söylenebilir. Şekil 2 sadece ilgili ülkelerdeki kamu emeklilik sistemlerini içermektedir. Özel emeklilik sistemi bulunan ülkelerde PEK üst sınırının ortalama ücretlere oranının ortalaması 3’ün üzerindedir. Buna ek olarak, yukarıdaki grafikte yer alan rakamlar emeklilik sistemlerinin sadece zorunlu genel sigorta kısımlarını içermektedir. Örneğin Şekil 2’de Fransa’nın oranı yaklaşık 1 kat olarak görülmesine rağmen zorunlu katılıma tabi mesleki sigorta kolları da hesaba katıldığında üst sınır 3 kata yaklaşmaktadır. Ayrıca, grafikte yer alan ülkeler ekonomik seviyelerine göre gruplandırıldığında, büyüme oranları düşük gelişmiş ekonomilerde oran bire yakın iken gelişmekte olan ülkelerde oran genel olarak daha yüksektir.

PEK üst sınırının artırılmasının kamu maliyesi açısından hem gelir hem de gider tarafında kısa ve uzun vadeli etkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda, PEK üst sınırı artışı sigorta primi gelirlerinde artış, artan sigorta primleri gelir vergisi matrahlarını düşüreceği için gelir vergisinde azalış ve

emeklilik, ölüm, malullük aylık giderlerinde artış yaşanmasına sebep olacaktır. PEK üst sınırının artırılması seçeneğinin kamu maliyesi üstündeki kısa ve uzun vadeli etkileri ile konuya ilişkin değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

II. PEK Üst Sınırı Seviyesindeki Değişimin Kamu Maliyesi Üstündeki Etkileri

a) Sigorta Prim Gelirleri Üzerindeki Etkiler

PEK üst sınırının artırılması kısa vadede Kamu Maliyesini, sigorta primleri ve gelir vergisi üzerindeki etkileri boyutuyla ilgilendirmektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm (MYÖ) sigortası primleri, genel sağlık sigortası (GSS) primleri, kısa vadeli sigorta kolları primleri ve işsizlik sigortası prim gelirleri asgari ücretin 6,5 katı üzerinden alınırken artık yeni tavan üstünden daha yüksek olarak alınacaktır.

PEK üst sınırının artırılması ile oluşacak ilave prim geliri sigortalının kamu ya da özel sektör çalışanı olması durumuna göre değişecektir. Kamu sektöründe çalışan sigortalının sadece çalışan payı kamu maliyesine ek gelir olarak yansıtılacak, işveren payı ise kamudan kamuya aktarım olduğundan kamu maliyesine net getiri sağlamayacaktır. Bu durumda, örneğin PEK üst sınırının 1 kat artırılması sonucu özel sektör çalışanı açısından aylık 348 TL ek prim tahakkuk etmesine rağmen kamu işçisi için 161 TL ek prim tahakkuk edecektir.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 2012 yılı istatistiklerine göre yaklaşık 335 bin sigortalı kazançlarını PEK üst sınırı üzerinden beyan etmektedir. Bunların 303 bini özel sektör, 32 bini ise kamu sektöründe çalışmaktadır. Bu kapsamda, PEK üst sınırının artırılması sonucunda fazladan tahakkuk edecek toplam prim hesaplanırken bahse konu durumun hesaba dâhil edilmesi gerekmektedir. PEK üst sınırı artışının kamu maliyesine sigorta primleri açısından yaratacağı toplam etki Tablo 1’de özetlenmektedir.

Tablo 1: PEK Üst Sınırı Artışının SGK Ve İşsizlik Sigortası Fonu (İSF) Gelirleri Üzerindeki Kısa Vadeli Etkisi

		SGK	İSF	Toplam
Üst Sınırın 1xAsgari Ücret Kadar Artırılması ile Oluşan Kişi Başı İlave Prim (Aylık-TL)	(A) Özel Sektör İşçisi	316	32	348
	(B) Kamu İşçisi	150	11	161
Üst Sınırın 1xAsgari Ücret Kadar Artırılması ile Oluşan Toplam İlave Prim (Yıllık - TL)	(C)=12 x [303.000 x (A) + 32.000 x (B)]	1.206.352.980	120.937.320	1.327.290.300
Üst Sınırın 3,5xAsgari Ücret Kadar Artırılması ile Oluşabilecek Potansiyel İlave Prim (Yıllık -TL)	3,5 x (C)	4.222.235.430	423.280.620	4.645.516.050

Mevcut durumda, ücretleri PEK üst sınırından beyan edilen sigortalıların ücret seviyelerinin ayrıntılı dağılımına ilişkin bir veri bulunmamaktadır. Bu kapsamda, PEK üst sınırı artışının söz konusu kişilerin kazanç bildirimlerinde nasıl bir etkisi olacağı tam olarak bilinmemektedir. PEK üst sınırının asgari ücretin 10 katına çıkarılması durumunda, bu kişilerin beyan edecekleri kazançlarında ortalamada asgari ücret kadar (1 kat) artış olması durumunda,

- prim gelirlerinde 1,33 milyar TL’lik bir artış olacağı,
- bu artışın 1,2 milyar TL’lik bölümünün SGK’ye yapılan toplam bütçe transferini aynı miktarda düşüreceği,
- İşsizlik Sigortası primlerinde yaşanan 121 milyon TL’lik artışın İSF dengelerini pozitif yönde etkileyeceği

değerlendirilmektedir. Kazanç beyanlarında yaşanacak olası artışın asgari ücretten fazla olması durumunda söz konusu etkiler de aynı oranda değişecektir. Mevcut durumda ücretleri üst sınırdan beyan edilen sigortalıların tamamının yeni düzenleme sonrası yeni tavan olan 10 kat üzerinden beyanda bulunması durumunda oluşacak ilave prim ise 4,7 milyar TL olacaktır.

b) Gelir Vergisi Gelirleri Üzerindeki Etkiler

PEK üst sınır artışının diğer bir etkisi ise gelir vergisi gelirleri üzerinde olacaktır. Sosyal güvenlik primi ödemelerinde kazançlarını üst sınırdan ödeyen mükellefler, gelir vergilerini beyan ettikleri kazançları (maaşları) üzerinden ödemektedir. Prim tavanında yapılacak bir artış, PEK üst sınırından fazla kazanç elde ettiğini beyan eden mükelleflerin vergi matrahından düşürmekte oldukları sosyal güvenlik primi giderlerini artıracak, dolayısıyla vergi matrahında söz konusu artış kadar bir düşüş olacaktır.

Bilindiği üzere, sosyal güvenlik primleri sigortalıların brüt ücretleri üzerinden tahakkuk ettirilmektedir. Sosyal güvenlik primlerinin çalışanlara ait kısmının brüt ücretten düşülmesi sonrası kalan tutar gelir vergisi matrahını oluşturmaktadır. Söz konusu tutardan gelir vergisinin düşülmesi sonrasında kalan tutar ise sigortalıya ödenen net ücret olmaktadır. Diğer taraftan brüt ücret üstünden tahakkuk ettirilen sigorta primlerinin işverene ait kısmının brüt ücrete eklenmesiyle oluşan tutar da sigortalının işverene maliyetini oluşturmaktadır. PEK üst sınırı artışı sonrasında vergi matrahında yaşanacak olan düşüşün seviyesi yukarıda bahsedilen net ücret, brüt ücret ve işverene maliyet kalemlerinde nasıl bir değişim olacağına bağlıdır. Üst sınır artışı sonrasında 3 farklı durumun oluşması söz konusu olabilecektir:

- işverene maliyetin sabit kalması,
- brüt ücretlerin sabit kalması ve
- çalışana ödenecek net ücretlerin sabit kalması.

İşverene maliyetin sabit kalması durumunda artan prim yükünün tamamı gelir vergisi matrahının düşmesine sebep olacaktır. İkinci durumda ise vergi matrahı sadece primlerdeki işçi payı kadar azalacaktır. Net ücretlerin sabit kalması durumunda ise vergi matrahında herhangi bir değişiklik olmayacaktır. Tablo 2, brüt ücreti asgari ücretin 10 katı olan bir sigortalının ödeyeceği gelir vergisinin PEK üst sınırının 6,5 kattan 7,5 kate çıkması sonucu ödeyeceği gelir vergisindeki değişimi göstermektedir.

Tablo 2: PEK Üst Sınırı Artışının Gelir Vergisi Üzerindeki Etkisi

	Mevcut Durum	PEK Üst Sınırı = 7,5 x Asgari Ücret		
		Net Ücret Sabit	Brüt Ücret Sabit	İşverene Maliyet Sabit
İşverene Maliyet	11.928	12.276	12.116	11.928
Brüt Ücret	10.710	10.871	10.710	10.523
Vergi Matrahı	9.666	9.666	9.505	9.318
Net Ücret	6.766	6.766	6.654	6.522
Ödenen Vergi	2.900	2.900	2.852	2.795
Oluşan Vergi Kaybı	--	0	48	104

PEK Artışı sonrası Sigortalı Payındaki Artış	A	161
PEK Artışı sonrası İşveren Payındaki Artış	B	187
İşverene Maliyet Sabit- Oluşan Vergi Kaybı	Vergi Oranı x (A+B)	104
Brüt Ücret Sabit - Oluşan Vergi Kaybı	Vergi Oranı x (A)	48

*Gelir vergisi oranı %30 olarak varsayılmıştır

** İşverenin 5 puan prim teşvikinden faydalandığı varsayılmıştır

Not: İşverene Maliyet = Brüt Ücret + [Sigorta Primlerinin İşveren Kısmı] x Brüt Ücret

Vergi Matrahı = Brüt Ücret – [Sigorta Primlerinin Çalışan Kısmı] x Brüt Ücret

Net Ücret = Vergi Matrahı – Vergi Matrahı x Gelir Vergisi Oranı

Tablo 2’den görülebileceği üzere, PEK üst sınırının artması sonucunda kamu açısından en yüksek vergi kaybı işverene maliyetin sabit kaldığı durumda oluşmaktadır. Net ücretlerin sabit kalması durumunda ise gelir vergisi matrahı değişmediğinden kamu açısından herhangi bir kayıp

oluşmamaktadır. İşverene maliyetlerin sabit kalması durumunda oluşan vergi kaybı sigortalı ve işveren payı olmak üzere tüm sigorta primlerinde yaşanan artışın gelir vergisi oranıyla çarpımı kadardır. Brüt ücretlerin sabit kalması durumunda ise sadece sigortalı payındaki değişimin vergi oranıyla çarpılmış hali kadar vergi kaybı oluşmaktadır.

Görüldüğü üzere, PEK üst sınırı artışı sonrası işverene maliyetlerin sabit kalması, üst sınır artışı sonucu oluşan mali yükün tamamının sigortalı ve kamu tarafından paylaşılmasına, net ücretlerin sabit kalması yükün tamamının işveren tarafından üstlenilmesine ve brüt ücretlerin sabit kalması ise yükün çalışan, işveren ve kamu arasında paylaşılmasına sebep olmaktadır. Uygulamada birçok durumda iş akitlerinin brüt ücret üstünden yapıldığı değerlendirildiğinde, PEK üst sınırının artması sonucunda yukarıda bahsedilen durumlardan brüt ücretin sabit kalması durumunun gerçekleşeceği düşünülmektedir. Bu durumda, PEK üst sınırında asgari ücretin bir katı kadar artış olması ve mükellefin kazancının da bu üst sınırın üzerinde olması durumunda, bu mükelleften alınacak gelir vergisinde aylık 48,2 TL ve yıllık 578,3TL'lik bir azalma ortaya çıkacaktır. Kapsamdaki kişilerin tamamının gelir vergilerinde böyle bir azalma olması durumunda toplam vergi kaybı 194 milyon TL olacaktır.

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında yapılacak tüm analizlerde PEK üst sınırı artışı sonrasında brüt ücretlerin sabit kalacağı ve kamu maliyesi açısından gelir vergisinde bu kapsamda bir kayıp yaşanacağı varsayılacaktır.

c) Sigorta Giderleri Üzerindeki Etkiler

Sağlık harcamalarının sigortalılardan toplanan sağlık primlerinden bağımsız olduğu dikkate alındığında PEK üst sınırının artırılması sonucu mevcut duruma kıyasla daha fazla toplanacak olan Genel Sağlık Sigortası (GSS) primleri sağlık harcamalarını etkilemeyecektir. Yani, PEK üst sınırının artırılmasıyla oluşacak GSS prim fazlalığı kamu maliyesine ek bir yük getirmeyecek, yalnızca fazladan gelir sağlamış olacaktır.

Sigortalıların işsiz kalması durumunda bağlanan işsizlik ödeneği, sigortalının brüt kazancının yüzde kırkı olarak hesaplanmakta ve bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçmemektedir. Bu kapsamda, mevcut durumda, PEK üst sınırı üstünden işsizlik sigortası yatıran sigortalıların işsiz kalmaları durumunda alacakları işsizlik ödenekleri işsizlik ödeneği yasal tavanı kadar olmaktadır. PEK üst sınırının artırılması durumunda da sigortalı bahse konu tavan üzerinden işsizlik ödeneği alacaktır. Bu durumda, PEK üst sınırının artırılmasıyla oluşacak işsizlik sigortası prim fazlalığı kamu maliyesine ek bir yük getirmeden sadece fazladan gelir sağlamış olacaktır.

Kısa vadeli sigorta kolları ödemeleri kişinin ücret seviyesine yani PEK'e bağlı olduğundan fazladan alınacak primler söz konusu sigorta kolu harcamalarını artıracaktır. Ancak, kısa vadeli sigorta

kolları harcama gerçekleştirmeleri toplanan primlerin yarısı kadar olduğundan, fazladan toplanan kısa vadeli sigorta kolları primlerinin diğer yarısı kamu maliyesi açısından fazladan gelir olacaktır.

PEK üst sınırının artırılması uzun vadede ise kamu maliyesini sigorta yükümlülükleri üzerindeki etkileri boyutuyla ilgilendirmektedir. Daha yüksek PEK üzerinden yatırılan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primlerinin bir sonucu olarak söz konusu sigortalılara bağlanacak aylıklar daha yüksek olacak ve böylelikle uzun vadede yaşlılık, ölüm ve malullük aylığı harcamalarında artış yaşanacaktır.

PEK üst sınırının artırılmasının kamu maliyesi üzerine etkileri Tablo-3'te özetlenmektedir. Tablo 3'te görülebileceği üzere PEK tavanının artırılmasının sonuçlarının olumlu veya olumsuz olarak değerlendirilmesi [İlave Gelir-Gider]=[İlave Yükümlülük] eşitliğine bağlıdır. Bir başka ifadeyle, değerlendirilmesi gereken husus ilave (gelir-gider)'in ilave yükümlülükleri karşılayıp karşılamadığı hususudur.

Tablo 3: PEK Tavan Artışının Etkileri

		İlave Gelir-Gider (Cari)*		İlave Yükümlülük (Uzun Vadeli)
		İşçi	İşveren	
ÖZEL SEKTÖR**	Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası	+ [Tavan Artışı] x %9	+ [Tavan Artışı] x %6**	Yüksek Emekli Aylığı Yüksek Malullük Aylığı Yüksek Ölüm Aylığı
	Genel Sağlık Sigortası	+ [Tavan Artışı] x %5	+ [Tavan Artışı]x%7,5	-
	Kısa Vadeli Sigorta Kolları	-	+ [Tavan Artışı]x%2	Yüksek İş Görememe Ödemesi
	İşsizlik Sigortası	+ [Tavan Artışı]x%1	+ [Tavan Artışı]x%2	-
	Gelir Vergisi	- [Tavan Artışı]x%15x%30	-	-
KAMU***	Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası	+ [Tavan Artışı]*%9	-	Yüksek Emekli Aylığı Yüksek Malullük Aylığı Yüksek Ölüm Aylığı
	Genel Sağlık Sigortası	+ [Tavan Artışı]*%5	-	-
	Kısa Vadeli Sigorta Kolları	-	-	Yüksek İş Görememe Ödemesi
	İşsizlik Sigortası	-	-	-
	Gelir Vergisi	- [Tavan Artışı]*%14*%30	-	-

*PEK tavan artışının sonrasında brüt ücretlerin değişmeyeceği varsayılmıştır.

**5 Puan prim teşvikine ait ödemeler kamu tarafından yapıldığı için hesaplamalara dâhil edilmemiştir.

***Kamu tarafından ilave olarak ödenecek işveren primleri eşit miktarda SGK finansman açığını azaltacağından hesaplara dâhil edilmemiştir.

Prim geliri artışı sonrasında kamu tarafından SGK bütçe transferi kalemiyle aktarılan tutarlarda yaşanacak azalış kamu maliyesine ya daha az borçlanma ya da aynı borçlanma seviyesinde daha fazla kaynak kullanma imkânı sunacaktır. Uzun vadede sigortalılara bağlanacak aylıklarda yaşanacak artış ise tam ters etki yaparak kamu maliyesine daha fazla yük ve daha fazla borçlanma olarak yansıtacaktır.

PEK artışı sonrası yaşanacak gelir ve gider artışlarında dikkat edilmesi gereken en önemli nokta söz konusu tutarların zamanlamasıdır. Artan prim gelirleri, bahse konu sigortalıların çalışma süreleri

boyunca kamu maliyesini etkilerken, aylıkların artması kaynaklı gider artışları ise büyük oranda sigortalıların emeklilik yaşı sonrasında kamu kaynaklarını uzun vadede etkilemektedir.

Gelir ve giderlerin zamanlamalarının farklı olmasının sonuçları 2 farklı yöntemle değerlendirilebilmektedir:

- Gelirlerin bir fonda belirli bir faiz oranıyla değerlendirilmesi ve giderlerin bu fondan düşülmesi veya
- Gelir ve giderlerin tahakkuk ettikleri ilgili zamana göre günümüze belirli bir oranla iskonto edilmesi.

Yukarıda sayılan iki yöntem matematiksel olarak birbirinin ayna görüntüsü şeklinde yapılandırılan ve aynı varsayımlar altında değerlendirme aşamasında aynı sonuçları veren yöntemlerdir.

Çalışmanın bir sonraki bölümünde bahse konu değerlendirmenin yapılabilmesi adına teorik bir model oluşturularak PEK üst sınırının artırılmasının kamu maliyesi üstündeki kısa ve uzun vadedeki tüm etkilerinin bir arada yer alacağı bir analiz yapılacaktır. Yapılan analizlerde, yukarıda bahsedilen farklı iki teorik yaklaşımın ikisi de belirli seviyede kullanılacaktır. Böylelikle, problemin iki farklı bakış açısıyla ele alınması amaçlanmaktadır.

III. PEK Üst Sınırı Artışının Model Çerçevesinde İncelenmesi

a) Model 1: Fon Birikimi Üstüne Kurulu Model

PEK üst sınırında yapılacak olası bir artışın kamu maliyesi üstünde yaratacağı kısa ve uzun vadeli tüm etkilerin bütüncül bir biçimde ele alınması ve olası bir artışın olumlu ya da olumsuz biçimde değerlendirilmesi adına, ilk etapta basit bir model kurularak değerlendirmeye tabi problemin temel dinamiklerinin anlaşılması gerektiği düşünülmektedir.

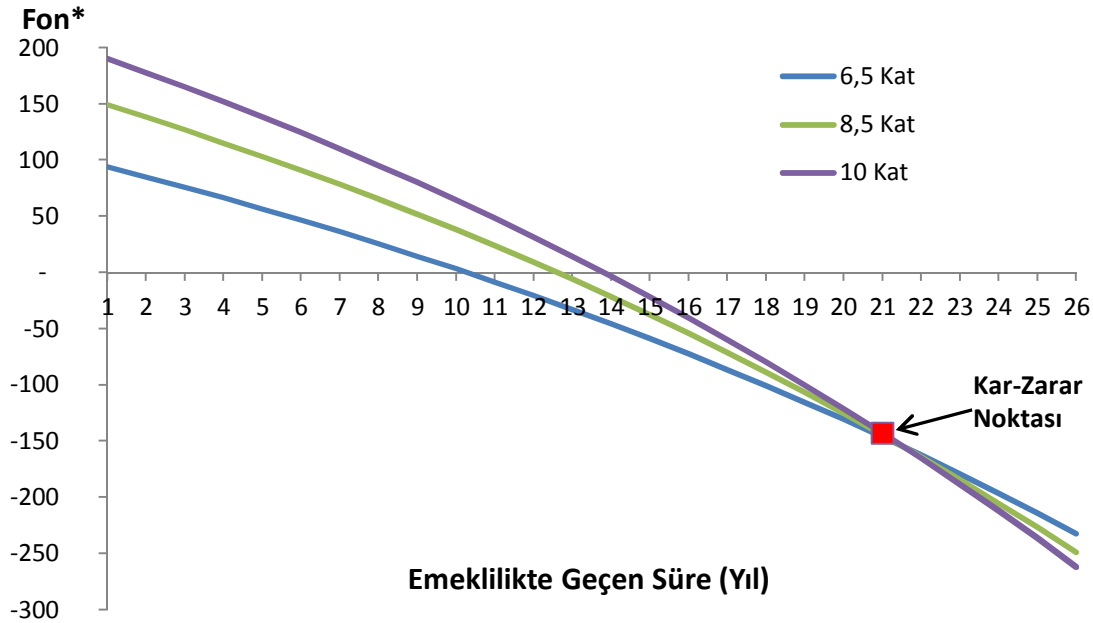
Bu kapsamda, mevcut sosyal güvenlik sisteminin parametrelerine bağlı olarak sisteme girecek, çalışacak ve emekli olacak bir sigortalıyı temel alan fon birikimi üstüne kurulu bir model oluşturulmuştur. Modelde, PEK üst sınırından fazla kazanç elde etmekte olan fakat sınırlama sebebiyle mevcut durumda PEK tavanından sosyal güvenlik primi beyanında bulunan, PEK tavanının artırılmasıyla yeni tavadan beyanda bulunacak sigortalı kullanılmıştır. Modelde kullanılan parametrik varsayımlar Tablo 4’te yer almaktadır.

Tablo 4: Hesaplamalarda Kullanılan Varsayımlar

Değişken	Değer
Reel Büyüme Oranı	%4
Reel Asgari Ücret Artışı	%2
Reel Getiri oranı	%3
Enflasyon	%0
Emeklilik Yaşı	60
Sigortalılık Başlangıç Yaşı	20
Çalışma Süresi	40 yıl

Senaryolar kapsamında oluşan gelirler sigortalıya ait bir fonda toplanmaktadır. Yapılacak olan değişikliğin etkisiyle sigortalıdan alınan ilave gelirler reel getiri oranıyla emeklilik dönemine kadar nemalandırılmaktadır. Emeklilik sonrasında ise belirlenen emeklilik maaşı kişinin fonundan düşülmektedir. Sosyal sigorta sisteminin karşıladığı malullük ve ölüm sigortası giderlerini de yansıtmak adına model tarafından hesaplanan emeklilik giderleri SGK verisinden hesaplanan 1,2'lik katsayı ile genişletilmiştir. Baz senaryoda, sigorta primlerinin asgari ücretin 6,5 katı üzerinden yatırıldığı ve gelir vergisinin de bu çerçevede alındığı durum kullanılmış ve alternatif senaryolarda PEK üst sınırı olarak asgari ücretin 7,5; 8,5 ve 10 katı kullanılmıştır. Model çerçevesinde ortaya çıkan sonuçlar Şekil 3'te yer almaktadır.

Şekil 3: Prime Esas Kazanç Bazında Prim Gelirlerinin Giderleri Karşılama Durumu



* Sigortalının çalışmaya başladığı ilk yıldaki Asgari Ücret 1'e normalize edilmiştir.

Şekil 3'te görülebileceği üzere PEK üst sınırının artırılması oluşturulan fonun tükenme süresini uzatmaktadır. Asgari ücretin 6,5 katı kullanılarak oluşturulmuş baz senaryoda nemalandırılan fon

emeklilik giderlerini 10 yıl karşılarken, 10 kat üstünden hesaplanan senaryoda bu süre 14 yıla çıkmaktadır. Grafikte görülebilen bir diğer sonuç ise tüm senaryoların 21. yılda kesiştiğidir. Dikkat edilmesi gereken nokta, söz konusu kesişme noktasına kadar yıl bazında PEK üst sınırının daha yüksek alındığı senaryoların baz senaryoya (6,5 kat) göre kamu maliyesi açısından daha iyi durumda olduğudur. Bir başka deyişle, sigortalının emeklilikte geçireceği 21. yıla kadar (senaryoların kesişme noktası) olan dönemde PEK tavanının artırılmasının sonuçları kamu maliyesi açısından olumlu sonuçlar ortaya çıkarmaktadır (toplanan primler > ödenen emeklilik maaşları). Ancak, 21. yıldan sonraki dönemde ise belirtilen olumlu sonuç tersine dönmektedir.

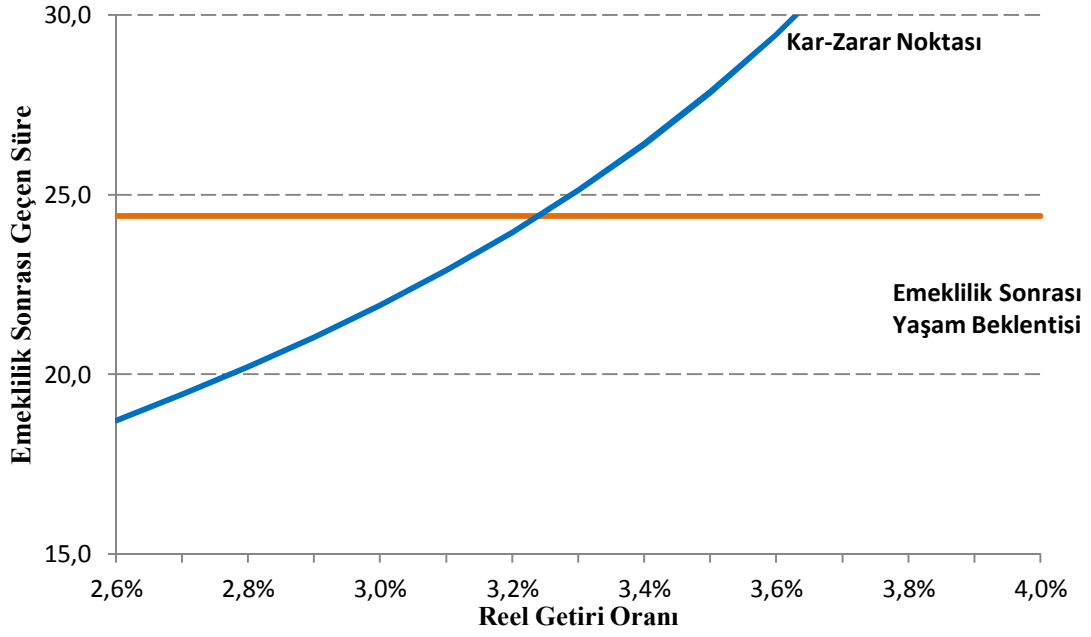
PEK üst sınırının artırılmasının olumlu ya da olumsuz olarak değerlendirilmesi bahse konu kesişme noktasının yani “kar-zarar noktasının”, sigortalının emeklilik sonrası yaşam beklentisi ile karşılaştırılmasına bağlıdır. Eğer, sigortalının emeklilik sonrası yaşam beklentisi kar-zarar noktasından fazla ise, PEK üst sınırı artışı uzun vadede kamu maliyesini olumsuz yönde etkileyecektir. OECD tarafından yapılan projeksiyonlar (OECD 2011) 2050 yılı için Türkiye’de 60 yaş sonrası için 24,4 yıllık bir emeklilik sonrası yaşam beklentisi öngörmektedir. Söz konusu rakam kar-zarar noktasından yüksek olduğu için modelde kullanılan varsayımlar altında PEK üst sınırı artışı kamu maliyesini olumsuz yönde etkilemektedir sonucuna ulaşılabilir.

Ancak, model hesaplamaları çerçevesinde oluşan sonuç modelde kullanılan varsayımlara bağlı olarak büyük değişim göstermektedir. Söz konusu varsayımlar içerisinde sonuçları etkileyen en önemli değişkenlerden reel getiri oranı ile emeklilik sonrası yaşam beklentisinin model sonuçları üzerindeki etkilerini göstermek üzere Şekil 4’te gösterilen hesaplamalar yapılmıştır.

Mavi renkli çizgi, reel getiri varsayımına göre Şekil 3’te gösterilen kar-zarar noktasının değişimlerini göstermektedir. Turuncu renkli çizgi ise, 2050 yılı için emeklilik sonrası yaşam beklentisini göstermektedir. Mavi çizginin turuncu çizginin üstünde olması, PEK üst sınırının artırılmasının SGK sistemi açısından olumlu olduğu dönemin ortalama emeklilik sonrası yaşam beklentisinden fazla olduğunu göstermektedir.

Grafikteki çizgilerin kesişme noktası reel getiri oranının yüzde 3,2 olduğu noktadır. Yani, yukarıdaki grafikteki rakamları oluşturan varsayımlar altında, reel getiri oranının yüzde 3,2 ve üstü olması durumunda PEK üst sınırının artırılması kamu maliyesi açısından uzun vadede olumludur.

Şekil 4: Reel Getiri Oranına Göre Prime Esas Kazanç Üst Sınırının Artırılmasının Sonuçları



Görüldüğü üzere, PEK üst sınırının artırılmasının olumlu ya da olumsuz değerlendirilmesi modelde kullanılan reel getiri oranına bağlı olarak değişmektedir. Ayrıca, emeklilik sonrası yaşam beklentisinin daha fazla olması da (Şekil 4'te turuncu çizginin yukarı kayması) yapılacak değişikliğin olumlu değerlendirilmesini gerektirecek reel getiri oranını artırmaktadır.

Bu bölümde ele alınan model, yapılacak düzenlemenin etkilerini ve varsayımlara bağlı dinamikleri ele alabilmek amacıyla oluşturulmuş ve bahsedilen amaçlara ulaşmak adına modelin girdileri basit tutulmuştur. Bu kapsamda model;

- Sadece sisteme 2008 yılı sonrası giren sigortalıları temsil etmektedir,
- Mevcut sistemde yer alan ve emeklilikte kademeli yaş geçişine tabi olan sigortalıları kapsamamaktadır,
- Malullük ve ölüm sigortası giderlerini gerçekçi yansıtmamaktadır,
- Kamu işçilerinin önceki bölümlerde bahsedilen farklı yapısını yansıtmamaktadır ve
- Yıllara göre değişmeyen sabit ve yüksek bir reel büyüme oranı varsaymaktadır.

Yukarıda sayılan ve çalışmanın konusunu oluşturan problemi karmaşık hale getirip fon birikimine dayalı model kapsamında ele alınmasını güçleştiren durumlar bir sonraki bölümde ayrıntıları anlatılacak model tarafından içerilmektedir.

b) Model 2: Şimdiki Değer Üstüne Kurulu Model

Bu bölümde ele alınan modelde, mevcut sistemi daha gerçekçi bir biçimde temsil etmek adına, sadece mevcut sosyal güvenlik sisteminin parametrelerine bağlı olarak sisteme girecek, çalışacak ve emekli olacak bir sigortalıyı temel almak yerine

- 2008 yılı öncesi sisteme giren ve emeklilik yaşı bakımından farklı düzenlemeye tabi sigortalılar ile
- PEK üst sınırı artışı sonrası prim gelirlerindeki değişim bakımından daha farklı ele alınması gereken kamu işçileri de hesaba dâhil edilmiştir.

Bu kapsamda model, özel sektör-kamu sektörü ve emeklilik yaşı bakımından eski sistem-yeni sistem olmak üzere 2 farklı kırılımda dört ayrı temsili sigortalı üstünden hesaplama yapmakta ve her bir temsili sigortalı için farklı çalışma süresi, emeklilik yaşı ve prim geliri yapısı kullanmaktadır. Böylelikle modelin, kamu işçileri ve düşük emekli yaşına tabi sigortalıların model çıktıları bakımından oluşturacakları negatif etkileri de içermesi amaçlanmaktadır.

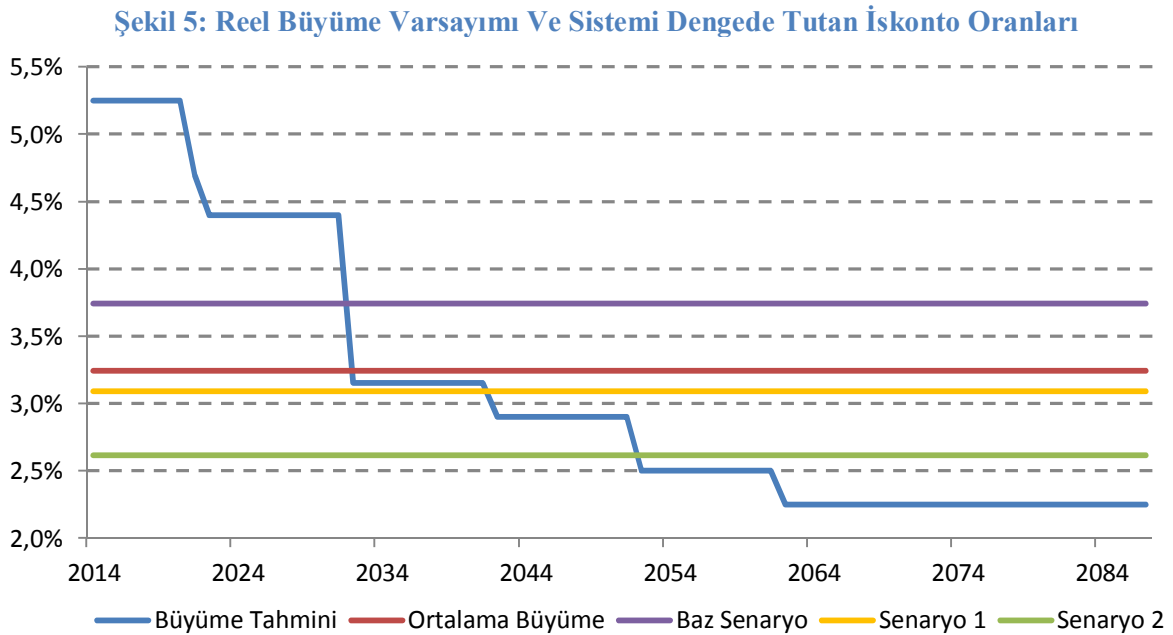
Modelde, senaryolar kapsamında her bir temsili sigortalı açısından ilgili yıllarda PEK üst sınırının 6,5 kattan 10 kata çıkarılması sonucu oluşan fazladan prim gelirleri toplanmakta, emeklilik sonrasında ise üst sınırın artırılması sonucu oluşan, emeklilik maaşı gider olarak sisteme yansıtılmaktadır. Oluşan gelir ve giderler ilgili yıla göre iskonto edilmekte ve sistemin kar-zarar durumu şimdiki değer cinsinden hesaplanmaktadır.

Büyümeye ilişkin, tüm yıllar için sabit bir oran belirlemek yerine, OECD (2012-2060) ve HSBC Bankası (2012-2050) tarafından yapılan uzun dönemli tahminlerin ortalaması alınarak modelin hesaplama dönemi için yıllar itibarıyla değişen büyüme oranları kullanılmıştır. Asgari ücret artışları için sabit bir oran kullanılmamış, son 30 yıllık eğilim üstünden yapılan hesaplara dayanılarak reel asgari ücret artışının reel büyümenin yüzde ellisi kadar olacağı varsayılmıştır. Modelde kullanılan temsili sigortalıların emeklilik sonrası yaşam beklentisi için sabit bir parametre kullanılmamış, emeklilik sonrası oluşacak giderlerin hesaplanmasında sigortalıların modelde emekli olmaya hak kazandıkları yıla özel olarak hesaplanan yaşam beklentisi tablosu kullanılmıştır. Malullük ve ölüm sigortası giderlerini yansıtmak adına vefat eden erkek sigortalının emekli aylığının yüzde 75'lik kısmının sigortalının eşine bağlandığı ve bu aylığın eş için hesaplanan yaşam beklentisi tablosu çerçevesinde verilmeye devam edildiği varsayılmıştır.

Modeldeki tüm parametreler girdi olarak alınmış ve model çerçevesinde oluşan tüm gelirleri ve giderleri şimdiki değer üstünden sifıra eşitleyen iskonto oranı sistemin çıktısı olarak hesaplanmıştır. Model çıktısı olarak hesaplanan sistemi dengede tutan iskonto oranı, PEK üst seviyesinin artırılması durumunun İşsel Verim Oranını vermektedir.

Ancak dikkat edilmesi gereken nokta modelde zaman açısından ilk önce maliyete katlanan ve daha sonra gelir elde edenler sigortalılar olduğu için hesaplanan içsel verim oranının sigortalılar açısından bir verim oranı olduğudur. Kamu maliyesi açısından ise söz konusu oran aslında bir maliyet hesabıdır. Bir başka ifadeyle, hesaplanan bahse konu oran kamu maliyesi açısından PEK üst sınırı artışı sonrasında oluşacak gelirlerin uzun vadeli maliyetlerini vermektedir. Hesaplanan maliyet, kamu maliyesi açısından alternatif maliyetlerden yüksek olarak değerlendirilirse PEK üst sınırı artışının sonuçları kamu maliyesi açısından uzun vadede olumsuzdur sonucuna ulaşılabilir.

Yukarıda ayrıntıları verilen varsayımlar çerçevesinde yapılan hesaplar sonucunda sistemin dengede olmasını sağlayacak iskonto oranı %3,7 olmaktadır. %3,7'lik oran sistemdeki düşük emeklilik yaşına tabi sigortalılar ve emeklilikte 60 yaşa tabi sigortalılar ile özel sektör ve kamu işçilerinin ilave yükümlülüklerini ayrı ayrı gözeterek bulunmuştur (Baz senaryo). Ancak, sistemdeki erken emeklilik yaşına tabi işçilerin sonuç üzerindeki ağırlığının önümüzdeki dönemde azalacağı değerlendirilmektedir. Modele göre sistemdeki tüm işçilerin emeklilikte 60 yaşa tabi olduğu varsayıldığında (Senaryo 1) ise sistemin dengede olmasını sağlayacak iskonto oranı %3,1 olmaktadır. Sistemdeki tüm sigortalıların emeklilikte 65 yaşa tabi olduğu varsayıldığında ise (Senaryo 2) ise sistemin dengede olmasını sağlayacak iskonto oranı %2,6 olmaktadır. Modelde kullanılan reel büyüme varsayımı ile iki senaryo altında oluşan iskonto oranları Şekil 5'te gösterilmektedir.



Grafikten görülebileceği üzere baz senaryo altında oluşan değer modelde varsayılan ortalama reel büyümeden (%3,2) fazla olmasına rağmen, Senaryo 1 altında reel büyüme ortalamasından düşük bir oran oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle, sistemde eski kurallara tabi sigortalı sayısının oranı azaldıkça reform sonrası parametrelerin etkisiyle PEK üst sınırının artırılmasının uzun vadede kamu dengeleri pozitif yönde etkilemesi için gerekli iskonto oranı ortalama büyüme oranının altına

inmektedir. Senaryo 2 altında ise, Senaryo 1'e kıyasla sigortalıların çalışma sürelerinin 5 yıl artması ve diğer taraftan emeklilik geliri alacakları sürenin de 5 yıl kısalmasının etkisiyle sistemi dengede tutan iskonto oranı ortalama büyüme oranının oldukça altında bir değer olan % 2,6'ya inmektedir.¹

Sonuç olarak, modelde kullanılan varsayımlar altında PEK üst sınırı artışı sonucu oluşacak gelirlerin kamu maliyesi açısından uzun vadeli maliyetleri yüzde [2,6-3,7] bandında oluşmaktadır. Oluşan maliyetin kamu maliyesi açısından optimal olup olmadığı sonucuna varılması söz konusu değerlerin karşılaştırılacağı fırsat maliyetlerine bağlı olarak değişecektir.

III. Sonuç

PEK üst sınırında yapılabilecek olan değişikliğin büyük ölçüde sosyal sigorta sistemini ilgilendirmesi sebebiyle, konunun kısa vadeli sonuçları itibarıyla değil uzun vadede ortaya çıkaracağı yükümlülükler itibarıyla ele alınmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda oluşturulan model ile ulaşılan sonuçlar, gelir ve giderlerin zamanlamalarının farklı olmasının bir sonucu olarak sigortacılık ve emeklilik sektöründe yapılan uzun vadeli hesapların bir çoğunda olduğu gibi, PEK üst sınır artışının sonuçlarının değerlendirilmesinin büyük ölçüde kullanılan modelin tipine göre reel getiri veya iskonto oranı varsayımına bağlı olduğunu göstermektedir. Oluşturulan model kapsamında farklı senaryolar altında oluşan bahse konu iskonto oranları Tablo 5'te yer almaktadır. Model kapsamındaki zaman diliminde Türkiye için reel getiri/iskonto oranlarının Tablo 5'te yer alan değerlerden yüksek olması durumunda PEK tavan artışının kamu maliyesi açısından uzun vadeli etkileri olumlu olacaktır.

Tablo 5: Farklı Senaryolar Altında Sistemi Dengede Tutan İskonto Oranları

	Modelde kullanılan sigortalılara ait varsayım	Oran
Baz Senaryo	Geçiş sürecinde olup 60 yaş öncesi emekli olacak sigortalılar + Emeklilikte 60 yaşa tabi sigortalılar	3,7
	Modelde Kullanılan Ortalama Büyüme Oranı	3,2
Senaryo 1	Emeklilikte 60 yaşa tabi sigortalılar	3,1
Senaryo 2	Emeklilikte 65 yaşa tabi sigortalılar	2,6

PEK tavan artırımını ile ilgili kararın uzun vadeli aktüeryal dengeler açısından değerlendirilmesinin gerekliliğinden yola çıkarak, kademeli geçişe tabi olup 60 yaşından önce emekli

¹ Ancak, modelde ele alınan ve çalışma hayatına başlayıp kesintisiz bir biçimde sigortalı olarak çalışan bir sigortalı açısından değerlendirildiğinde, erkekler için 2024 ve sonrasında, kadınlar için ise 2028 ve sonrasında çalışmaya başlayan sigortalılar emeklilikte 65 yaşa tabi olmaktadır.

olmayı hak edecek sigortalıların PEK tavan artışının sonuçlarına etkisinin kısa ve orta vadede sona ereceğinin hesaba katılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

IV. Kaynakça

- Kanunlar, 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, www.mevzuat.gov.tr
- OECD (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, *OECD Publishing*.
- OECD (2012), Looking to 2060: Long-term global growth prospects, *OECD Economic Policy Papers*, No: 2012/03
- OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, *OECD Publishing*.