

H. Ekrem Cunedioğlu¹
Kalkınma Programı Direktörü

İŞGÜCÜ PİYASASINDA EYT DÜZENLEMESİNİN ETKİLERİ

DEĞERLENDİRME NOTU

SGK ve TÜİK'in istihdam verileri arasındaki farkın kapanması, ekonomi tartışmalarında öne çıkan konulardan biri oldu. TÜİK'in anket verilerinin idari kayıtlara yakınsaması aslında olumlu bir gelişme ama yakınsamanın 2023'ün ilk çeyreğinde gözlemlenmeye başlaması acaba burada EYT düzenlemesinin etkisi var mı tartışmasını da beraberinde getiriyor. Bu değerlendirme notunda ilk olarak SGK ve TÜİK'in istihdam verilerindeki farka odaklanıp sonrasında EYT düzenlemesinin işgücü piyasasındaki olası etkilerini tartışmaya çalıştım.

SGK ve TÜİK verileri arasındaki fark

TÜİK'in işgücü istatistikleri için yayımladığı metodolojik açıklama dokümanında, farklı kurumlar tarafından yayımlanan işgücü verileri kullanılırken veriler arasındaki farklılıkların dikkate alınması gerektiği uyarısı var. Aslında TÜİK bu uyarıda, kendisinin yayımladığı verilerin ankete dayalı olması, beyanı esas alması, tanım, kapsam ve referans tarihleri açısından farklılıklar içermesi nedenleriyle idari kayıtlardan farklı sonuç vereceğini hatırlatıyor kullanıcıya.

Peki, işgücü anketi neden var? Çünkü işgücü anketi sadece aylık sıklıkta istihdam, işsizlik, işgücüne katılım gibi temel oranları hesaplamayı değil, istihdamda olanlar ile işsizlere yönelik ayrıntılı bilgi derlemeyi de amaçlıyor.

SGK ve TÜİK'in açıkladığı istihdam sayıları arasında fark olması kaçınılmaz bir durum. Ancak, veriyi kullananlar en azından TÜİK anketlerinden elde edilen kayıtlı istihdam verisiyle SGK'nın kayıtlarındaki istihdamın paralel hareket etmesini beklemekte de haklı. Bu karşılaştırmayı yapmaya çalıştığımızda ise "SGK'nın hangi verisi?" sorusu ortaya

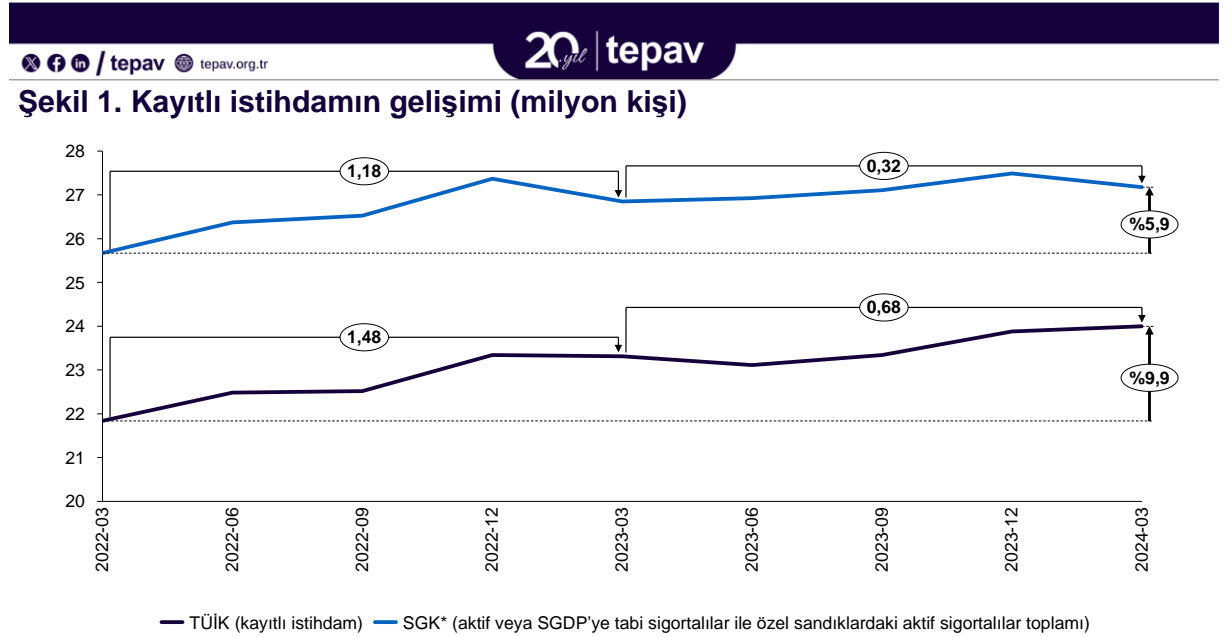
¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1459>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

çıkıyor. Aziz Çelik, bir sosyal medya paylaşımında SGK ve TÜİK verilerini karşılaştırırken dikkat edilmesi gereken hususları sıraladı. Birincisi, SGK verilerinde, çalışanlar zorunlu sigortalılar, aktif sigortalılar, sosyal güvenlik destek primine (SGDP) tabi sigortalılar (emekli aylığı alıp çalışmaya devam edenler) gibi farklı kategorilerde ele alınıyor. İdari kayıtlar farklı biçimlerde istihdam edilenlerin farklı kategorilerde takibini zorunlu kılıyor.

Hatta bunların yanında SGK'ya prim ödemediği için SGK kapsamında olmayan özel sandıklardaki aktif sigortalılar da var. Bazı banka ve kuruluşların SGK öncesi dönemden kalma kendi özel sandıkları var ve buralardaki istihdam 4/a olarak kaydedilmiyor.

Bunlar esasen teknik farklılıklar ama her iki kurumun işgücü verilerinin kalitesini etkileyen bazı sorunlar da olabilir elbette. Örneğin SGK kayıtları, çalışmıyor olup emekli aylığına hak kazansın diye sigortalı gösterilenleri de kapsıyor olabilir. Diğer taraftan TÜİK verilerinde iş arama süresini yanlış beyan ettiği için işsiz sayılmayan ya da haftalık çalışma süresini yanlış beyan ettiği için zamana bağlı eksik istihdamda sayılanlar da olabiliyor. Ancak bu tür veri kalitesi sorunlarının toplam işgücü verileri üzerinde düşük bir etkisi olduğunu varsayıyoruz. Yani her iki veri de amaç açısından mükemmel değil ama sonuçta ikisi karşılaştırılabilir olmalı. İki kurumun verilerini karşılaştırmak ya da kayıtlı istihdamın gelişimini tartışmak için SGK tarafındaki ideal gösterge ise “aktif sigortalılar, sosyal güvenlik destek primi ödeyenler ve özel sandıklardaki aktif sigortalılar” toplamı gibi.



Kaynak: SGK, TÜİK, TEPAV hesaplamaları. SGK verisi aylık verilerin çeyreklik ortalamasıdır.

Şekil 1'de TÜİK'in kayıtlı istihdam verisiyle SGK'nın bahsettiğim en geniş tanımlı istihdam verisinin karşılaştırması sunuluyor. Görüleceği üzere SGK verisi düzey olarak TÜİK verisinin oldukça üzerinde ama son iki yıldır TÜİK'in yayımladığı veri, SGK'nın yayımladığından daha hızlı büyüyor. Öyle ki kayıtlı istihdam için TÜİK/SGK oranı 2022'de ortalama yüzde 85,1, 2023'te yüzde 86,4 iken 2024'ün ilk çeyreğinde yüzde 88,3 olarak gerçekleşti. TÜİK verisinin sunduğu istihdam artışının SGK'nın sunduğu kayıtlı istihdam artışına oranı 2022Ç1-2023Ç1 döneminde 1,25 iken 2023Ç1-2024Ç1 döneminde 2,11 olmuş. SGK-TÜİK kayıtlı istihdam farkındaki kapanmanın özellikle 2023'ün ilk çeyreğinden sonra hızlanması iki olağan şüpheliyi öne çıkarıyor: 6 Şubat afeti ve EYT düzenlemesi. Bu iki gelişme de işgücü dinamiklerini etkileme veya veri kalitesini bozma potansiyeline sahip.

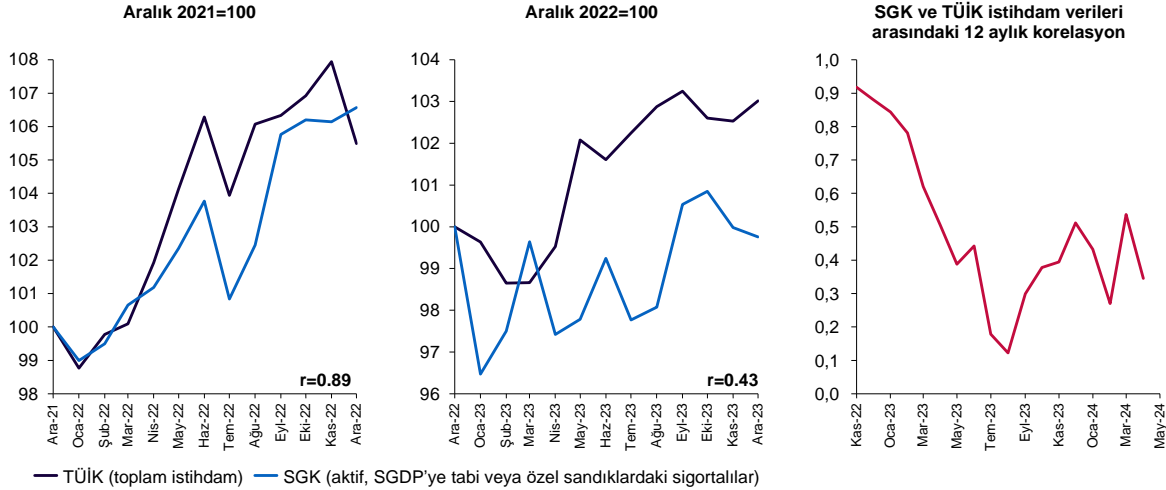
6 Şubat afeti idari kayıtları etkilemiş olabilir mi?

SGK kayıtlarındaki istihdam ile TÜİK'in toplam istihdam verisi arasında 2023'te yaşanan bozulma, Şekil 2'de net şekilde görünüyor. Aslında iki seri arasındaki uyum Ekim 2022'den sonra bozulmaya başlıyor ama buna rağmen Aralık 2021-Aralık 2022 döneminde aralarındaki korelasyon 0,89 çıkıyor. Oysa Aralık 2022-Aralık 2023 döneminde korelasyonun 0,43'e düştüğünü ve hatta Temmuz 2022-Ağustos 2023 0,12 olduğunu görüyoruz. Ancak daha dikkat çekici olan farklılık, Ocak 2023'te bir önceki aya göre TÜİK'in sunduğu toplam istihdamın yüzde 0,4 azalırken SGK kayıtlarındaki toplam istihdamın yüzde 3,5 azalması. Üstelik afetin istihdam üzerindeki ilk etkisini görmemiz gereken Şubat 2023'te ise bir önceki aya göre TÜİK verisi yüzde 1 azalma var derken, SGK verisi yüzde 1,1 artış var diyor. Ocak 2023'te kayıtlı istihdamda bu denli yüksek daralmaya sebep olacak bir gelişme yaşanmadığından ve on bir ili etkileyen afetin yaşandığı Şubat 2023'te SGK kayıtları istihdam artışına işaret ettiğinden, "Acaba idari kayıtlarda bir hata olabilir mi?" sorusu anlam kazanıyor.

20 yıl / tepav tepav.org.tr

20 yıl tepav

Şekil 2. SGK'nin kayıtlı istihdam verisiyle TÜİK'in toplam istihdam verisinin karşılaştırılması

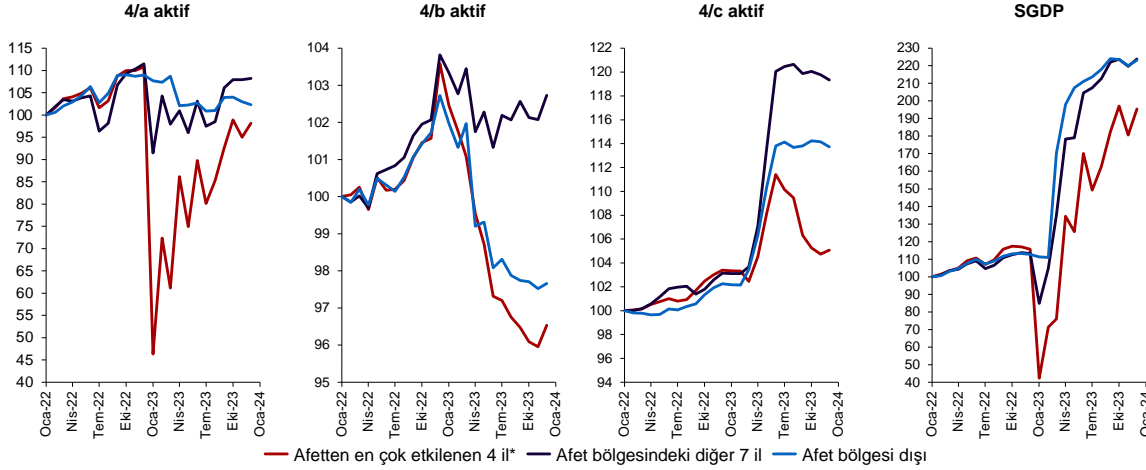


Şekil 3'te afetten en çok etkilenen iller, diğer afet bölgesi illeri ve afet bölgesi dışındaki yetmiş ilin farklı SGK kategorilerine göre toplam kayıtlı istihdamlarının gelişimi yer alıyor. Afetten en çok etkilenen illeri bulmak için SGK'nın iller için sunduğu aylık kayıtlı toplam istihdamın yıllık ortalamasının ve TÜİK'in yeni yayımladığı il düzeyinde istihdam oranlarından elde edilmiş toplam istihdam tahminlerin 2022-2023 dönemindeki değişimini dikkate aldım. Her iki gösterge de söz konusu dönemde istihdamın en çok azaldığı² beş il arasında Adıyaman, Hatay, Malatya ve Kahramanmaraş'ın olduğunu gösteriyor. SGK verilerine göre 4/a kayıtlı istihdam Ocak 2023'te bir önceki aya göre bu dört ilin toplamında yüzde 58,2, diğer yedi afet bölgesi ilinin toplamında yüzde 18, afet bölgesi dışında ise yüzde 1,2 azalmış. Benzer bir durum emekli olup kayıtlı çalışmaya devam edenlerde de (SGDP'ye tabi) var. Bu kapsamdaki istihdamın Ocak 2023'teki aylık değişimi, en çok etkilenen dört il toplamında yüzde 63,4, diğer yedi afet bölgesi

² Hatay, Kahramanmaraş, Malatya ve Adıyaman'ın 2023'teki yıllık kayıtlı istihdam kaybı SGK verilerine göre sırasıyla yüzde 16,1, yüzde 15,8, yüzde 14,5 ve yüzde 4,2 iken TÜİK verilerinden tahmin edilen toplam istihdam kayıpları ise sırasıyla yüzde 18, yüzde 10,4, yüzde 10,9 ve yüzde 11,2'dir.

ili toplamında yüzde 25,1, afet bölgesi dışındaki illerin toplamında ise yüzde 1,3 azalmış. Bu durum, SGK verilerinde Şubat 2023 verisine yansımaya gereken afet etkisinin Ocak 2023 kayıtlarına yansımış olduğu ihtimalini artırıyor.

Şekil 3. Afet bölgesinde ve diğer iller toplamında SGK istihdam verisinin seyri (Ocak 2022=100)



Kaynak: SGK, TEPAV hesaplamaları.

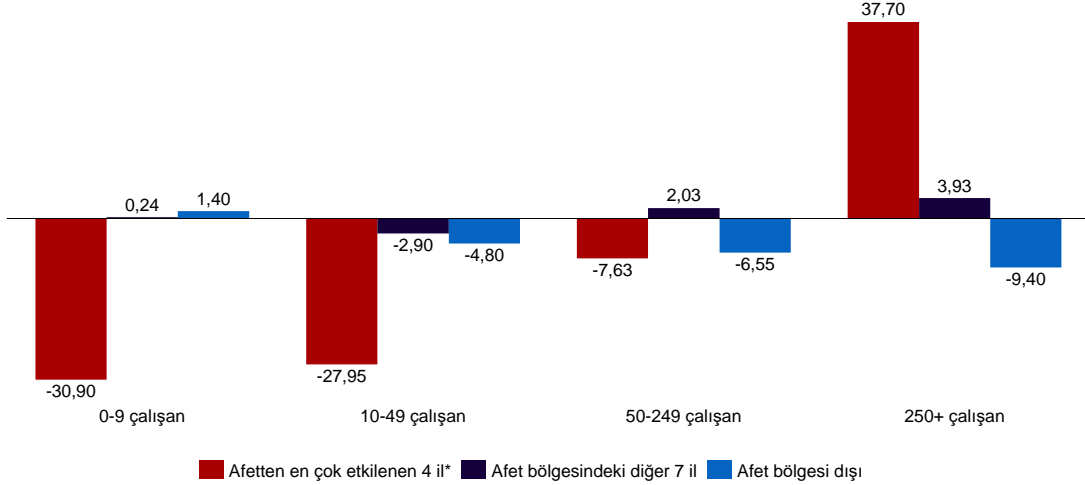
Şekil 3'te dikkat çeken ikinci anomali 4/b kayıtlı istihdamda. Afetten en çok etkilenen dört ilin toplamı ile afet bölgesi dışındaki illerin toplamı 4/b kayıtlı istihdam açısından benzer bir azalma eğilimi sergilerken afet bölgesindeki diğer yedi ilin toplamı farklı bir seyir izliyor. Hatta Nisan 2023'ten Aralık 2023'e 4/b istihdamın afetten en çok etkilenen illerde yüzde 3, afet bölgesi dışındaki illerde yüzde 1,6 azaldığı, diğer afet bölgesi illerinde ise yüzde 1 arttığı görülüyor.

4/c kapsamındaki istihdamın ise üç il grubu için de Haziran 2023'te tepe noktaya ulaşması ancak sonraki altı ayda afetten en çok etkilenen illerde yüzde 5,7 azalırken diğer afet illerinde yüzde 0,6, afet bölgesi dışındaki illerde ise yüzde 0,06 azalması dikkat çekiyor. Oysa Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yayımladığı çeyreklik verilere göre, 2023'ün ikinci çeyreğinden 2023'ün son çeyreğine toplam kamu istihdamı yüzde 1,5, kadrolu kamu personeli sayısı yüzde 0,19, sözleşmeli kamu personeli sayısı ise yüzde 22,3 artmış. Afetten en çok etkilenen bölgelerdeki kamu personeli sayısı düşüşü, afet sonrasında il değiştiren memurlara bağlanabilir ancak bu durumda diğer bölgelerdeki kamu istihdamında da artış olması beklenir.

SGK'nın işyeri sayısı verisi de açıklaması güç değişimler sunuyor. Şekil 4'te 4/a kapsamında işyeri sayısının Aralık 2023'teki yıllık değişimi işyeri ölçeğine ve işyerinin bulunduğu ilin afet bölgesi statüsüne göre sunuluyor. SGK verisi afetten en çok etkilenen dört ildeki büyük ölçekli ya da 250 veya daha fazla çalışanı olan işyeri sayısının afet öncesinde kıyasla yüzde 37,7 arttığını gösteriyor. Örneğin Hatay'da Aralık 2022'de 63 olan büyük ölçekli işyeri sayısı, Ocak 2023'te 25'e düşüp Aralık 2023'te 97'ye yükselmiş gibi bir durum var ortada. Kent merkezi neredeyse tamamen yıkılan, birçok ilçesi ciddi hasar görmüş ve barınma sorunu da yaşamaya devam eden bir il için anlam vermesi güç bir gelişme. Afet bölgesindeki yeniden inşa faaliyetleri nedeniyle böyle bir artışın yaşanmış olabileceği düşünülebilir ancak Ocak-Aralık 2023 döneminde afetten en çok etkilenen dört ildeki büyük ölçekli işyeri sayısı 222 adet artarken ülke genelinde bina inşaatı alanında faaliyet gösteren büyük ölçekli işyeri sayısının 187, inşaat

alanındaki toplam büyük ölçekli işyeri sayısının ise 165 adet artmış olması bir karşı argüman olarak öne çıkıyor.

Şekil 4. 4/a kapsamında işyeri sayısının yıllık değişimi (işyeri ölçeğine göre, %, Aralık 2023)



Kaynak: SGK, TEPAV hesaplamaları. *Hem TÜİK hem de SGK verilerinde en büyük istihdam düşüşünün yaşandığı dört il Adıyaman, Hatay, Malatya ve Kahramanmaraş'tır.

SGK verileri işgücü piyasası için ekonomik ve sosyal gelişmelerle uyumlu olmayan gelişmeler sunuyor. SGK'nin yayımladığı aylık veriler veri tabanlarına giren primi yatırılan kişi ve prim yatıran işyeri sayısının toplulaştırılması şeklinde özetlenebilir. Eğer aylık verilerde bir sıkıntı varsa bunun ya veri girişlerinden ya da verileri toplulaştırma sürecinden kaynaklanması gerekiyor ancak bunu tespit etmek bizim için mümkün değil. Bildiğimiz tek şey, SGK-TÜİK istihdam verileri karşılaştırmasında SGK verilerinin doğruluğu aleyhine elimizde argümanlar olduğu.

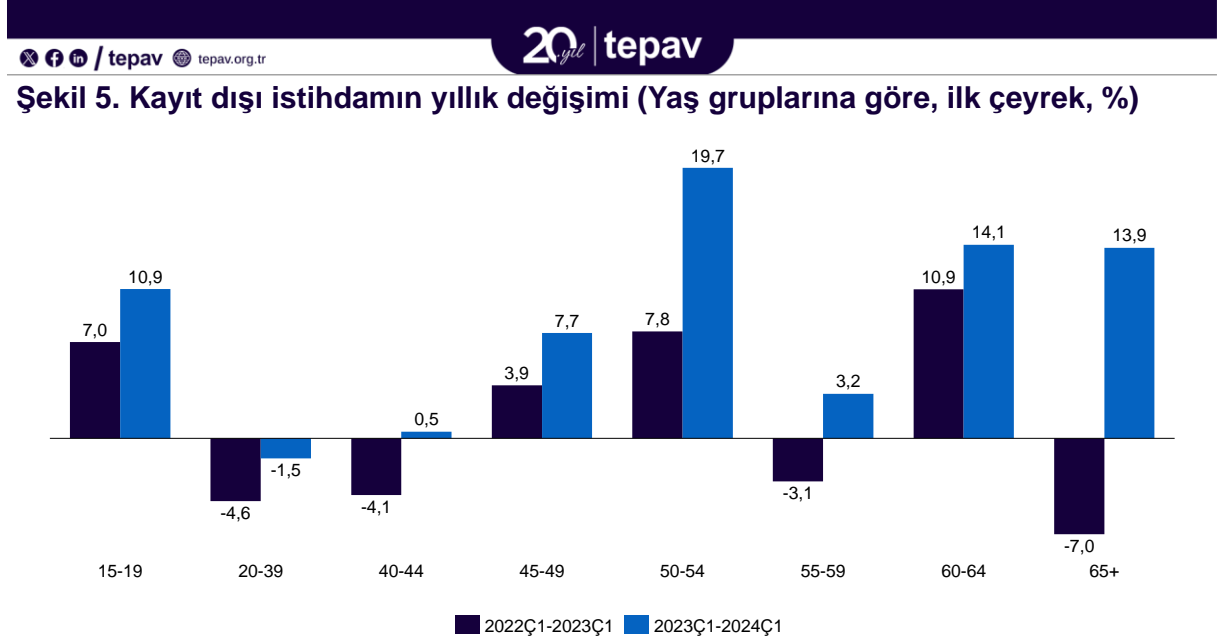
İstihdam verilerinde EYT etkisi

EYT düzenlemesi sonrasında işgücü piyasasında bazı değişiklikler olacağı kaçınılmazdı. Örneğin Aşık (2024), 1992 ve 1999'daki benzer düzenlemelerin erkeklerin işgücüne katılımını azalttığını ve kayıt dışı istihdama geçişi artırdığını tespit etmiş. Mart 2023'ten sonra etkilerini hızlı şekilde gözlemlemeye başladığımız EYT düzenlemesinin de benzer etkiler yaratabileceği açık ancak mevcut emekli aylıklarının yaşam maliyetlerini karşılamadaki yetersizliği nedeniyle işgücüne katılımında önceki düzenlemelere kıyasla daha düşük bir azalma da beklenebilir.

EYT düzenlemesi sonrası ilk dikkat çekici gelişme, emekli aylığı almaya hak kazanıp kayıtlı çalışmaya devam edenlerin sayısındaki hızlı artış oldu. SGK verilerine göre, sosyal güvenlik destek primine tabi sigortalı sayısı Şubat 2023'ten Nisan 2024'e 1,04 milyon kişi arttı. Nisan 2022'den Nisan 2024'e SGK'deki ve özel sandıklardaki aktif sigortalılar ile sosyal güvenlik destek primine (SGDP) tabi sigortalılar toplamındaki değişimin yüzde 85,2'si SGDP kapsamında gerçekleşti.

TÜİK'in işgücü verilerine göre, kayıt dışı çalışan sayısı 2022'nin ilk çeyreğinden 2023'ün ilk çeyreğine 38 bin kişi (yüzde 0,5) azalırken 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine 472

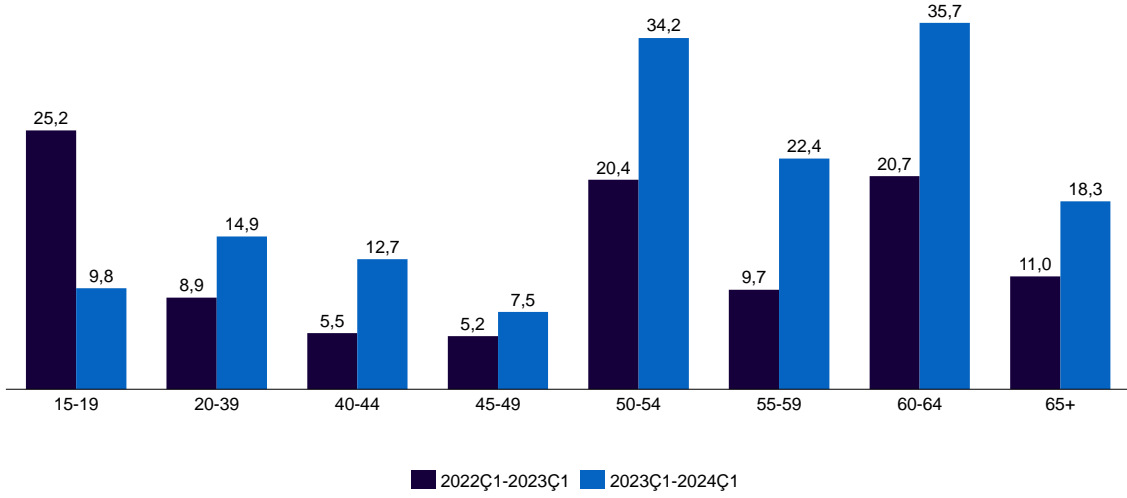
bin kişi (yüzde 6,3) arttı. İlk çeyrek için yaş gruplarına göre kayıt dışı istihdamdaki yıllık değişimi gösteren Şekil 5'te görüleceği gibi özellikle 50-54 yaş grubunda olmak üzere 45+ yaş grubunun kayıt dışı istihdamında hızlı bir artış söz konusu. 50-54 yaş grubunun kayıt dışı istihdamı 2022-2023 döneminde 59 bin kişi (yüzde 7,8) artarken 2023-2024 döneminde 161 bin kişi (yüzde 19,7) artmış. 45-64 yaş grubu içinse 2022 ilk çeyrekte 2023 ilk çeyreğe yüzde 4,2 olan kayıt dışı istihdam artışı, 2023'ün ilk çeyreğinden 2024'ün ilk çeyreğine yüzde 11 olarak gerçekleşmiş.



İstihdam tarafındaki diğer önemli bir gelişme de yarı zamanlı çalışan sayısındaki artışı. TÜİK verilerine göre, 2023'ün ilk çeyreğindeki yıllık istihdam artışının yüzde 25'i yarı zamanlı işlerde gerçekleşirken aynı oran 2024'ün ilk çeyreğinde yüzde 50,3'e yükseldi. Kayıtlı ve yarı zamanlı istihdam bir önceki yılın aynı çeyreğine göre, 2023'ün ilk çeyreğinde 251 bin, 2024'ün ilk çeyreğinde ise 249 bin kişi arttı. Kayıt dışı ve yarı zamanlı istihdam ise 2023'ün ilk çeyreğinde yıllık 108 bin artarken 2024'ün ilk çeyreğinde yıllık 333 bin arttı. Bu durum zamana bağlı eksik istihdamdaki artışın kayıt dışı piyasa kaynaklı olduğuna işaret ediyor. Yarı zamanlıların yaş dağılımı incelendiğinde ise bir önceki yılın aynı çeyreğine göre 2024'ün ilk çeyreğinde 50 yaş altındaki yarı zamanlı çalışan sayısının yüzde 12,5, 50-64 yaş grubundaki yarı zamanlı çalışan sayısının ise yüzde 30,4 arttığı görülüyor. (Şekil 6) Yani yarı zamanlı çalışan sayısındaki artışta da EYT etkisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

EYT düzenlemesi sonrası emekli sayısı artarken yarı zamanlı ve kayıt dışı çalışan sayısı da arttı. SGK verilerinde bir sorun olabileceği ihtimalini bir kenara bırakıp kurumun finansal sürdürülebilirliğini değerlendirmek üzere kendisine gelir sağlayan aktif sigortalı sayısının kendisinin gelir sunduğu pasif sigortalı sayısına oranına bakabiliriz. 2022'de 2,01 olan bu oran, 2023'te 1,66'ya, Nisan 2024'te ise 1,63'e gerilemiş. Bu durum SGK'nın gelir-gider dengesini bozma riski ihtiva ediyor ve emekli aylıklarının hem düzey hem de artış oranı açısından emeklilerin beklentilerinin oldukça altında olmasının nedeni de olabilir.

Şekil 6. Yarı zamanlı istihdamın yıllık değişimi (Yaş gruplarına göre, ilk çeyrek, %)



Kaynak: TÜİK, TEPAV hesaplamaları.

Sonuç

Hakan Yılmaz, enflasyon gerçekleştirmelerinin bütçeye etkilerini değerlendirdiği TEPAV notunda, EYT düzenlemesinin SGK'ya yarattığı yükün GSYH'ye oranının 2025'te yüzde 1,92'ye çıkacağını tahmin ediyor. Bu etkinin 0,45 puanı EYT kaynaklı prim kayıplarından, 1,37 puanı emekli aylığı ödemelerinden, 0,06 puanı kamunun emekli ikramiyelerinden, 0,04 puanı ise bayram ikramiyelerinden kaynaklanıyor.

Bütçeye bu kadar maliyetli bir düzenlemenin işgücü piyasasında yarattığı olumsuz yapısal değişiklikler de verilere yansımaya başladı. Bu haliyle EYT düzenlemesi sayesinde emeklilik sistemi artık daha da fazla düşük ücretle çalışan ve erken emekliliğe hak kazananlar için sistematik bir ek gelir mekanizmasına dönüştü. Ancak bu yapı, işgücü piyasasını farklı kanallardan olumsuz etkiliyor. Birincisi, işverene maliyetleri düşen EYT kapsamındaki emeklilerin yeni iş bulma ya da emekli oldukları işlerine devam etme ihtimali arttı. İkincisi, emekli aylığı alan ve hala çalışma yaşında olanların rezervasyon ücretleri düştüğü için kayıt dışı ya da yarı zamanlı işlerde çalışma eğilimi artıyor. Bu dinamikler de işgücü piyasasında bozulmaya neden oluyor. Örneğin zaten ciddi bir genç işsizliği sorunu olan Türkiye'de gençler emeklilerle rekabet etmek durumunda kalıyor ve emeklilerin ücret beklentisinin düşmesi, gençleri ya işgücünün dışına itiyor ya da onların da rezervasyon ücretlerini aşağı çekmesine neden olarak ülkedeki asgari ücrete yakınsayan ortalama ücret sorununu derinleştiriyor.

İşgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkilerinin yanında EYT düzenlemesinin SGK üzerinde yarattığı finansal baskı da cabası. Hazır yapısal reformları konuşmaya başlamışken işe işgücü piyasaları (sosyal güvenliği ve veri kalitesini de içeren) reformuyla başlamakta yarar var gibi.

Kaynakça

Aşık, G. A. (2024). Early retirement incentives and transition into informality. *Labour Economics*, 90, 102561. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2024.102561>

Prof. Aziz Çelik'in 15 Temmuz 2024'teki X paylaşımı <https://x.com/EmeginHalleri/status/1812947788457529569>

TÜİK (2024). Hanehalkı İşgücü Araştırması Metodolojik Açıklama Dokümanı. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-I.-Ceyrek:-Ocak-Mart,-2024-53517>

Yılmaz, H. H.(2024). Enflasyon gerçekleştirmeleri mali performansı nasıl etkiliyor? *TEPAV Değerlendirme Notu*, N202441. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1718354411-4.Enflasyon_gerceklesmeleri_mali_performansi_nasil_etkiliyor.pdf