

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE
REFORM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Umut TEPEKULE

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Haluk EGELİ

2008

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE
REFORM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Umut TEPEKULE

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Haluk EGELİ

2008

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2008

Umut TEPEKULE

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı :Umut TEPEKULE

Anabilim Dalı :Maliye

Programı :Maliye

Tez Konusu :Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden
Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin
Değerlendirilmesi

Sınav Tarihi ve Saati:

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ	<input type="radio"/>
DÜZELTİLMESİNE	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
REDDİNE	<input type="radio"/>		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ***
Öğrenci sınava gelmemiştir. **

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	Evet
Tez mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red

ÖZET

Tezli Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE REFORM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Umut TEPEKULE

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimleri Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Toplumlar, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli yöntemler geliştirmiştir. 20. yüzyılda sosyal devletin ortaya çıkmasıyla birlikte bu yöntemler sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içinde ele alınmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin, 1970'li yılların sonuna doğru özellikle gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkardığı finansman problemleri ve bu problemlerin devlet bütçelerine getirdiği yükler nedeniyle bu alanda reform ihtiyacı ortaya çıkmış ve yapılabilecekler tartışılmaya başlanmıştır.

1980'li yılların başından itibaren sosyal güvenlik sistemleri finansman darboğazına giren veya bu krize girmek istemeyen ülkelere IMF, Dünya Bankası, AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından çözüm olarak sistemlerini özelleştirmeleri gösterilmiştir. Bu doğrultuda özellikle gelişmekte olan ülkelerde reform uygulamaları hızlanmıştır. Ülkemizde de kamu açıklarının en büyük sebeplerinden biri olarak gösterilen ve özellikle 1990'lı yılların başında tam bir finansal krizin içine giren sosyal güvenlik sistemimizi yeniden yapılandırma çalışmaları bu dönemde başlatılmıştır. 1990'lı yılların sonunda ve 2000'li yılların başında yaşadığımız ekonomik krizler ise bu çabaları yoğunlaştırmıştır. Bu çalışmanın amacı, sosyal güvenlik kavramında yıllar boyunca devam eden değişim sürecine bağlı olarak, ülkemizde gerçekleştirilen sosyal güvenlik reform sürecini; sistemimizin ve kurumlarımızın sorunlarını dikkate alarak net bir şekilde ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Sistemleri, Yeniden Yapılandırma, Reform Süreci.

ABSTRACT
Master Thesis
EVALUATION OF REFORM PROCESS IN THE LIGHT OF
REORGANIZATION OF TURKISH SOCIAL SECURITY SYSTEM
Umut TEPEKULE

Dokuz Eylul University
Institute Of Social Sciences
Department of Public Finance

All of the communities in the history faced with poverty, illness, poorness and misfortune, and so they need to protect themselves and regulate the called risks. Thus they improved some methods to make up the losses of these risks. In the 20th century with the rise of social government, these methods were called as social security system. The financial problems which occurred especially in developing countries and the financial burdens which were caused by the-called problems in the late 1970s brought forth the idea of reform in the social security systems.

Beginning from 1980s IMF, World Bank, EU, etc. international organizations advised the countries, which had financial problems in their social security systems or which had the fear of having so-called problems, to privatize their social security system. As a result of this development, especially developing countries fastened their reformation process. In the same period Turkey initiated the process of reorganizations of the social security system which was in crisis in the mid 1990s, and which was one of the main reasons of public deficits. The economic crisis in the late 1990 and the economic crisis in the early 2000 fastened the reorganization process. The purpose of the thesis is to display clearly the reorganization process of our social security system in the light of the problems of our social security system and institutions by the help of worldwide development of social security concept.

Key Words: Social Security, Social Security System, Reorganization, Reform Process.

**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI ÇERÇEVESİNDE REFORM SÜRECİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR.....	x
TABLolar LİSTESİ.....	xi
GRAFİKLER LİSTESİ	xii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI, KAPSAMI VE GELİŞİMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	3
1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU	4
1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI.....	5
1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN ARAÇLARI	6
1.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMANI VE YÖNTEMLERİ	8
1.5.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Kaynakları	8
1.5.1.1. Finansman Kaynağı Olarak Primler.....	9
1.5.1.2. Finansman Kaynağı Olarak Devlet Katkısı	10
1.5.1.3. Finansman Kaynağı Olarak Vergiler.....	12
1.5.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri	12
1.5.2.1. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi	13
1.5.2.2. Dağıtım (Yılı Yılına Finansman) Yöntemi.....	15
1.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ VE ÇEŞİTLİ ÜLKE UYGULAMALARI.....	17
1.6.1. İşçi Sigortası (Bismarck) Sistemi	18
1.6.2. Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi	19

1.6.3. Karma Sistem.....	20
1.6.4. Devletçe Bakım Sistemi.....	21
1.6.5. Koruyucu Fon Sistemi	22
1.6.6. Özel Sigorta Sistemi.....	23
1.6.7. Dünya’da Sosyal Güvenlik Uygulamaları	24
1.6.7.1. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi	24
1.6.7.2. İsveç Sosyal Güvenlik Sistemi.....	26
1.6.7.3. İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemi	28
1.6.7.3. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi	30
1.6.7.4. Japonya Sosyal Güvenlik Sistemi.....	31

II. BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM	33
2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi.....	33
2.1.1.1. Aile İçi Yardımlaşma.....	33
2.1.1.2. Meslek Kuruluşları Kapsamında Yardımlaşma	34
2.1.1.3. Sosyal Yardımlar.....	36
2.1.2. TBMM Dönemi	37
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ.....	38
2.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunundan Önceki Dönem	38
2.2.2. 1936 – 1945 Arası Dönem.....	40
2.2.3. 1945 – 1961 Arası Dönem.....	41
2.2.4. 1961 Anayasa’sı Sonrası Dönem	42
2.2.5. 1982 Anayasa’sı Sonrası Dönem	43
2.3. TÜRKİYE’DE REFORM ÖNCESİ DÖNEMDE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI.....	45
2.3.1. Emekli Sandığı	45
2.3.1.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler	45
2.3.1.2. Mali Yapısı	47
2.3.1.3. Emekli Sandığı’nın Sorunları	51
2.3.1.3.1. Emekli Sandığı’nın Sigorta Kuruluşu Olma Niteliği.....	51
2.3.1.3.2. Emekli Sandığı’na Devlet Yardımı Yapılmaması.....	52
2.3.1.3.3. Fiili Hizmet Zammı Uygulaması	53

2.3.1.3.4. Vazife Malullüğü	53
2.3.1.3.5. Emekliye Ayrılanlara Harcırah Verilmesi.....	54
2.3.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK).....	54
2.3.2.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler	54
2.3.2.2. Mali Yapısı	56
2.3.2.3. SSK'nın Sorunları.....	57
2.3.2.3.1. Erken Emeklilik ve Aktüerya Dengesinin Bozulması	57
2.3.2.3.2. Sosyal Yardım Zammı	59
2.3.2.3.3. Kurum Alacakları	60
2.3.2.3.4. Kayıt Dışı İstihdam (Kaçak İşçilik Sorunu)	61
2.3.3. Bağ – Kur	62
2.3.3.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler	62
2.3.3.2. Bağ-Kur'un Mali Durumu	63
2.3.3.3. Bağ-Kur'un Sorunları.....	64
2.3.3.3.1. Bağ-Kur'un Kuruluşundan Önceki Çalışmalarının Hizmet Olarak Değerlendirilmesi	64
2.3.3.3.2. Bağ-Kur Sigortalılarına Hizmet Borçlanması İmkanlarının Sağlanması	65
2.3.3.3.3. Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri.....	65
2.3.3.3.4. Bağ-Kur'un idari ve Mali Özerkliğinin Bulunmaması.....	65
2.3.3.3.5. Belli Basamaklarda Yığılma	66
2.3.3.3.6. Prim Tahsilatının Yetersizliği	66
2.3.3.3.7. Sağlanan Yardımların Yetersizliği.....	67
2.3.3.3.8. Erken Emeklilik Sorunu	67
2.3.4. Oyak.....	68
2.3.5. Kefalet Sandığı.....	70
2.3.6. Amele Birliği	71
2.3.7. Türkiye İş Kurumu	72

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN NEDENLERİ.....	75
3.1.1. Kapsam Darlığı.....	75
3.1.2. Devlet Katkısının Yetersizliği	76

3.1.3. Prim Tahsilatının Yetersizliği	77
3.1.4. Kayıt Dışı Uygulamalar.....	80
3.1.5. Erken Emeklilik.....	81
3.1.6. Aktif – Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması	85
3.1.7. Fonların Etkin Değerlendirilememesi	88
3.1.8. Devlet Ağırlıklı Yönetim ve Politik Müdahaleler.....	90
3.1.9. Norm ve Standart Birliğinin Olamaması.....	91
3.1.10. Finansman Krizi ve Etkileri	92
3.2. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ.....	97
3.2.1. Birinci Aşama	99
3.2.1.1. 4447 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Düzenlemeler	100
3.2.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Fonu Uygulaması	103
3.2.1.2. 4947 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Düzenlemeler	108
3.2.1.3. 4632 Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu.....	109
3.2.2. İkinci Aşama	114
3.2.2.1. 5502 Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu Kapsamında Yapılan Düzenlemeler.....	114
3.2.2.2. 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Kapsamında Yapılan Düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı	119
3.2.2.2.1. 5510 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Temel Düzenlemeler... 120	
3.2.2.2.1.1 Sosyal Sigortalar İle İlgili Düzenlemeler	120
3.2.2.2.1.2. Genel Sağlık Sigortası (GSS) İle İlgili Düzenlemeler	125
3.2.2.2.2. 5510 Sayılı Kanun İle İlgili Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı.. 129	
3.2.2.3. 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Yapılan Düzenlemeler	136
3.3. SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ VE DEğerLENDİRİLMESİ	140
SONUÇ.....	145
KAYNAKÇA	152

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
bkz.	Bakınız
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSS	Genel Sağlık Sigortası
GYSIH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
IMF	Uluslararası Para Fonu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
PPM	İsveç Prim Emekliliği Dairesi
s.	Sayfa No
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SSGSSK	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
SYZ	Sosyal Yardım Zammı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
vb.	Ve Benzeri
vd.	Ve Diğerleri
WHO	Dünya Sağlık Örgütü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1	AB ve Bazı OECD Ülkelerinde Devletin Bütçeden Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı (%)	s. 11
Tablo 2	OECD Üye Ülkelerinin Uyguladıkları Sosyal Güvenlik Finansman Yöntemleri	s.17
Tablo 3	Emekli Sandığı'nın Gelirleri (2002 – 2006 Yılları Arası, YTL)	s. 49
Tablo 4	Emekli Sandığı'nın Giderleri (BİN YTL)	s. 50
Tablo 5	Emekli Sandığı'nın Gelir Gider Dengesi	s. 51
Tablo 6	Emekli Sandığı'nın Aktif Pasif Dengesi	s. 52
Tablo 7	Yıllar İtibariyle SSK'nın Gelir ve Giderleri	s. 53
Tablo 8	SSK Aktif Pasif Oranı	s. 54
Tablo 9	Bağ Kur'un Yıllar Göre Gelir Gider Dengesi (2000–2006)	s. 64
Tablo 10	Bağ-Kur'un Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranı (2000–2007)	s.67
Tablo 11	Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin ve Özel Kesimin (İşçi ve İşveren) Katılımı	s. 77
Tablo 12	Ülkemizde Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler	s. 83
Tablo 13	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (1994–2008) (Bin YTL)	s. 94
Tablo 14	Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Toplam Transferlerin GSMH ve Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri İçerisindeki Oranı (2000 – 2008)	s. 95
Tablo 15	4447 Sayılı Kanuna Göre Emeklilik Yaşı Düzenlemesi	s. 102
Tablo 16	İşsizlik Fonu Gelir Gider Tablosu (Eylül 2008)	s. 107

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1	Sosyal Güvenlik Kurumunun Toplam Gelir ve Giderleri (Bin YTL)	s. 79
Grafik 2	Sosyal Güvenlik Kurumunun Yıllara Göre Prim Gelirleri ve Emekli Aylığı Ödemeleri	s. 84
Grafik 3	Aktif/Pasif Oranları 1986 – 2006	s. 87
Grafik 4	Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı	s. 107

GİRİŞ

Genel bir tanımla sosyal güvenlik; toplumu oluşturan fertler arasında ayırım yapılmaksızın, bütün fertlerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını giderecek şekilde bugünlerinin ve geleceklerinin güvence altına alınmasıdır. İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metotlar geliştirmiştir. Bu metotların günümüzdeki adı Sosyal Güvenlik sistemidir.

Sosyal güvenlik kavramının ve sistemlerinin gelişimini çok kaba bir tasnifle üç ayrı dönemde açıklamak mümkündür. Gönüllü kuruluşların sendikaların ve nihayet devletin organize ettiği arayış ve ilkelerin belirlendiği ilk dönem, 1950'li yılların başından itibaren refah devleti anlayışının zirveye çıkarıldığı ve refah dönemi olarak tanımlanan ikinci dönem, kriz ihtimalinin hissedildiği ya da sistemlerin krize düştüğü 1975 ve sonrası üçüncü dönem ise kriz dönemidir.

Sosyal refah devleti anlayışının genişlemesinin doğal sonucu olarak sosyo-ekonomik devletin fonksiyonları da genişlemiştir. Buda en başta sosyal güvenlik hizmetlerinin kapsamının genişlemesi sonucunu doğurmuştur. Ancak 1970'lerin sonuna doğru artan kamu harcamalarının finansmanında sorun yaşayan devletler ek kaynak bulmak ya da mevcut harcamaları kısmak yönünde bir tercihle karşı karşıya kalmışlardır. Bu noktada sosyal devlet anlayışının temel sonuçlarından olan sosyal güvenlik harcamalarının durumu tartışılmaya başlamıştır.

İşte 1970'lerin sonunda başlayan ve sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı krizlerle devam eden süreç son otuz yılda birçok ülke için büyük bir problem olarak kendini hissettirmiştir. Problemin çözümü ise IMF, OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin tavsiyeleri doğrultusunda sistemlerin liberalleştirilmesi ve dolayısı ile devletin sistemin içerisinde mümkün olduğu kadar yer almaması olarak gösterilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle sistemleri derin kriz içerisinde olan gelişmekte olan ülkeler reform çalışmalarına başlamıştır. Bu trend muhtemel krize karşı önlem almak isteyen birçok gelişmiş ülke tarafından da takip edilmiştir.

Ülkemizde de özellikle 1990'lı yılların ortalarında itibaren kendini hissettiren sosyal güvenlik krizine çözüm bulmak için aynı dönemde reform çalışmaları başlatılmıştır. 2000'li yıllarda yaşadığımız ekonomik krizler ise bu çabaları daha da hızlandırmıştır. Bu çalışmanın amacı sosyal güvenlik kavramında yıllar boyunca devam eden değişim sürecine bağlı olarak, ülkemizde gerçekleştirilen sosyal güvenlik reform sürecini ve muhtemel sonuçlarını; sistemimizin ve kurumlarımızın tarihsel gelişimini, sorunlarını ve finansman problemlerini göz önünde tutarak net bir şekilde ortaya koymak olacaktır.

Belirtilen amaç doğrultusunda çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde "Sosyal Güvenlik Kavramı" incelenmektedir. Bu bölümde Sosyal Güvenlik Kavramının ortaya çıkışı, tanımı, kapsamı açıklanmakta ve bu konularda teorik bilgi verilmektedir.

İkinci bölümde ise Ülkemizde son yıllarda en çok tartışılan konulardan biri olan sosyal güvenlik sistemimizin durumu ve reform ihtiyacı hakkında bilgi verilmektedir. Reformun nedenleri, gerekliliği ve hatta muhtemel sonuçlarını daha iyi açıklayabilmek için sosyal güvenlik sistemimizin gelişiminin tarihsel olarak açıklanacak; Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemde sosyal güvenlik sistemlerimizin gelişimi kısaca belirtilecek, daha sonrada reforma konu olan sosyal güvenlik sistemimizi oluşturan sosyal güvenlik kurumlarımızın reform öncesi dönemdeki durumları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Üçüncü ve son bölümde ise finansman krizinin içinde bulunan sosyal güvenlik sistemimiz ve kurumlarımızın bu finansal darboğazını tetikleyen birçok neden olmakla beraber sistem ve kurumlar üzerinde doğrudan etkili olan ve acilen çözülmesi gereken sorunlar mevcuttur. İşte bu sorunların sebepleri genel bir bakış açısıyla sosyal güvenlik reformunun da sebepleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde söz konusu sebepler açıklanacak ve sosyal güvenlik sistemimizde yapılan reform çalışmaları ile bu çalışmaların sonuçlarına değinilecektir.

I. BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI, KAPSAMI VE GELİŞİMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

İnsanlık, tarihin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metotlar geliştirmiştir. Bu risklere karşı kendini güvenlik altına alma istek ve çabası insanlığın başlangıcı kadar eskidir. İlk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir.¹

İnsanlar bu amaçla ya karşılaşılabilecekleri bazı riskleri önlemeye ya da karşılaştıkları risklerin zararlı sonuçlarını gidermeyi hedeflemişlerdir. Bu süreç içerisinde, bazı tehlike ve riskler önceden tahmin edilmiş, ancak bazılarına karşı hazırlıksız yakalanan insanlar zor durumda kalmışlardır. Bu nedenle kişiler yaşamı sırasında karşılaşılabileceği risklere karşı korunmak ve geleceğinden emin olmak ihtiyacını hissetmişler, bireysel veya toplu olarak önlemler almaya çalışmışlardır. Bu önlemler ilk çağlarda sistemli bir yapıdan uzak bir biçimde ve bireysel ölçülerde yürütülmüştür. Ancak 20. yüzyılda sosyal adaleti ve sosyal refahı sağlamayı hedefleyen sosyal devletin ortaya çıkmasıyla birlikte bu önlemler sosyal güvenlik adı verilen bir sistem içinde ele alınmaya başlanmıştır.²

Sosyal güvenliğin gelişimini çok kaba bir tasnifle üç ayrı dönemde açıklamak mümkündür. Gönüllü kuruluşların sendikaların ve nihayet devletin organize ettiği arayış ve ilkelerin belirlendiği ilk dönem, 1950'li yılların başından itibaren refah devleti anlayışının zirveye çıkarıldığı ve refah dönemi olarak tanımlanan ikinci dönem, sistemin krize düştüğü ya da kriz ihtimalinin hissedildiği 1975 ve sonrası üçüncü dönem kriz dönemi olarak adlandırmak mümkündür.³

Kısaca sosyal güvenlik kavramı zaman içerisinde toplumların gelişimine paralel olarak sürekli gelişen dinamik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu

¹ DPT, "8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu" Ankara, 2001, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, (10.08.2007)

² Ufuk AYDIN "Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar" T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayın No: 117, Eskişehir, 1999.s.3

³ Haluk EGELİ, "Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler", Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, İlkem Ofset, İzmir 2007, s.40

sebeple sosyal güvenlik kavramının tek ve kesin bir tanımından bahsetmek mümkün değildir. Ancak genel bir tanımla sosyal güvenlik; toplumu oluşturan fertler arasında ayırım yapılmaksızın, bütün fertlerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını giderecek şekilde bugünlerinin ve geleceklerinin güvence altına alınmasıdır.⁴ Diğer bir deyişle sosyal güvenlik, gelir düzeyleri, yaptıkları iş ne olursa olsun, bireyin toplumda karşılaştığı sosyal risklerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ya da etkisini azaltmak için alınmış önlemler ve bu önlemleri hayata geçirmek için oluşturulmuş kurum ve kurumlar topluluğu olarak tanımlanabilir.⁵

1.2. SOSYAL GÜVENLİĞİN KONUSU

Bir önceki bölümde de belirtildiği gibi sosyal güvenlik sistemleri, bireylerin bugün ve gelecekte karşılaşılabilecekleri sosyal risklere karşı onları korumak için ortaya çıkmış sistemlerdir. Bu bakımdan sosyal güvenliğin konusunu temelde sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkmasına da sebep olan sosyal riskler oluşturmaktadır.

Sosyal riskler bireylerin toplumda yaşamak zorunda olmaları sebebiyle karşılaştıkları risklerdir. Söz konusu riskleri aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür;

- **Fiziki riskler:** Hastalıklar, maluliyet (sakatlık), yaşlılık, analık, kaza, ölüm.
- **İktisadi riskler:** İşsizlik ve aile gelirinin ailenin temel ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması.
- **Bireysel riskler**
- **Toplumsal riskler**
- **Hem bireysel hem de toplumsal riskler.**⁶

Söz konusu riskler göz önüne alındığında, sosyal güvenliğin konusu; genel olarak hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, aile yardımı, gibi hususlardan oluşmaktadır.⁷

⁴ Haluk EGELİ, "Parafiskalite ve Türkiye'de Sosyal Parafiskal Kurumlar", Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir 2008, s.47

⁵ Ahmet APAN, "Türkiye'de Kalkınma Planları Ve Sosyal Güvenlik Reformu", Türk İdare Dergisi, Sayı:456, Yıl 2007, s.193-217

⁶ Egeli, 2008, s.48

⁷ Egeli, 2007, s.41

1.3. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenliğin amacı doğrudan sosyal risk kavramı ile ilgilidir.⁸ Sosyal güvenlik politikalarının temelini, sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Bu yönüyle sosyal güvenlik politikalarının amacı, sosyal risk kavramından hareketle belirlenir. Çünkü anılan kavram, hem sosyal güvenlik politikalarının, hem de sosyal güvenlik sistemlerinin varlık nedenidir.

Tüm ulusal hukuklar için bir model oluşturan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 28.06.1952 tarih ve 102 Sayılı Sözleşmesi ile sosyal risk olarak adlandırdığı olayların bir listesini vermiş, bunların tümüne ya da bir bölümüne karşı üye devletlerin sosyal koruma sağlamalarını istemiştir.⁹ Dokuz adet olan sosyal riskler sözleşmede şöyle belirlenmiştir: Hastalık, Analık, Sakatlık, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, Ölüm (sağ kalan hak sahiplerinin korunması), Ailevi Yükler ve İşsizlik.¹⁰

Bahsedilen risklerin bireysel açıdan iktisadi sonuçları gelir kayıpları ve gider artışları şeklinde ifade olunabilir. Sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sosyal risklerin doğuracağı bu gelir kayıpları ve gider artışlarının karşılanması zorunludur. Bu olumsuz durumların yalnız kişi için olumsuz sonuçlar yaratmakla kalmayacağı, toplum için de sakıncalar doğuracağı açıktır. Öyleyse sözü edilen risklerin karşılanması yalnız kişinin değil, toplumun da yararınaadır.¹¹

Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü korumak için gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum olarak yardımcı olmak şeklinde ifade edilebilir. ILO sosyal güvenliğin amaçlarını şu şekilde belirlemiştir.¹²

- Fertlere ve ailelere karşılaştıkları ekonomik ve sosyal bir olay sonucu hayat standartları ve seviyesinde önemli bir azalma olmasına izin

⁸ Aydın, age, s.2

⁹ Ayşe PEKER, “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliği No:9703, Aralık 1997, Ankara, s.2, Erişim: www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf, (19.08.2008)

¹⁰ International Labour Organisation (ILO), “C102 Social Security (Minimum Standards) Convention”, Erişim:<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102>, (04.05.2008)

¹¹ Erdem SOFRACI, “Parafiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası Tanımı, Gelişimi Ve Amaçları”, s.4, Erişim: <http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/issizliksigorta.doc>, (05.07.2008)

¹² Egeli, 2008, age, s.49

vermeyecek bir koruma garantisi sağlamak; bu garanti ile sadece tehlike ile karşı karşıya kalındığı zaman değil, tehlike oluşmadan önce önlemek veya önlenemeyen bir tehlike durumunda kendileri için en uygun tedbirleri almalarına yardımcı olmak,

- Gümüz de yeterli miktarda karşılanamayan riskler arasında sayılan yetişkin öğrencilerin eğitim masrafları evden, tarladan, işyerinden zorunlu olarak çıkarılma gibi tehlikelere karşı fertleri ve aileleri korumak,
- Özel emeklilik sigortalarının değişik programlar arasında transferlerini sağlamak, kazanılmış hakları korumak, ödeme palanlarında iyileştirici düzenlemeler yapmak ve ödemeleri enflasyona karşı korumak,
- Emekliliğin kanunlarla düzenlendiği yerlerde emeklilik ödemelerini kazançlara veya GYSİH'ya endekslemek,
- Her fakiri toplum hayatına katılabilecek bir hayat standardına kavuşturmadır.

1.4. SOSYAL GÜVENLİĞİN ARAÇLARI

Sosyal güvenlik ulaşılması hedeflenen bir amaç olduğundan, bu amacın gerçekleştirilmesine hizmet eden bazı yöntemler mevcuttur. Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde bu yöntemler, diğer bir deyişle araçlar, genellikle üç grup halinde ele alınmaktadır. Buna göre sosyal güvenlik yöntemleri (araçları);

- Sosyal Sigortalar
- Sosyal Yardımlar
- Sosyal Hizmetler' den oluşmaktadır.¹³

Bu araçların her biri kuramsal olarak, tek başına sosyal güvenliği sağlayabilecek niteliktedir. Ancak uygulamada, belirtilen yöntemlerin, birbirlerini tamamlayacak şekilde karma biçimlerde kullanıldığı görülmektedir. Sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla kullanılan bu araçlar arasında da kullanılan kaynağın finansmanı bakımından farklılık vardır. Sosyal sigortalarda yardım göreceği kişi de sisteme katkıda bulunurken (primli sistem), sosyal yardım ve sosyal

¹³ Ercan DUYGULU, Pınar PEHLİVAN; “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2004, s.7

hizmetlerde böyle bir katkı söz konusu değildir (primsiz sistem). Bunlarda kaynak kısmen veya tamamen devlet tarafından karşılanmaktadır.¹⁴

Sosyal sigorta niteliği itibarıyla sadece önceden belirlenmiş sosyal risklere karşı bir güvence veren kişinin de doğrudan finansmanına katkı sağladığı bir yöntemdir. Günümüzde uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinde kullanılan araç genelde sosyal sigorta yöntemidir. Sosyal sigorta, ekonomik bakımdan güçsüz kişiler ve çalışan insanların işgücünü korumak, geleceğini garanti altına almak için kurulan zorunlu bir sigortadır. Sosyal sigortalılar, sigortadan yararlanacakların maddi katkısıyla işlemektedir. Bu maddi katkıya prim denilmekte dolayısıyla sosyal sigorta sistemi de “primli sosyal güvenlik rejimi” olarak adlandırılmaktadır.¹⁵

Sosyal sigortalar beş ana ilkeye dayanmaktadır;

- **Finansmana dışarıdan katkı ilkesi:** İşverenler ve Devlet gerektiğinde sigortaların finansmanına katılırlar.
- **Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı (Sosyal Denge) ilkesi:** Yüksek gelirliler sigortalılardan daha yüksek prim almaktadır.
- **Kendi kendine yardım ilkesi:** Her sigortalı kendi primini kendisi öder.
- **Sigortacılık ilkesi:** Sigorta tekniğinden yararlanılarak sigortalılar arasında riziko eşitlenmesi sağlanır.
- **Zorunluluk ilkesi:** Sosyal sigortaya katılım zorunludur.¹⁶

Sosyal yardımlar ise, yardıma muhtaç duruma düşen vatandaşlara devlet bütçesinden para yardımı yapılması şeklinde tanımlanabilir. Bu yardımlar, zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı arasında bir ilişki bulunmayan, genel devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımlarıdır.

Sosyal hizmetler ise; toplumun, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat

¹⁴ Aydın, age, s.19

¹⁵ Aydın, age, s.23

¹⁶ M. Rıdvan ŞİDE, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Sisteminin İyileştirilmesi İçin Alınabilecek Tedbirler”, Yaklaşım Dergisi, Yıl:11, Sayı:122, Şubat, s. 48

sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlerdir.¹⁷

1.5. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMANI VE YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin finansmanı, geniş ve karmaşık bir süreç oluşturmaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıdan ihtiyaçlarının bir defaya mahsus olarak sağlanması yeterli olmayıp, kaynakların istikrar ve sürekliliğinin sağlanması ve bu kaynakların verimli alanlarda kullanılması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, sosyal güvenlik sistemlerinin işleyebilmesi, kendilerinden beklenen hizmeti verebilmesi, ancak sistemlerin sağlam bir finansman yapısına sahip olmalarıyla mümkündür.¹⁸

Sosyal güvenlik sistemlerinin dünyadaki uygulamaları göz önüne alındığında iki farklı finansman yöntemi ve üç temel finansman kaynağı bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemlerini açıklamadan önce finansman kaynaklarının açıklanması yararlı olacaktır.

1.5.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Kaynakları

Sosyal Güvenlik; sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet olmak üzere üç temel araç ile sağlanmaktadır. Sosyal güvenliğin etkin bir şekilde uygulanabilmesi bakımından bu unsurların bütünlük taşımasının yanı sıra yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesi oldukça önemlidir.

Bireylerin sosyal güvenliği, toplumun bir vatandaşı olmasından doğan bir hak niteliğini taşır. Bu bağlamda, tüm sosyal güvenlik harcamaları devlet tarafından karşılanacak ve milli bütçeden yapılacak katkılar ile vergiler sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturacaktır. İkinci düşünce ise, sosyal güvenliği, her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırır. Kişisel sorumluluk ön plana çıkınca kişi; kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek

¹⁷ Duygulu, Pehlivan; age, s.8

¹⁸ Ercan UŞUN, "Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar", Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2004, s.29

zorundadır. Bunun doğal sonucu ise, sosyal güvenliğin finansman kaynağının işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanmasıdır.¹⁹

Finansmanın çeşitli kaynakları arasındaki tercih ve bu kaynakların her birine verilen ağırlık gelenekler, teknik, politik ve sosyal bir dizi faktöre bağlı olmaktadır. Ayrıca kurumların yapısı ve devletle ilişkilerinin biçimi ile vergi sistemi de etkili olan faktörlerdir. Kapsamındaki kişiler ve ilgili alanlara bağlı olarak farklı yöntemler kullanılmaktadır.²⁰

1.5.1.1. Finansman Kaynağı Olarak Primler

Primler, yapı itibarıyla, kendilerine özgü özellikleri olan bir finansman aracı olarak, sosyal sigortaların en önemli gelir kaynağını oluştururlar. Ücret ve gelirler üzerinden alınmaları nedeniyle, ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat ve zorunlu olarak tahsil edildikleri için bir vergi olarak görülebilen primler, vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman aracıdır.²¹

Günümüzde sosyal güvenliğin finansmanı, büyük ölçüde, işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanır. Sosyal güvenliğin sağladığı yardımlardan yararlanan herkes, sistemin finansmanına belirli ölçüde katılmalıdır. Çünkü kendilerine karşı sosyal güvence sağlanan riskler, yalnız işçinin işinden kaynaklanmamaktadır. Bunun yanında, yapılan işle bağlantısı olmayan fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler de bulunmaktadır. İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri ise, daha değişik gerekçelere dayanır. Her şeyden önce sosyal güvenliğin tüm harcamalarının işçilerden alınacak primlerle sağlanması mümkün değildir. İşverenlerin de çalıştırdıkları işçileri sosyal risklere karşı korumaları gerekmektedir. Çünkü işverenin ekonomik faaliyeti ile işçinin emeği arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur. İşverenler, işçilerin emeği sayesinde gelir elde etmekte ve kar sağlamaktadır. Öte yandan, işverenin çalıştırdığı işçilerin karşılaşılabilecekleri riskler açısından da bir sorumluluğu söz konusu olmaktadır. O halde, işverenin elde edeceği tüm bu yararlar karşısında belirli bir fedakarlığa da

¹⁹ Egeli, age, 2008, s.57

²⁰ Volkan YURDADOĞ, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, s.3, Erişim: www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf, (15.04.2008)

²¹ Uşun, age, s.30

katlanması gerekmektedir.²²

1.5.1.2. Finansman Kaynağı Olarak Devlet Katkısı

İşçi ve işverenler yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiş, hatta devlet katkısı gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Son yıllarda yaşanan krizlerin sosyal güvenliğin finansmanı bakımından ülkelerin çoğunda devlet katkısını giderek artırdığı gözlenmektedir. Vergi tekniğini benimseyen ülkelerin dışında, sosyal güvenliğin başlıca gelir kaynağını, işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmakla birlikte, bunlara ek olarak devletin genel bütçeden yaptığı katkılar da söz konusu olabilmektedir.²³

Sosyal güvenliğin, temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif edilmesi, devletin zorunlu olarak sosyal güvenliğin finansmana katılmasını da beraberinde getirmiştir.²⁴ Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmiş olmasıdır. Öte yandan, devletin katkısı işçi ve işverenlerden alınacak primlerin daha dengeli kalmasını sağlayacaktır.²⁵ Devlet sosyal güvenliğin finansmanına; ilk kuruluş masraflarını karşılayarak, sosyal güvenlik kurumlarının personel ve yönetim giderlerini üstlenerek, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatarak, sosyal güvenlik kurumlarının giderlerinin belirli bir yüzdesini karşılayarak veya üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılabilir.²⁶

Gelişmiş ülkelerde devlet, başlangıçta sosyal sigorta kurumlarının finansmanına sigortalılığı teşvik etmek üzere üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılma yolunu tercih etmiştir. Ancak gelişmiş ülkelerde sosyal güvenliğin finansmana katılımı daha çok refah devleti anlayışının yaygınlaştığı II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden oluşan kamu sosyal güvenlik harcamaları ile artmıştır. Bu da geniş nüfus kesimlerinin sosyal güvenlik

²² Egeli, age, 2008, s.58

²³ Egeli, age, 2008, s.59

²⁴ Çetin ALCEYLAN, “**Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz**”, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, sayı 26, 2007,s.73

²⁵ Egeli, age, 2008, s.58

²⁶ Uşun, age, s.33

garantisine kavuşturulması ve fakirliğin önlenmesi politikalarının bir parçası olarak uygulanmıştır.²⁷

Tablo 1’de görüleceği gibi, gerek AB gerekse OECD ülkelerinde devletin ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanına katkısı, ülkelerin izlediği sosyal güvenlik sistemine göre değişik ağırlıklarda olabilmektedir. Örneğin, Beveridge sisteminin geçerli olduğu Danimarka’da devlet katkısı %75,6 düzeyine ulaşmışken, Devletçe Bakım sistemini çok katı bir şekilde uygulayan Yeni Zelanda’da ise %92,5 seviyesine kadar çıktığı görülmektedir.

Tablo 1 - AB ve Bazı OECD Ülkelerinde Devletin Bütçeden Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı (%)

Ülke	Devlet Katkısı	Ülke	Devlet Katkısı
ABD	29,5	Hollanda*	15,8
Avustralya	28,7	İsveç	49,2
Almanya*	26,6	İtalya*	34,9
Fransa*	21,5	Danimarka*	75,6
Japonya	22,8	Finlandiya	44,7
Norveç	55,6	İngiltere*	43,9
Yunanistan	12,4	İsviçre	26,3
Avusturya	17,4	İspanya*	29,6
Belçika*	27,5	Lüksemburg*	42,5
Portekiz*	37,4	Yeni Zelanda	92,5

Kaynak: Egeli, age, 2008, s.59

Not: (*) işareti olan ülkelerde ilgili rakam 2004 yılına, diğer ülkelerin rakamları ise 1999 yılına aittir.

Yine Tablo 1 incelendiğinde bazı AB ülkelerinden İngiltere, Lüksemburg ve Portekiz’de 2004 yılı itibariyle devlet bütçesinden sosyal güvenliğin finansmanına ayrılan pay ortalama %41,3 olduğu görülürken, aynı oran Fransa, Belçika, Almanya ve İspanya’da ise ortalama %24,4 civarındadır. 25 üyeden oluşan AB ortalaması ise 2003 sonu itibariyle %40 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum da göstermektedir ki bütçeden yapılan transferlerin payı yükseldikçe sosyal güvenliğin milli gelire oranı da belli ölçüde yükselmektedir. Bu, aynı zamanda ülkelerin sosyal güvenliğe vermiş

²⁷ Yusuf ALPER, “4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri”, Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Yayın No:38, Ankara 2000, s.135

olduğu önem derecesini de ortaya koymaktadır.²⁸

1.5.1.3. Finansman Kaynağı Olarak Vergiler

Vergiler, tarihsel gelişim içinde bazı ülkelerde sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak önemli bir paya sahip olmuştur. Örneğin, Danimarka, ulusal bütçeden sosyal güvenliğin finansmanı ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda'da ise, meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Yine, Norveç ve İsveç'te sosyal güvenliğin finansmanı açısından vergiler önemli bir paya sahiptir. Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde ise, sosyal güvenliğin finansmanında vergilere istisnai olarak ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde başvurulmaktadır.²⁹

Vergi ile finansmanda, gelir dağılımının iyileştirilmesi amacına yönelik olarak gelir vergisi ağırlıklı genel bütçe gelirleri kullanılmıştır. Ancak, bazı ülkelerde özellikle belirli sigorta kollarının finansmanı için tütün ve alkol ürünleri ile akaryakıt gibi maddelerin fiyatları üzerinden dolaylı vergi alınarak kaynak yaratıldığı da görülmüştür. Son yıllarda, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman krizine girdiği Fransa gibi ülkelerde, düşük oranlı ve belirli süreli sosyal güvenlik vergileri de ihdas edilmiştir.³⁰

Sosyal güvenliğin finansmanı yönünden uygulanacak verginin türü ayrı bir önem taşımaktadır. Tercih edilecek yöntem, her ülkenin koşullarına göre farklı olabilmektedir. Gelir vergilerinin düşük olduğu bazı ülkelerde, gelir vergisinin belirli bir oranı sosyal güvenliğin finansmanına ayrılabilirdiği gibi, diğer bazı ülkelerde ise dolaylı vergiler aracılığıyla kısmen de olsa aynı sonuç elde edilebilir.³¹

1.5.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli

²⁸ Egeli, age, 2008, s.59–60

²⁹ Alceylan, agm, s.73

³⁰ Alper, age, 2000, s.135

³¹ Egeli, age, 2008, s.61

harcama miktarına bağılı olarak uygun bir finansal organizasyon türü seçmekle sağlanmaktadır. Finansman yönteminin belirlenmesinde önemli olan husus, benimsenen yöntemin, sosyal güvenlik programlarının hem kısa hem de uzun dönemde dengeli olmasını sağlayarak, yardımların ödenmesine ve idari harcamaların karşılanmasına imkan vermesidir.³²

Primli sosyal güvenlik sistemleri, başlıca iki şekilde işler. Birincisi, ilgililerden belli bir dönemde alınan primlerin aynı dönemdeki yardımlara tahsis edilmesidir. Buna dağıtım (pay-as-you-go) yöntemi denir. İkincisi ise, ilgililerden alınan katkılarla bir fon oluşturulması ve belirli bir süre sonra şartlar gerçekleştiği takdirde bu fondan ilgililere (sigortalılara) yardım yapılmasıdır. Buna da fonlama (biriktirme veya kapitalizasyon) yöntemi denir.³³

1.5.2.1. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun vadeli riskler açısından daha uygun olduğu belirtilen fonlama (kapitalizasyon) yöntemi, risklere ilişkin olarak gelecekte yapılacak ödemeler için önceden ödenen primlerin bir fonda toplanması ve nemalandırılması esasına dayanır. Yöntemin temelinde matematiğe dayalı aktüerya hesapları yatar.³⁴ Yöntemin işleyişi ise, piyasadaki cari faiz oranını esas alarak, bugünkü gelirin ilerideki belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değeri hesaplamak şeklindedir.³⁵ Kısacası, fonlama yönteminin esası, bugün toplanan primlerin bir fonda biriktirilip, en iyi şekilde değerlendirilerek, gelecekte kullanılmasıdır.

Kapitalizasyon yönteminde, bireysel kapitalizasyon (bireysel fon biriktirme), kolektif kapitalizasyon (kolektif fon biriktirme) ve Mesleki Planlar olmak üzere üç farklı yöntem vardır. Kapitalizasyon yönteminde, iştirakçinin katkıları ya müşterek bir havuzda toplanır. Ya da her iştirakçi için belirlenen ayrı bir hesapta toplanır. Birincisine; Genel kapitalizasyon (genel fonlandırma), İkincisine; Bireysel Kapitalizasyon (bireysel fonlandırma) sistemi denir. Mesleki planlar ise işverenlerin portföylerin içinde bireysel gruplar yer almaktadır.³⁶

³² Uşun, age, s.33

³³ Alceylan, agm, s.74

³⁴ Uşun, age, s.39

³⁵ Alceylan, agm, s.74

³⁶ Lu WANG, Otto A. DAVIS; "Choice of Public Pension Systems in Developed Countries: A Model, Estimation, and the Importance of economic Freedom", 2004, Erişim; http://www.freetheworld.com/papers/wang_davis.pdf, (18.10.2007)

Bireysel kapitalizasyon yönteminde, her sigortalı adına sigortalının kendisinin ve işverenin ödediği primler sigortalının kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur. Bu yöntemde belli bir dönemde toplanan primlerin yine o dönem içinde dağıtımı söz konusu değildir. Bu nedenle, fonda toplanan meblağlar büyük rakamlara ulaşır. İşçi ve işverenler tarafından ödenen primler, primlerden elde edilecek faizler ve primlerin işletilmesinden elde edilecek gelirler özel bir hesapta toplanır, biriken bu fonlar gelir getirecek alanlarda değerlendirilerek ileride sigortalılara yapılacak ödemelerin kaynağını oluşturur ve sistemin nakit gereksinimini azalttığından finansmanını kolaylaştırır.³⁷

Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler ortak bir fonda toplanır ve sigortalılarla öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur. Cari giderler karşılandıktan sonra, ortak bir fonda toplanan primler, aktüeryal hesaplamalar yapılarak nemalandırılmaktadır. İleride kullanılmak üzere biriktirilen fonların işletilmesiyle faiz ve benzeri gelirler elde edilmekte ve finansmanı kolaylaştırıcı bir durum ortaya çıkmaktadır.³⁸ Öte yandan fonların işletilmesi ve giderek yatırımlara yönelmesi, ülke ekonomisinin kalkınması açısından da yarar sağlar.

Kapitalizasyon yöntemi; yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarına uygun düşmektedir. Ne var ki, bu uygunluk, ekonomik sistemde, özellikle paranın değerinde belli bir istikrarı varsaymaktadır. Halbuki toplanan fonlar, enflasyon ve para değerindeki düşümlere bağlı olarak değer kaybettiğinden dolayı, enflasyonist eğilimler ve sıkça başvurulmuş devalüasyonlar, kapitalizasyon yönteminden beklenen yararları tümüyle ortadan kaldırmaktadır.³⁹ Ancak, sistem, çeşitli risk olasılıklarının matematiksel ve istatistiksel yöntemlerle hesaplanarak, uzun vadede sigortanın gelir gider denkleğinin gerçekleştirilmesini sağlayan aktüeryal bir temele oturtulmuşsa, fonda birikenler sistemin yükümlülüklerine eşit olmakta ve sistem daha iyi işleyebilmektedir.⁴⁰

³⁷ Franco MODİGLİANI, Maria Luisa CEPRİNİ, Arun S. MURALIDHAR, "A solution to the Social Security Crisis", Sloan Working Paper 4051, November 1999 (Third Revision), Erişim: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2740/SWP-4051-42747675.pdf?sequence=1>

³⁸ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

³⁹ Egeli, age, 2008, s.62

⁴⁰ Yurdadoğ, age, s.4-5

1.5.2.2. Dağıtım (Yılı Yılına Finansman) Yöntemi

Dağıtım yönteminde, emeklilik ödemeleri, güncel sigorta primleri veya bütçe transferleriyle finanse edilmektedir. İdari açıdan yönetimi oldukça kolay olan bu yöntemde, herhangi bir aktif birikimi söz konusu olmadığı gibi, gelecekte gerçekleştirilecek ödemeler için herhangi bir tasarruf da yapılmamaktadır. Dağıtım yönteminin hareket noktası, toplanan primlerin enflasyondan ötürü değer kaybına uğramasını önlemektir. İş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık vb. kısa vadeli sigorta kolları için dağıtım yönteminin elverişli olduğu belirtilmektedir.⁴¹ Dağıtım yönteminin amacı sosyal ve ekonomik risklere karşı toplumun bütün bireylerine güvence sağlamaktır.⁴²

Dağıtım sistemi, belirli bir sigorta döneminde elde edilen gelirler ile aynı dönemde ya da bir sonraki dönemde yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin karşılanması esasına göre işlemektedir. Başka bir ifade ile sigortalının o dönem içerisinde gelirlerinden kesilen primler (aidat- katılım payları) toplanarak, o dönemin içerisinde ya da gelecek dönemde pasif sigortalılara yapılan yardımlarda kaynak olarak kullanılmaktadır.⁴³ Çalışan kuşağın, kendinden önceki çalışan kuşağı finanse etmesi temel ilkedir. Bu finansman yöntemi, nesiller arası dayanışmayı sağlar. Gelir ve giderin sürekli denge halinde olması, sistemin yükümlülüğünü yerine getirmesi için temel şarttır. Sistemin temel finansman kaynağı, çalışanlar, işverenlere ve devlet tarafından sağlanan primlerdir.⁴⁴

Primler ilgili dönemlerin gider tahminlerine göre tespit olunur. Prim yükünün ağırlığı, diğer koşullar değişmemek şartıyla, ilgili devrede sosyal gelir alanlarla, çalışarak prim ödeyenler arasındaki orana göre değişmektedir. Bunun tersi de düşünülebilir. Birinci durumda gelirlerin ve primlerin seviyesi giderlere, ikinci durumda giderlerin seviyesi ise gelirlere bağlı olarak değişir.⁴⁵ Şöyle ki prim ödeyenlerin sayısı, yardım alanlardan fazla ise, prim oranlarının düşürülmesi ya da

⁴¹ Uşun, age, s.34

⁴² Egeli, age, 2008, s.63

⁴³ Modigliani, Ceprini, Muralidhar, age, Erişim: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2740/-SWP-4051-42747675.pdf?sequence=1>

⁴⁴ Suat UĞUR, “**Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**”, TİSK Yayınları No:244, Ankara 2004, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁴⁵ Yurdadoğ, age, s.4-5

yardım miktarının yükseltilmesi söz konusu olabilecektir. Prim ödeyenlerin sayısındaki azalma ya prim oranlarında bir artışa ya da sigorta yardımlarının miktarında bir düşüğe neden olacaktır.⁴⁶ Dağıtım yöntemi dengeyi zorunlu kılar. Dengenin bozulduğu dönemlerde ise sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu yöntemde gelir ve giderler sürekli olarak dengede olmak zorundadır.

Sistem; demografik, ekonomik, sosyo-ekonomik ve politik değişimlere karşı hassastır. Her dönemde prim ödeyenlerin sayısı ile sistemden pasif sigortalı olarak yararlananların sayısı arasındaki oran (bağımlılık oranı), sistemin geleceğini belirleyen en önemli faktörlerdendir. Ülkenin istihdam hacmi, işgücü kapasitesi ve işsizlik gibi faktörler de bağımlılık oranını ve sistemin yükümlülüklerini yerine getirmesini önemli ölçüde etkilemektedir. Gelecek dönemler için genelde fon birikimi yapılmaz. İleride sağlanacak yardımlar enflasyon ve para değerindeki düşüşlerden çok fazla etkilenmemektedir.⁴⁷

Daha önce de belirtildiği gibi sosyal güvenliğin finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Finansman yönteminin belirlenmesinde önemli olan husus, benimsenen yöntemin, sosyal güvenlik programlarının hem kısa hem de uzun dönemde dengeli olmasını sağlayarak, yardımların ödenmesine ve idari harcamaların karşılanmasına imkan vermesidir. Bu seçimi yapan her ülke kendi koşullarını göz önünde bulundurarak karar vermektedir. Bu açıdan bakıldığında yapılan seçim gelenekler, teknik, politik ve sosyal bir dizi faktöre bağlı olmakla beraber daha çok tercih edilen yöntem dağıtım yöntemi olmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumları ilk kuruluş yıllarında finansman metodu olarak kapitalizasyon yöntemini belirlemişlerdir. Ancak uygulamada kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği karşılıklar ayrılamamış ve fon sistemi oluşturulamamıştır.

⁴⁶ L.H. THOMPSON, “**Operation of Pension Systems: Public or Private**”, Social Protection in Asia and the Pacific, Asian Development Bank, 2001, s.253 Erişim; http://www.adb.org/Documents/Books/Social_Protection/chapter_06.pdf. (23.11.2007)

⁴⁷ James ESTELLE, “**Reforming Social Security Around the World: Common Solutions, Contrasting Solutions**”, Swiss Statistical Bureau Conference on Social Security, November 1999, Erişim: www.worldbank.org/wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/pdfpaper/week1/james.pdf, (01.03.2008), s.6.

Bunun sonucunda günümüzde de halen uygulanmakta olan dağıtım yöntemi sistemin tümünde uygulanmaya başlanmıştır. Tablo 2’de OECD üyesi ülkelerinin uyguladıkları finansman yöntemleri gösterilmiştir.

Tablo 2 – OECD Üye Ülkelerinin Uyguladıkları Sosyal Güvenlik Finansman Yöntemleri

ÜLKE	UYGULANAN PLAN ADI	FİNANSMAN YÖNTEMİ
Arjantin	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Avustralya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
Avusturya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Belçika	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Brezilya	Özel Sosyal Güvenlik	Kapitalizasyon Yöntemi
Şili	Bireysel Prim Hesapları	Kapitalizasyon Yöntemi
Çek Cumhuriyeti	Kamu Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Danimarka	Kamu Prim Sistemi	Dağıtım / Kapitalizasyon Yöntemi
Fransa	Eyalet Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Almanya	Eyalet Prim Biriktirme	Dağıtım Yöntemi
Yunanistan	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Meksika	Bireysel Fonlama Hesapları	Kapitalizasyon Yöntemi
İrlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
Yeni Zelanda	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Peru	Özel Prim Sistemi	Kapitalizasyon Yöntemi
Türkiye	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
Portekiz	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
İtalya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Lüksemburg	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Slovakya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
İspanya	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
İsviçre	Eyalet Primleri	Dağıtım Yöntemi
Polonya	Kamu Prim Planları	Dağıtım Yöntemi
İzlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi

Kaynak: İsmail GÜNEŞ, Soner YAKAR, “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl:2004, Cilt:13, Sayı:2, s.133, Erişim:<http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, (15.04.2008)

1.6. SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ VE ÇEŞİTLİ ÜLKE UYGULAMALARI

Sosyal güvenlik sistemleri uzun bir tarihsel evrimin sonucu olup, bu sistemlerin oluşumunu hazırlayan koşullar ve ilk sistemler Batı toplumlarında ortaya çıkmıştır.⁴⁸ Bilindiği üzere, risk ya da tehlikelere karşı geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle, zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı

⁴⁸ Apan, agm, s.194

ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları Almanya'da 1880'li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulmuştur. Sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamayı, ABD'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde çağdaş anlamda yenileşmenin öncüsü olarak kabul edilen Beveridge ve 1942 tarihli ünlü raporu temsil etmektedir.⁴⁹

Ancak devletler sosyal güvenlik sistemlerini ülkelerinin iktisadi ve sosyal gelişmişlik düzeyine, geleneklerine, diğer ülkelerden aldıkları örneklerle, üst düzey siyasilerinin ve bürokratlarının tercihlerine ve bilim adamlarının tavsiyelerine uygun olarak oluşturmaktadır. Sonuç olarak, dünyada tek bir sosyal hukuk düzeni mevcut olmayıp her ülkenin kendine özgü bir yapılanması vardır. Ancak söz konusu yapılanmalar ortak özellikleri dikkate alınarak gruplandırılabilir. Dünya da yaygın olarak sosyal güvenlik sistemlerini şu temel başlıklar altında tasnif edebilmek mümkündür.

1.6.1. İşçi Sigortası (Bismarck) Sistemi

İşçi Sigortası Modeli, bütün çalışanların sosyal güvenceden yararlanmalarını amaçlayan ve sosyal sigorta tekniği ile bu amacını gerçekleştirmeye çalışan bir sosyal güvenlik sistemidir. İlk modern sosyal güvenlik sistemi olma özelliğini taşıyan ve ilk olarak Almanya'da uygulanan İşçi Sigortası Modeli, daha sonraları Avusturya, İtalya, Belçika, İsveç, Norveç vb. ülkelere örnek teşkil etmiştir. Almanya'da Bismarck tarafından işçilerin ağır çalışma koşulları dikkate alınarak, mevcut çok sayıdaki farklı sigorta sandıkları ve bunlar için ödenen primler ve sunulan edimler standartlaştırılarak çalışanların zorunlu olarak sigortalı olmaları sağlanmıştır. Çalışanlar için 1883'te hastalık, 1884'te iş kazaları ve 1889'da yaşlılık ve malullük sigortaları kurulmuştur. İşsizlik sigortası ise 1927 yılında kurulabilmiştir.⁵⁰

İşçi Sigortası Modeli ile çalışanların tümü, sosyal risklere karşı sosyal sigorta tekniği kullanılarak korunmaktadır. Her işçi, ücret gelirin belirlen bir yüzdesini prim olarak ödemektedir. İşçi, sigortaya işvereni ile eşit miktarda katkıda bulunmaktadır.

⁴⁹ Ali GÜZEL, "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?", Çalışma Ve Toplum Dergisi, Yıl:2005 Sayı:4, s.64, Erişim:http://www.kristalis.org.tr/aa-dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf, (15.04.2008)

⁵⁰ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

İşçi için sigorta edilen risk meydana geldiğinde, söz konusu riskin mali yükü sosyal sigorta tarafından karşılanmaktadır. İşçi ve işveren primlerinin yanında devletin de finansmana katkısı olmaktadır. Sadece çalışanları içine alan sosyal güvenlik sistemi zamanla işçilerin dışında bağımsız çalışanları, daha sonra çalışmayan nüfusu da kapsamına alacak şekilde geliştirilmiştir. Bu sistemin temel özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz;⁵¹

- Sistemin sigortasından yaralananların ücretinin belirli bir miktarın altında olması,
- Yapılan yardımın ücrete paralel olması,
- Zorunlu olması,
- Sigortalıların ödedikleri prim sistemine dayanması.

Günümüzde, bazı farklılıklar olmakla beraber sosyal sigorta modeli en yaygın olarak uygulanan modeldir. Aralarındaki kimi farklılıklara karşın, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin büyük bir bölümünde bu model uygulanmaktadır. Türk Sosyal Güvenlik Sistemi de mevcut yapısıyla bu model ile uyum içindedir. Modelin esası ve doğası, Beveridge Sisteminin aksine, kurumsal (idari) yapıda ve sosyal sigorta hakları açısından farklı yasal düzenlemeleri zorunlu kılmasıdır. Çalışanların, mesleki faaliyetlerinin özelliklerine göre farklı sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları, kazançlarına bağlı prim esası, sosyal sigorta yardımlarında da belirli bir farklılığı beraberinde getirir.⁵²

1.6.2. Halk Sigortası (Beveridge) Sistemi

İngiltere'de 1 Aralık 1942 yılında geleneksel sosyal güvenlik kurumlarının sanayileşme sonrası toplumsal sorunların çözümünde yeterli olmamasından hareketle yeni bir sosyal düzenin tesisi amacıyla Lord William Beveridge tarafından yeni bir fikir ortaya atılmıştır. Beveridge, anılan raporda, "yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası" olduğunu vurgulayarak, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununu çözümlenebileceğini ifade etmiş ve sistemin yaslanacağı temel ilkeleri belirlemiştir.⁵³

⁵¹ Egeli, age, 2008, s.51,

⁵² Güzel, agm, s.63, Erişim: http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu-Aliguzel.pdf, (15.04.2008)

⁵³ Güzel, agm, s.63, Erişim: http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu-Aliguzel.pdf, (15.04.2008)

Sosyal güvenliği halkın tümüne yayma ilkesini esas alan bu yaklaşımın temeli, devletin vergi gelirleri ile sistemin finansmanına katkıda bulunmasıdır. Buna göre Beveridge Sistemi; bütün bireyleri sosyal güvenceden yararlandırma hedefi ile ülkede yaşayan herkesi ayırım gözetmeksizin kapsamına alarak sosyal adaletsizliği ortadan kaldırmaya çalışan, finansmanı primlerle sağlanan modern bir sosyal güvenlik sistemi olarak tanımlanabilir.⁵⁴

Halk Sigortası Modeli, sosyal sigorta sistemi ve milli yardım sistemi olmak üzere temelde iki örgütlenme esasına dayanmaktadır. Beveridge Planı'nda sosyal sigorta sistemi, sigortalı tarafından veya onun adına başkalarınca zorunlu bir prim ödenmesini ve riskler gerçekleştiğinde de iştirakçinin ödediği prim miktarına bakılmaksızın ona belirli bir miktarda nakdi yardım yapılmasını öngörmektedir. Milli yardım sistemi ile sosyal sigorta sistemi kapsamına alınamamış veya herhangi bir sebeple kapsam dışında kalmış veyahut sosyal sigorta yardımları ile ihtiyaçlarını karşılayamayan kişilere yardım yapılması amaçlanmaktadır.⁵⁵

Halk Sigortası Modeli'nde; 15–65 yaşları arasındaki herkes iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, maluliyet, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı prim ödemektedir. Sigorta primleri, işçilerde gelirlerinin yüzdesi üzerinden, bağımsız çalışanlarda ve çalışmayanlarda ise maktu bir tarifeye göre alınmaktadır. Primler, her risk için ayrı ayrı alınmayıp tümü için tek bir ödeme yapılmaktadır.

İşçi ve Halk Sigortası sistemleri arasındaki en belirgin fark, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılım şeklidir. Bismarck sisteminde işveren ve işçi katkılarının (prim sistemi), Beveridge sisteminde ise devlet katkısının ön plana çıktığı görülmektedir.⁵⁶

1.6.3. Karma Sistem

Bismarck tarafından kurulan ve ilk modern sosyal güvenlik sistemi olan İşçi Sigortası Modeli ile Beveridge tarafından kurulan Halk Sigortası Modeli pek çok ülkede benimsenmiş, bazı ülkeler ise her iki sistemi birlikte uygulama çabasına

⁵⁴ Egeli, age, 2008, s.52

⁵⁵ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁵⁶ Egeli, age, 2008, s.53

girmiştir. İşçi Sigortası Modeli ile Halk Sigortası Modeli'nin birlikte uygulanması sonucu ortaya çıkan ve Karma Model olarak bilinen sosyal güvenlik sisteminde finansman, işçilerin ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden işverenleri tarafından sağlanmaktadır.⁵⁷

Örneğin, Hollanda'da önceleri Bismarck modeli esas alınmış, daha sonra bir komisyon kurularak Beveridge modeli çerçevesinde herkesin tüm risklere karşı korunmasına yönelik reform çalışmaları yürütülmüştür. Buna göre halk; hastalık, analık, kaza, sakatlık, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı değişik düzenlemelerle koruma altına alınmıştır. Ancak, anılan risklere karşı ayrı ayrı sigorta kolları tahsis edilmemiş, işçiler ve halk söz konusu tüm riskler bakımından sağlık mevzuatı çerçevesinde koruma altına alınmıştır.⁵⁸

Hollanda'da uygulanan söz konusu Modelin özelliklerinin arasında; mesleki risk yerine sosyal riski vurgulayan evrensel düzenlemeler ve yüksek fayda düzeyleri, sosyal güvenlik yönetimini ve sosyo-ekonomik politika yapıcılarını kapsayan bir organizasyon, gelir telafisine odaklanma, kadının işgücüne düşük düzeyde katılımı gibi hususlar yer almaktadır.⁵⁹

1.6.4. Devletçe Bakım Sistemi

Devletçe Bakım Sisteminde, sosyal güvenlik harcamaları devlet bütçesinden bu amaç için ayrılan kaynaklarla karşılanmaktadır. Dolayısıyla sistem, sosyal riskler bakımından sigorta sistemini devre dışı bırakıp, sağlanacak yardımlardan sadece devleti sorumlu tutmaktadır. Sistemin esas amacı, asgari ölçüde yaşam sağlamaktan ziyade iktisadi iyileştirme yapmaktır. Bu sistemde mesleki ve sosyal durumu ne olursa olsun yoksul durumdaki fertler sosyal güvenlik hakkından yararlanma hakkına sahiptir. Yararlanmanın kapsamı, önceki kazanç düzeyine göre belirlenmektedir.⁶⁰

Devletçe Bakılma Modeli'nde, sosyal güvenliğin sağlanması için yapılan harcamaların devlet bütçesinden karşılanması, sosyal güvenlik tedbirlerinden

⁵⁷ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁵⁸ Egeli, age, 2007, s.45

⁵⁹ Ali Nazım SÖZER, “**Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli**”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Nisan 2001, s.3

⁶⁰ Sözer, agm, s.4

yararlananların sosyal güvenliğin finansmanına hiçbir şekilde katkısı olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira, vergi yükümlülerinin ödedikleri vergiler ölçüsünde finansmana dolaylı katkıları söz konusu olmaktadır. Ancak; sosyal hizmetlerden faydalananlar her zaman vergi ödeyenler olmadıklarından ve gelir düzeyi yükseldikçe ödenen vergi miktarı da artan oranlı olarak yükseldiğinden Devletçe Bakılma Modeli tüm toplum çerçevesinde yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru yeniden bir gelir transferi yapmaktadır. Finansmanda karşılaşılan sıkıntıların aşılabilmesi için genelde yeni vergiler koymaya veya mevcut vergilerin oranlarının artırılması yoluna gidilmektedir.⁶¹

Örneğin, bu sistemin uygulandığı, Yeni Zelanda'da geliri yetersiz tüm fertler toplumdaki nafaka alacaklısı olarak kabul edilmektedir. Bir diğer ülke olan Danimarka'da ise halk aylığı, zorunlu resmi iş pazarı ek aylığı ve gayri resmi ihtiyari iş pazarı ek aylığı uygulamaları mevcuttur.⁶²

1.6.5. Koruyucu Fon Sistemi

Belirli katkılı emeklilik programı olan Koruyucu Fon Modeli, kamu sektörü tarafından yönetilen zorunlu bir tasarruf programıdır. Risk birikimi olmadığından diğer sigorta programlarından farklıdır. Hesaplar bireyselleştirildiğinden bireyler arasında yeniden dağıtım olmamaktadır.⁶³ Hastalık, kıdem tazminatı vb. bazı koşullarda işverenler tarafından çalışanlara minimum fayda ödenmesi iş yasalarının bir gereğidir. Sigorta programları tarafından öncelikli olarak finanse edildiğinden sağlık hizmetleri de nakit programlar arasına dahil edilmektedir.⁶⁴

Koruyucu Fon Modeli'nde, bireysel tasarruf hesabına dayanan emeklilik fonları mevcut olup, fonların yönetimi devlet tarafından yapılmaktadır. Her çalışanın kendi adına bireysel hesaplarında toplanan prim tutarlarından oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Bu Model'de işçinin isteği halinde konut, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere kredi verilebilmektedir. Oluşan fonların hepsi devlet güvencesi altında bulunmaktadır.

⁶¹ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁶² Egeli, 2008, age, s.54

⁶³ Egeli, 2007, age, s.45

⁶⁴ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

Koruyucu Fon Modeli, Hong Kong dışında Malezya, Singapur gibi diğer Asya ülkelerinde ve bazı Güney Afrika ülkelerinde uygulanmaktadır.⁶⁵

1.6.6. Özel Sigorta Sistemi

Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından sosyal güvenliğin kamu hizmeti ve görevi olma nitelikleri eleştirilmektedir. Bu bağlamda, mevcut kamu sosyal güvenlik rejiminin tümüyle ortadan kaldırıp onun yerine zorunlu Özel Sigorta Modelinin ikame edilmesine ilişkin yaklaşımlar çok etkili olmuştur. Zira Latin Amerika'da Şili öncülüğündeki bazı ülkeler, Özel Sigorta Modeli ile faaliyet göstermeye başlamışlardır.⁶⁶

Latin Amerika ülkeleri içinde emeklilik sistemini özelleştirerek Bismarck modelinden en radikal olarak ayrılan Şili'de, kamusal dağıtım sisteminin yerini bireysel hesaplara dayalı emeklilik fonları almıştır. Şili reformunu takip eden yıllarda, Arjantin, Bolivya, Kolombiya, El Salvador, Meksika, Peru, Uruguay ve diğer Latin Amerika ülkelerinde benzer modeller uygulanmaya başlamıştır. Latin Amerika'daki yapısal emeklilik reformları, üç ana grupta toplanmaktadır.

- **İkame Edici Özel Model:** Söz konusu model ile kamu emeklilik sistemi tasfiye edilerek özel emeklilik fonları sistemi kurulmuştur. Emeklilik sigortası fonları özel sektör tarafından işletilmektedir.
- **Alternatif Rekabetçi Özel Model:** Peru'da 1993, Kolombiya'da 1994'te kurulan özel bireysel emeklilik modelinin kamu sistemine alternatif olması yanında iki sisteminde birbirleriyle rekabet etmesi amaçlanmıştır. Her iki ülkede de mevcut olan kamu ve özel emeklilik sigortası kurumları arasında sigortalıya tercih yapma olanağı verilmektedir. Kamusal emeklilik bu modelde kapatılmamakla birlikte Kolombiya'da tümüyle, Peru'da ise kısmen özel emeklilik modeli ile yarışacak ölçüde yenilenmiştir.

⁶⁵ DPT, age, s.20, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, (10.08.2007)

⁶⁶ Egeli, age, s.57, 2008

- **Tamamlayıcı Özel Model:** Arjantin'de 1994'ten, Uruguay'da 1996'dan, Kosta Rika'da ise 2001'den beri zorunlu yeni özel bireysel emeklilik modeli, reform edilmiş kamu sistemini tamamlamaktadır. Kamu emekliliği, temel emeklilik olup özel emeklilik modeli ile bütünleştirilmektedir.⁶⁷

1.6.7. Dünya'da Sosyal Güvenlik Uygulamaları

1.6.7.1. Şili Sosyal Güvenlik Sistemi

Şili Hükümeti, 1981 yılında, sosyal güvenlik açıkları ve bunların devlet bütçesinde meydana getirdiği aşırı yük sebebiyle yeni emeklilik sistemini uygulamaya koymuştur. Daha önce kamu emeklilik sistemini (dağıtım sistemi) uygulayan Şili, reform sonucu özel yönetimli, bireysel tasarruf hesabı emeklilik sistemine geçmiştir. Bu sistemin özü; bireysel kapitalizasyon, yani toplanan fonların özel yönetim altında olması ile katılımcıların, fonlarının birikiminde ve yönetilmesinde söz sahibi olmalarıdır.⁶⁸

Başka bir deyişle yapılan emeklilik reformu, dağıtım yöntemiyle finanse edilen kamu emeklilik sistemini, bireysel hesaplara dayalı zorunlu özel emeklilik sistemi ile ikame etmiştir. Yeni özel emeklilik modelinin yürürlüğe girmesiyle, işgücüne yeni katılan işçiler ile eski emeklilik sisteminden ayrılmaya karar verenler, bireysel emeklilik hesaplarına katkı yapmaya başlamıştır. Bireysel emeklilik hesaplarına ödenen katkıların toplandığı fonlar, emekliliğe hak kazananların emeklilik gelirlerinin finansmanında kullanılmaktadır.⁶⁹

Bireysel hesaplarda biriken tasarruflar, kısaca AFP (Administradores de Fondos de Pensiones) diye bilinen Bireysel Emeklilik Yatırım Şirketleri tarafından yönetilir. AFP'ler, yasal olarak emeklilik hesaplarından tamamen ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Yatırım Şirketleri, emeklilik yatırım fonu sunmakta ya da emeklilik yatırım

⁶⁷ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁶⁸ DPT, age, s.20, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, (10.08.2007)

⁶⁹ June E. O'NEILL, "Social Security Privatization: Experiences Abroad", Congressional Budget Office, CBO Paper, January 1999, Erişim: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/10xx/doc1065/ssabroad.pdf>, (11.05.2008), s.11

fonu piyasasından çekilmekte serbest olmakla beraber, kuruluş ve çalışma esasları hakkında oldukça detaylı yönetim ve denetim kanunlarına uymak zorundadırlar.⁷⁰

Çalışanlar, emeklilik fon yönetim şirketlerine yönetim ücreti olarak maaşlarının yaklaşık %1,76'sı oranında ve ilave olarak da hayatta kalma ve malullük sigortası içinde yaklaşık %0,64 oranında ödemede bulunmaktadır. Emeklilik fon yönetim şirketleri, çoğu katkılar üzerinden olmak üzere sabit ücretle faaliyet göstermektedir. Çalışanlar, primlerini yatırmak istedikleri şirketleri seçebilmekte ve bu konuda işverenin bir müdahalesi olamamaktadır. Katılımcılar, hiçbir transfer ücreti ödemedi bireysel hesabındaki bütün birikimlerini alarak bir emeklilik fon yönetim şirketinden bir diğerine yılda iki kez geçebilmektedir. Kadınlarda 60, erkelerde 65 yaşında hak kazanılan emeklilik için emekliler, yıllık emekli maaşı alma veya sistemden çıkarak toplu ödeme alma ya da iki seçeneğin karışımı arasında seçim yapabilmektedir. Enflasyona karşı korunan emekli maaşının miktarını, bireylerin katkı miktarları ve söz konusu katkıların getirileri ile yönetim ücretlerinin miktarı belirlemektedir. Bireysel hesaplarda biriken tasarruflar, özel sektör tarafından hazırlanan yatırımlarda emeklilik fon yönetim şirketlerince değerlendirilmektedir. Emeklilik fon yönetim şirketleri sadece bir fon yönetebilmekte iken, Mart 2000'den itibaren ikinci fonu da isteyebilmektedir.⁷¹

Uygulamada hükümet, müflis duruma düşmeleri riskine karşı fon varlıklarını garanti altına almak için emeklilik fonlarını düzenlediği gibi, emeklilik için asgari reel getiriye taahhüt etmektedir. Yirmi ve daha fazla yıl katkıda bulunan çalışanın emeklilik geliri, asgari emeklilik gelirinin altında kalması halinde devlet, asgari emeklilik gelirini temin etmek için katkıda bulunmaktadır.⁷² Hazine asgari emeklilik maaşı garantilerini finanse etmek için genel gelirlerinden yararlanmaktadır. Asgari emeklilik maaşı garantisi, sosyal güvenlik katkısı sonrası ortalama gelirin yaklaşık %25'i veya asgari ücretin yaklaşık %75'i kadar olmaktadır.⁷³

Şili özel emeklilik sisteminin uygulamada olduğu süre boyunca ekonomide görece bir iyileşmenin olmasına ve primlerin beklentilerin üzerinde getiri sağlanmasına

⁷⁰ TÜSİAD, "Türk Emeklilik Sisteminde Reform(Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler)", Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382, Kasım 2004, s.97

⁷¹ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁷² John B. WILLIAMSON, Fred C. PAMPEL; "Does The Privatization Of Social Security Make Sense For Developing Nations?", ISSA, International Social Security Review, Vol.51. 4/1998, s.13

⁷³ O'Neill, age, s.13–14, Erişim: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/10xx/doc1065/ssabroad.pdf>, (11.05.2008)

rağmen, sistemde emekli olanların sayısının artmasının ve ilerideki yıllarda ekonomik gelişmeye bağlı olarak getiri oranlarının azalmasının sistem üzerinde nasıl bir etki yapacağı bilinmemektedir. Kamu emeklilik sisteminin tasfiyesi ile ortaya çıkan bütçe yükleri zaman içinde azalmasına rağmen, yeni özel emeklilik sisteminin de devlete maliyetleri bulunmaktadır. Zira, sosyal yardım gelirleri ve asgari emeklilik aylığı uygulamaları devletin sorumluluğu altındadır. Ayrıca, emeklilik yatırım fonu şirketlerinin getiri oranlarında uzun süreli ve yaygın bir gerileme ortaya çıktığında devletin mali yükümlülükleri artış gösterecektir.⁷⁴

Şili modeli dünyada pek çok ülke açısından örnek bir model olarak görülmekle birlikte, ülkede özellikle emeklilik sisteminin işleyişi bakımından özellikle düşük gelirli kesimler yönünden yeterli gelir desteğinin sağlanmadığına yönelik tartışmalar başlamıştır. Dolayısıyla Şili Hükümeti kısa bir süre içinde sosyal güvenlik sisteminde devlete daha büyük bir rol veren ek bir sistemi uygulamayı planlamaktadır. Bu çerçevede özel emeklilik sistemine ek olarak devlet tarafından toplumda emeklilik primi ödeyemeyen yoksul kişilere yönelik minimum emeklilik ödemesini garanti eden bir düzenlemeye gitmeyi hedeflemektedir.⁷⁵

1.6.7.2. İsveç Sosyal Güvenlik Sistemi

İsveç'te kazanca göre yüksek primlere dayalı sosyal güvenlikte birlik sistemi benimsenmiştir.⁷⁶ Üç ayaklı emeklilik sistemi olan İsveç'te yeni emeklilik programları ise 1999'da başlatılmıştır. Erkekler ve kadınlar için emeklilik yaşının 65 olduğu birinci ayak, ikamet eden herkese minimum emekli aylığı vermektedir. İkinci ayak, tüm çalışanlar için kazançlarla ilişkili ve üst sınırlı kamu emekliliği sağlamaktadır. Üçüncü ayak; mesleki emeklilik, bireysel emeklilik ve özel tasarrufların bütününden oluşan gönüllü emekliliktir. Böylece, İsveç'in temel ve zorunlu devlet emeklilik programını yenilemiştir.⁷⁷ Söz konusu yeni kamu emekliliği, zorunlu bireysel tasarruf programlarıyla fonlanan, zorunlu bir temel emeklilik programından meydana

⁷⁴ Recep KAPAR, “**Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler**”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 1999, s.183-184

⁷⁵ Egeli, age, 2008, s.84

⁷⁶ Egeli, age, 2008, s.77

⁷⁷ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

gelmekte ve adı Sigorta Kasası olan milli sosyal güvenlik kurulu ile PPM olarak bilinen Pirim Emekliliği Dairesi tarafından yönetilmektedir.⁷⁸

Birinci ayak emeklilik programı Garanti Emekliliği olarak adlandırılmaktadır. Birey yaşamı boyunca gelirin hiç olmaması ya da düşük gelire sahip olması durumunda garanti emekliliğine hak kazanır. Garanti emekliliği aylığına hak kazanabilmek için İsveç'te en az 3 yıl ikamet etmiş olmak gerekmektedir. Tam garanti emekliliği alabilmesi için ise İsveç'te 40 yıl ikamet etmiş olmak şartı aranmaktadır. Garanti emekliliği, en erken birey 65 yaşını doldurduktan sonra hak edilir.⁷⁹

İkinci ayak kazançlarla ilişkili olan üst sınırlı kamu emeklilik sistemidir. Kamu emeklilik sistemine dahil sigorta kollarının finansmanı ağırlıklı olarak sosyal güvenlik primleri ve devlet katkısıyla karşılanmaktadır. Sadece aile yardımlarının tamamı vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. Yaşlılara yapılan yardımlar ücretin %95'i oranında olup, sadece işveren tarafından karşılanmaktadır.⁸⁰

Ayrıca, 1990'lı yılların başlarından itibaren üçüncü ayak olarak adlandırılan özel emeklilik sistemine yönelik uygulamalara da başlanmıştır. Buna göre, bireylerin emekliliklerinde elde edecekleri gelirleri; iki ayrı bireysel hesapta biriken fonlara göre belirlenmektedir. Emeklilik gelirlerinin belirlenmesinde önemli ölçüde ulusal hesaplardan yararlanılmakta ve bu hesaplar çalışanlar adına hükümet tarafından yürütülmektedir.⁸¹ PPM, tasarruf sahiplerinin tercihlerini ve bireysel tasarruf programının sigorta kısmını yönetmektedir.⁸²

Çalışanların ödediği %18,5'lik katılım payının %9,25' işçi %9,25'i de işveren payıdır. Katılım paylarının %16'sı hükümet yönetimindeki kamu emeklilik sistemine, %2,5'i ise özel olarak yönetilen bireysel emeklilik hesaplarına aktarılmaktadır. Ülkede emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir.⁸³ Emekli aylığı en erken 61 yaşının doldurulmasından itibaren 65'den önce ve sonra alınabilir. 65 yaşından önce

⁷⁸ Försäkringskassan Sigorta Kasası (İsveç Milli Sosyal Güvenlik Kurumu), "**Sosyal Sigorta Sistemi (Socialförsäkringen)**", Erişim: <http://www.fk.se/sprak/tur/>, (26.06.2008)

⁷⁹ Försäkringskassan Sigorta Kasası (İsveç Milli Sosyal Güvenlik Kurumu), age, Erişim: <http://www.fk.se/sprak/tur/>, (26.06.2008)

⁸⁰ Egeli, age, 2008, s.77

⁸¹ Egeli, age, 2008, s.77

⁸² Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁸³ Försäkringskassan Sigorta Kasası (İsveç Milli Sosyal Güvenlik Kurumu), age, Erişim: <http://www.fk.se/sprak/tur/>, (26.06.2008)

emekliliğe ayrılması durumunda emekli aylığı düşmekte, 65 yaşından sonra emekli olunması durumundan ise, emekli aylığı yükselmektedir. Bu sistemin bir avantajı da, emeklilik ödemelerinin enflasyon oranına göre düzenlenmesidir. Ayrıca, reel ücretlerdeki büyümeye göre de düzenleme yapılabilmektedir.⁸⁴

İsveç'te üçüncü ayak bireysel veya özel emeklilik programlarına ilave olarak gönüllülük esasına dayalı meslek emeklilik programları da bulunmaktadır. Çalışanların yaklaşık %90'ının kapsandığı ve emeklilik yaşının 65 olduğu çeşitli mesleki emeklilik programları, zorunluluk açısından kamu emekliliği ile benzeşmektedir. Mesleki emeklilik programı, işverenin bir taahhüdüdür Mesleki programlara, bir kişinin toplam emekli maaşının yaklaşık %15'i oranında katkı yapılmaktadır.⁸⁵

1.6.7.3. İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemi

İngiltere, emeklilik sisteminde yaptığı reformlarla üzerinde en çok durulan ülkelerin başında gelmektedir. Emeklilik sistemi, hem devlet hem özel sektör emeklilik programlarından oluşmaktadır. Sistem, üç ayak üzerine inşa edilmiş olup ilk ayakta devlet kanalıyla işleyen temel emek ve kazanca bağlı emeklilik, ikinci ayakta işverenler kanalıyla işleyen mesleki emeklilik, üçüncü ayakta ise bireysel emeklilik programı bulunmaktadır.⁸⁶

İngiltere emeklilik sisteminin ilk ayağı temel emeklilik ve kazançlarla bağlantılı emeklilikten oluşmaktadır. Temel devlet emekliliğine üyelik, hem işçilere hem de kendi işi için çalışanlara zorunludur.⁸⁷ Kazançlarla bağlantılı emekliliğe üyelik ise, hafta başına 100 sterlinden fazla kazanan tüm işçiler için zorunludur. Ancak, ikinci ayak işveren programı ile mesleki emekliliği ya da üçüncü ayak bireysel emeklilik ile özel emekliliği seçenlere kazançlarla bağlantılı emekliliğe üyelik zorunlu değildir.

⁸⁴ Egeli, age, 2008, s.78

⁸⁵ Johan LUNDSTRÖM, "Report on Swedish Pensions", Private Pension Systems Administrative Cocts And Reforms, Private Pension Series No:2, OECD, 2001, s.263, Erişim: <http://books.google.com.tr>, (13.06.2008)

⁸⁶ Esfender KORKMAZ, Tekin AKGEYİK, Binhan Elif YILMAZ, Nagihan OKTAYER, Nazan SUSAM, Murat ŞEKER; "Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik", İstanbul Ticaret Odası Yayın no:2006-21, Birlik Ofset Basın Yayın Reklamcılık Tic. Ltd. Şti., İstanbul 2007, ss.81,82

⁸⁷ Egeli, 2008, age, s.72

Devlet, temel emeklilik programını ve kazançlarla bağlantılı emekliliği yönetmektedir. Temel emeklilik programı, dağıtım yöntemiyle finanse edilmektedir. Tüm katkılar Milli Sigorta Fonunda toplanmakta ve oradan da emeklilik ödemeleri yapılmaktadır. Temel emeklilik programı ile tüm çalışanlara düz oranlı bir emeklilik, kazançlarla bağlantılı emeklilik programına katılan çalışanlar için kazanca bağlı emeklilik ödemesi yapılmaktadır.⁸⁸ Kadınlarda 60, erkeklerde 65 olan emeklilik yaşı 2020'de hem kadınlar hem erkekler için 65 olacaktır, 2046 yılında ise kadınlar da 67 erkeklerde ise 68 olması planlanmaktadır.⁸⁹ Emekliliğini 65 yaşından sonraya bırakmayı düşünen her bireyin nihai olarak alacağı emeklilik maaşı, geciktirilen her yıl için %10,4 artacaktır. Ayrıca, temel emeklilik şartlarını sağlayamayan ya da emekli maaşı minimum miktardan düşük olan yaşlı emeklilere de emeklilik maaşı ödenmektedir.⁹⁰

İngiltere emeklilik sisteminin ikinci ayağı işverenler tarafından hazırlanan mesleki emeklilik programlarından oluşmaktadır. İşveren, bir emeklilik programı oluşturup oluşturmamakta ve ayrıca, bunu kazançlarla bağlantılı emeklilik programının yerine koyup koymamakta serbesttir. 1988'den beri, bu emeklilik programlarına üyelik zorunlu tutulmamaktadır. Çalışan programdan çıkıp bireysel emekliliğe geçebilmektedir.

6 Nisan 2001'den itibaren ikinci ayak emeklilik düzenlemesi olmayan çalışanlar ile emeklilik dönemlerine ilişkin başka türlü tasarruf yapma hakları olamayacak kişiler için basit, güvenli, esnek ve fonlu bir ikinci emeklilik sağlanması amacıyla kamu tarafından yürütülen Riske Katılım Emekliliği başlatılmıştır. Söz konusu emeklilik, bireyler için belirli katkılı bireysel emeklilik tipinde, bireysel emekliliğe ilişkin aynı kural ve düzenlemelere tabi düşük primli özel emekliliktir. Fona işverenlerce ödeme yapılması zorunlu değildir.⁹¹

İngiltere emeklilik sisteminin üçüncü ayağı bireysel emeklilik programlarından oluşmaktadır. Bireysel emeklilik tamamen gönüllülük esasına dayalı olup; kendi işinde çalışanlar, bir mesleki emeklilik programına üye olmayan çalışanlar,

⁸⁸ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁸⁹ The Pension Service, "State Pension Your Guide 2007", s.10 vd, Erişim: <http://www.thepensionsservice.gov.uk/pdf/pm/pm2oct07.pdf>, (04.06.2008)

⁹⁰ The Pension Service, age, Erişim: <http://www.thepensionsservice.gov.uk/pdf/pm/pm2oct07.pdf>, (04.06.2008)

⁹¹ The Pension Service, age, Erişim: <http://www.thepensionsservice.gov.uk/pdf/pm/pm2oct07.pdf>, (04.06.2008)

kazançlarla bağlantılı emekliliğin dışında kalmayan bir mesleki programa üye olarak çalışanlar, sadece ölüm yardımı sağlayan bir programa üye olarak çalışanlar bireysel emeklilikten yararlanabilmektedir.

Bireysel emeklilik, mesleki emekliliğe giremeyen kendi işinde çalışanların emeklilik gelirlerini finanse etmede önemli bir rol oynamaktadır. Mesleki programa üye pek çok çalışan, mesleki programın altında emeklilik kazancını maksimize etmek amacıyla gönüllülük esaslı programlara katkı vermektedir. Fonlar vergisiz bazda birikmekte, fakat programın sağladığı faydalar vergilendirilmektedir. Bireysel Emeklilik programında, bireyin kendi emeklilik yaşını 50 ile 75 arasında seçebilmesine yönelik esneklik vardır. Bazı mesleklerde ve ciddi sağlık sorunları olması durumunda 50 yaşından önce sistemden emekli olunabilmektedir.⁹²

1.6.7.3. Almanya Sosyal Güvenlik Sistemi

Almanya'da sosyal güvenlik sistemi dağıtım esasına dayalı ve tüm çalışanları kapsayan bir yapıya sahiptir.⁹³ Sistemin merkezini sosyal sigortalar oluşturmaktadır. Sosyal sigortalar; bütün emeklileri, işçileri ve işçilerin ailelerinin yer aldığı ve toplam nüfusun yaklaşık %90'ını kapsayan bir yapıdadır. Geri kalan kısım ise, özel sigortalar tarafından veya bağımsız çalışanlarda olduğu gibi farklı uygulamalarla güvence altına alınmışlardır. Memur ve asker gibi kesimler de kendilerine ait özel sosyal güvenlik sistemlerine sahiptir.⁹⁴

Almanya sosyal güvenlik sistemi, Bismarck ilkesi ile uyumlu klasik sosyal güvenlik sistemini temsil etmektedir. Sistem, çalışan tüm nüfusun güvenliğini, faydaların ve ödemelerin eşitliğini amaçlamaktadır. Emekliler için garantili bir yaşam standardı nafakası sistem tarafından sağlanmaktadır. Nesiller arası dayanışma anlayışına göre, yaşlıların emeklilik finansmanı, çalışan nüfusça karşılanmaktadır. Sivil hizmetliler, kendi işini yapanlar, işçiler, çiftçiler ve diğer küçük meslek sahipleri,

⁹² Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

⁹³ Monika QUEISSER, "Pension In Germany", World Bank, Policy Reserch Working Paper 1664, October 1996, s.1, Erişim:http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/15/000009265_3961214192443/Rendered/PDF/multi_page.pdf, (23.05.2008)

⁹⁴ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

düzenli emeklilik sigortası kapsamında olmamakla beraber onlar, özel bir sosyal güvenlik sistemine sahip bulunmaktadır.⁹⁵

Emekli aylığı, net ücretin yaklaşık %50'sine eşit olup 1992 de yürürlüğe giren Yaşlılık Aylığı Reform Kanunu'na göre 65 yaşından sonra düzenli olarak verilmektedir. Sistem, çalışanların ve işverenlerin eşit katkılarıyla finanse edilmektedir. Şirket emeklilik planları, özel emeklilik sigortası gibi gönüllüdür. Şirket ya da özel emeklilik sistemlerinin organizasyonu ve finansmanı özeldir.⁹⁶

Almanya'da 1992 ve 1997 yılından sonra yeni bir emeklilik reformu, sosyal sigortalar arasında denge, mesleki hazırlık planları ve özel emeklilik sigortası olmak üzere içinde üç ayaklı düşüncenin olduğu bir içerikle 2001'de yapıldı. Emeklilik reformunun önemli bir yönü, devlet tarafından teşvik edilen özel sigortaların tanıtılmasında olmuştur. Herkes için zorunlu bir özel sigorta planlanmasına rağmen gelen büyük eleştiriler nedeniyle, yasa değiştirilerek, tamamlayıcı özel sigortalara katılım gönüllü yapılmıştır. Katkılarda artışı sınırlamak amacıyla ulusal sigorta programı faydaları, 2030 yılına kadar kademeli olarak azaltılacak ve emeklilik kapsamının yeterli bir miktarını garanti etmek amacıyla devlet, tamamlayıcı mesleki emekliliği veya özel emeklilik planlarını teşvik edecektir. Almanya'da yeni üç ayaklı emeklilik sisteminde etkinlik, adalet ve güvenilirlik unsurlarına önem verilmektedir. Emeklilik sigortası etkinliğine olan bakış açısı, sigorta açıkları riskinin önemi nedeniyle tamamlayıcı koruma zorunlu tutulmamaktadır.⁹⁷ Bu konudaki çalışmalar halen devam etmekte ve sistemin daha da genişletilmesi düşünülmektedir.

1.6.7.4. Japonya Sosyal Güvenlik Sistemi

Japonya'da iş hayatının dinamikleri oldukça kendine özgü bir yapıda olup, yakın zamana kadar ömür boyu istihdam denilen, şirketlerin elemanlarıyla ömür boyu çalıştıkları, çalışanların şirketi sahiplendiği sistem geçerliliğini sürdürmüştür. Ancak, artan küresel rekabet ve Japonya'daki ekonomik durgunluk bu sistemi olumsuz etkilemiş, şirketler eleman çıkarma, küçülme, birçok yardımcı

⁹⁵ Ali Nazım SÖZER, "Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenlik Açısından Yeniden Yapılanmalarına İlişkin Bir Model Önerisi", İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kamu-İş Yayını, Cilt:5, Sayı:3, Nisan 2000, s.640

⁹⁶ Egeli, 2008, age, s.74

⁹⁷ Uğur, age, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

fonksiyonlarını taşeron firmalara verme uygulamalarına gitmek durumunda kalmışlardır.

Japonya'da her çalışan, sağlık sigortası, emeklilik sigortası ve iş sigortası başta olmak üzere çeşitli sosyal güvenlik sistemlerine tabi olmak zorundadır. Sağlık ve emeklilik sigorta katkı paylarına baz teşkil edecek tutar, çalışanın aylık maaşının belli bir katsayı ile çarpılması sonucu bulunmaktadır. Bu tutar üzerinden; sağlık sigortası için (ortalama-yaklaşık) %8,5, emeklilik sigortası için %17,5 oranında prim kesintisi öngörülür ve bu miktar işçi ve işveren tarafından eşit miktarlarda paylaşılarak ödenir. Her kuruluş, işe başlayan çalışanın bir sağlık sigortası kapsamına almak ve Sosyal Güvenlik Ofisine bildirmek zorundadır.

İş sigortası, iş kazaları ve işsizlik için olmak üzere ikiye ayrılmaktadır: İş kazaları sigorta primi, iş koluna göre %0,6-%1,44 arasında değişmekte ve tamamen işveren tarafından karşılanmaktadır. İşsizlik sigortası primi ise, %1,15 oranında olup, %0,4'ü çalışan, kalanı işveren tarafından karşılanmaktadır. Emeklilik sigortası için de çalışanlar Japon Sosyal Güvenlik Ofislerine kaydedilmektedirler. 65 yaşına gelen ve en az 20 yıl prim ödemiş her Japon vatandaşı emekli olmaya ve emekli maaşı almaya hak kazanır. Çalışanlar, prim ödedikleri süre ve maaş tutarlarına orantılı bir emekli maaşı almaktadırlar.

İş kazaları sigortası için, işçi çalıştıran her işyeri İş Standartları Denetleme Ofisine bildirimde bulunarak ödemeleri yapmak durumundadır. İşçilerin geçirdiği ölüm, yaralanma, sakatlık vb. ile sonuçlanan her kazanın mali giderleri bu sigortaca karşılanmaktadır. İşverenin bildirimde bulunmadığı veya prim ödemelerini gerçekleştirmediği durumlarda da, iş kazası halinde giderler cezalı olarak işverenden tahsil edilmektedir. İşsizlik sigortası için de işverenler her işe giren elemanlarını Japon İş Güvenliği Bürosuna bildirmek durumundadır. Sosyal güvenlik prim ödemeleri, bireysel gelir vergisi matrahından düşülebilmektedir.⁹⁸

⁹⁸ TC Tokyo Büyük Elçiliği Ekonomi Müşavirliği, "Japonya'da İş Yasası Ve Sosyal Güvenlik", Erişim: <http://www.hmtokyo.jp/sosyalguvenlik.htm>, (23.04.2008)

II. BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki sosyal güvenlik uygulamaları ve gelişimi doğal ve geleneksel kurumlardan modern sosyal güvenlik uygulamalarına doğru bir evrimleşme geçirmiştir. Avrupa'da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi, ancak sanayi devriminin gerçekleşmesi ve işçi sınıfının oluşmasıyla mümkün olabilmektedir. Osmanlı İmparatorluğu ise sanayileşme sürecine girmemiş ve dolayısıyla sosyal korumayı talep edecek bir işçi sınıfı oluşmamıştır. Aile yapısının da koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesiyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir.⁹⁹ Osmanlı Devleti'nde, Batıda olduğu gibi, sosyal güvenlik düşüncesi, karşılıklı yardımlaşma anlayışı ile başlamış ve gelişmiş; emeği ile geçinenlerin sosyal güvenliği esas itibarıyla üç esasa dayandırılmıştır. Bunlar, aile içi yardımlaşma, meslek kuruluşları kapsamında yardımlaşma ve sosyal yardımlar olarak özetlenebilir.¹⁰⁰

2.1.1.1. Aile İçi Yardımlaşma

Tarıma dayalı, geniş aile yapısı olan Osmanlı toplumunda yaşlı, hasta ve sakatlara gerekli bakım ve destek ailenin diğer bireylerince verilmiştir.¹⁰¹ Bu her toplumda rastlanan, kendiliğinden ve doğal olarak verilen bakım, insani yardım kapsamında değerlendirildiği için sosyal güvenlik açısından fazla önem taşımamaktadır.¹⁰²

Osmanlı Devleti'nde bir nevi üretim ve tüketim birliği niteliği taşımış olan aile, kişinin sosyal risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamış; aile

⁹⁹Cemal Hüseyin GÜVERCİN, “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası Cilt 57, Sayı 2, 2004, s.89 Erişim: www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6, (15.04.2008)

¹⁰⁰ Murat ŞEN, “Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar”, Kasım 2002, Sayı 6, Cilt 16 s.23, Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale33.pdf, (17.12.2007)

¹⁰¹ Meryem KORAY, “Sosyal Politika”, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s.267

¹⁰² Güvercin, age, s.90

içi yardımlaşma sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturmuştur. Gerçekten aile üyelerinden birinin hastalık, kaza ve ölümü halinde ortaya çıkan boşluk, gene aileye dahil öteki üyelerin katkı ve yardımları ile giderilmiş, düzenin aksamadan işlemesine çalışılmıştır.¹⁰³

Bu sistemin özellikle tarıma dayalı kesimde etkin olduğu bilinmektedir. Bütün tarımsal ve gelişmemiş toplumlarda olduğu gibi aile, her türlü risk karşısında sığınılan başlıca yerdir. Sanayileşen toplumlardaki gibi aile bölünmemiş, küçülmemiş ve bağlar gevşememiş olduğundan, aileye mensup olanlar ailenin olanakları ölçüsünde bir sosyal güvenliğe ulaşabilmişlerdir. Osmanlı Devleti'nde aile içi yardımlaşma tarım kesimi dışında el sanatları alanında yapılan çalışmalarda da kendini göstermiştir.¹⁰⁴

2.1.1.2. Meslek Kuruluşları Kapsamında Yardımlaşma

Tezgah ve el sanatlarına dayalı tarım dışı alanlarda hastalık, kaza ve ölüm gibi risklere karşı güvence, Avrupa'da olduğu gibi, mevcut zorunlu esnaf birlikleri (ahiler ve loncalar) içerisinde oluşturulan ve orta sandığı ya da teavün sandığı denilen dayanışma sandıkları tarafından sağlanmaya çalışılmıştır.¹⁰⁵

Sosyal yardımlar ve aile içi yardımlaşmalara göre daha kurumsallaşmış bir nitelik taşıyan bu sandıkların gelir kaynaklarını usta ve kalfaların ödeme gücü ve geleneklere göre ödedikleri aidatlar ile bağışlar ve çıraklıktan kalfalığa, kalfalıktan ustalığa yükselenler için ustaların sandığa ödedikleri harçlar oluşturmaktaydı. Sandıklarca, yoksulluk koşuluna bağlı olarak, hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta, yaşlanan veya tedavisi olanaklı olmayan hastalığa yakalanan usta, kalfa ve çırakların geçimi sağlanmaktaydı.¹⁰⁶

Osmanlı Devleti'nde esnaf örgütlenmesinin ilk dönemlerinde, ahilik teşkilatı (örgütü) yer alır. Ahilik teşkilatı içerisinde esnaf birlikleri, ustalar, kalfalar ve çıraklar yer almıştır. Ahilik teşkilatının başlıca amacı, karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma

¹⁰³ Sevinç AKBULAK – Yavuz AKBULAK, “**Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler**”, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2004, s.7

¹⁰⁴ Şen, age, s.24, Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale33.pdf, (17.12.2007)

¹⁰⁵ Akbulak, Akbulak; age, s.8

¹⁰⁶ Güvercin, age, s.90

düşüncesinin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasıdır. Ahiler, bir sanat ve meslek topluluğu olmakla beraber, asıl iktisadi niteliklerinden ziyade dinsel, sosyal ve politik değerleri özünde toplayıp bir araya getirme ve cömertlik, muhtaçlara yardım, zulüm görenleri koruma gibi yönleriyle tanınmışlardır.

Ahi teşkilatının Osmanlı Devleti esnaf ve sanatkârları üzerindeki etkileri 15. yüzyılın ortalarından sonra azalmıştır. Esnaf, önceleri toplandığı dergâh ve zaviyeleri yavaş yavaş terk ederek loncaları oluşturmaya başlamıştır. Ahiliğin zayıflamaya başladığı bu dönemden sonra, devletin uyguladığı merkezîyetçi politikaya ayak uydurabilen, her an yönetimin denetim ve gözetimine açık, üst yöneticileri Sultan'ın onayı ile atanan lonca teşkilatı doğmaya başlamış ve daha sonraki yıllarda iyice güçlenerek esnaf ve sanatkârlara egemen olmuştur¹⁰⁷.

Bu birlikler, Avrupa'daki benzerleri gibi, üyeleri ve aile efradı için hastalık, evlenme, doğum, iş kurma, işsizlik, ölüm gibi birtakım sosyal risklere karşı aynı ve nakdi yardım sağlayan dayanışma sandıkları kurmuşlardır. Her lonca kurduğu orta sandığı veya teavün Sandığı adı verilen yardım sandıklarıyla sosyal yardımlar yapmıştır.

Loncaların orta veya teavün (yardımlaşma) sandıkları, sandık üyesi ile onun ailesine öncelikle hastalanmaları ve sakatlanmaları durumunda tedavileri için gerekli sağlık yardımları yapmış; doğum halinde de doğum yardımı yapmıştır. Sonra, fakir üyeleri ile bunların aile fertlerine, ölüm halinde sosyal seviyelerine uygun bir şekilde cenaze törenleri düzenlemiş ve yapılan masrafları karşılamıştır. Yine, sandıklar, muhtaç duruma düşmüş olan esnafa ve aileleri ile fakirlere yardım etmişlerdir. Ayrıca, yaşlanarak işini terk etmiş ve muhtaç duruma düşmüş ustalarla, tedavisi mümkün olmayan bir hastalık ve sakatlık sonucu iş göremez duruma düşmüş usta, kalfa ve çıraklar gibi bütün meslek mensuplarının geçimlerini sağlamak da bu sandıkların amaçları arasında yer almıştır. Bunun sonucu olarak esnaf loncaları ve bunların kurmuş oldukları yardımlaşma sandıkları gittikçe sarsılarak 18. yüzyılın sonlarında bütünüyle ortadan kaybolmuşlardır.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Şen, age, s.24, Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale33.pdf, (17.12.2007)

¹⁰⁸ Akbulak, Akbulak; age, s.11

2.1.1.3. Sosyal Yardımlar

Osmanlı Devleti'nde yoksul kişilere sosyal yardım sağlayan tekniklerden diğerleri ise sosyal yardımlardır. Bu yardımlar kişiler tarafından dini kurallara göre ve vakıflar tarafından sağlanmıştır.

Dini kurallarına göre yapılan sosyal yardımlar Osmanlı Devleti sosyal yaşamında önemli bir fonksiyona sahiptir. Nitekim İslam dininin emrettiği zekat, fitre, kurban kesme, adak ve kefaretle, diğer bağış ve sadakalar şeklinde dar gelirlilere ve muhtaçlara yapılan yardımlar, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere doğru, gelirin belirli çapta yeniden dağılımını sağlamıştır. Toplumdaki yoksul kimselere bayram gibi bir takım vesileler ile yapılan geçici yardımlar da bu kapsamda yer almaktadır. Bu yardımlar varlıklı sınıf tarafından bireysel olarak yapılmıştır.

Vakıf, varlıklı kişilerin özellikle taşınmaz mallarının gelirlerini, dini ve sosyal amaçlı hizmetlerin görülmesi için kurmuş oldukları kurumların finansmanına tahsis etmeleri; bu amaçla bu malların mülkiyetini de sözü edilen kurumlara devretmeleridir. Osmanlı Devleti'nde vakıflar ülkenin ekonomik ve sosyal hayatında son derece önemli bir role sahip olmuş; Devlet, eğitim, sağlık, sosyal yardım, şehircilik, belediye ve bayındırlık gibi kamu hizmetlerini vakıflara gördürmüştür.¹⁰⁹

Tam anlamıyla kurumsallaşmamış tüm sosyal yardım faaliyetleri 19. yüzyıldan itibaren imparatorluğun çöküşüne geçmesi ile beraber zayıflamış ve etkinliklerini yitirmişlerdir. Osmanlı devletinin son döneminde tanzimattan sonra zayıflayan bu mekanizmaların açığını kapatmak için bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Bunlardan ilki 1 Nisan 1866'da kurulan ilk işçi örgütü "Amelperver Cemiyeti" zanaat öğretme, araç gereç sağlama ve iş bulma gibi amaçları ile yetersiz de olsa bir sosyal güvenlik uygulaması kabul edilebilir. Yine 1866'da kurulan "Askeri Tekaüt Sandığı" ilk resmi sosyal güvenlik kurumudur. Bunu 1881'de sivil memurlar için kurulan bir emekli sandığı izlemiştir. 1890'da "Seyrisefain Tekaüt Sandığı", 1909'da askeri ve mülki sandıklarla Tersane-i Amirenin işçi ve memurları için emeklilik ve malullük sandığı, 1910'da Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemlerine hastalık,

¹⁰⁹ Şen, age, s.24, Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale33.pdf, (17.12.2007)

kaza halleri için yardım sandığı, 1917'de Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Osmanlı'da da ücretli emeğin geliştiği meslek ve bölgelerde modern anlamda sosyal güvenlik kurumları oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır.¹¹⁰

2.1.2. TBMM Dönemi

Cumhuriyetin ilanından önceki Büyük Millet Meclisi Hükümeti döneminde (1921 – 1923), daha kurtuluş Savaşı devam ederken kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde uygulanmak üzere iki yasa çıkarılmıştır.

Önce 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı "Zonguldak ve Ereğli Hilvza-i Falmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Umumiyesine Olmak Furuhtuna dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasayla Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim sırasında ortaya çıkan ve işletmece terk edilmiş kömür tozlarının açık artırma yoluyla satılarak elde edilen paraların işçiler lehine kullanılması sağlanmıştır. Bu yasadan hemen sonra Ereğli kömür bölgesi maden işçileri hakkında uygulanmak üzere 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun" çıkarılmıştır. Bu yasa uygulanma alanı ve işçilere tanıdığı haklar yönünden, sınırlı da olsa, dönemin koşullarına göre, sosyal politika açısından önemli bir adımın başlangıcı olmuştur. Sadece bireysel iş ilişkileri konusunda değil, sosyal sigortalarla ilgili bazı önemli kurallara da yer vermiştir.¹¹¹

1921 Kanunu, Ereğli Kömür bölgesinde işçi - işveren ilişkilerini düzenlemiş ve işçileri koruyucu hükümlere yer vermiştir. Zorla çalıştırma yasaklanmış, 18 yaşından küçük olanların maden ocaklarında çalıştırılmaları engellenmiş, günlük iş süresi 8 saat olarak belirlenmiştir. Bireysel iş ilişkileri dışında, sosyal güvenlikle ilgili önemli hükümler de yasada yer almıştır. Söz konusu hükümlere göre, işverenler, hastalanan, kazaya uğrayan işçileri, ücretsiz olarak tedavi ettirmek ve bu amaçla maden ocağı yakınında hastane açmak ve doktor bulundurmak zorundaydılar. İşveren, iş kazasına uğrayan işçiye, kazanın ölümle sonuçlanması durumunda ise işçinin ailesine, mahkeme kararıyla belirlenecek miktarda tazminat ödemekle

¹¹⁰ Apan, agm, s.195

¹¹¹ Güvercin, agm, s.92

yükümlü tutulmuştur.¹¹² Yasa ayrıca, işçiler için "ihtiyat ve teavün sandıkları" kurulmasını öngörmüştü. Bu hükme dayanılarak 1923'te bir yönetmelik çıkarılmıştır. Madenlerde "İhtiyat ve Teavün Sandıkları" kurulmuş ve bu sandıklar "Amele Birliği" adı altında birleştirilmiştir.

Sandıkların finansman kaynağını, öbür ek gelirler (bağışlar, işçilerden kesilen cezalar) yanında, esas olarak işçi ve işverenlerin, ücret üzerinden eşit oranlarda ödeyecekleri primler oluşturmaktaydı. Amele Birliği ile sosyal sigortalar arasında yakın bir benzerlik vardır. Bu uygulama ile sınırlı ve ilkel biçimde de olsa, Türkiye'de sosyal sigortaların ilk uygulaması gerçekleştirilmiş, sosyal sigortalara doğru bir ilk adım atılmış olmaktadır. Gerçekten de Amele Birliği, sosyal sigortalar gibi zorunluluk ilkesine dayanmakta; sağlanan yardımlar, işçiler için bir hak oluşturmaktaydı.¹¹³

151 sayılı Kanun sosyal sigortaların kuruluşundan sonra zamanla önemini yitirmiştir. Çünkü bu yasanın kapsamına giren risklerden hastalık dışında kalanlar artık sosyal sigortalarca karşılanmaya başlanmıştır. Bakanlar Kurulu 15 Ekim 1975 tarihinde, 506 Sayılı Kanunun hastalık sigortasına ilişkin hükümlerinin Ereğli Kömür Bölgesinde de uygulanacağını kararlaştırmıştır. Bu tarihten sonra ise Amele Birliği, Ereğli Kömür işçilerine ek haklar sağlayan bir kurum olarak varlığını sürdürmektedir.¹¹⁴

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

2.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunundan Önceki Dönem

Cumhuriyet'in ilanından sonra, önceki dönemde olduğu gibi, münferit çalışan gruplar için münferit sandıklar oluşturulması uygulaması sürdürülmüştür. Bunlara İmalat-ı Harbiye (1926), Devlet Demiryolları ve Liman İşletme İdaresi (1934) sandıkları örnek olarak gösterilebilir. Bu dönemde işçiler için bazı koruma önlemleri

¹¹² A. Gürhan FİŞEK, "Sosyal Güvenliğimizdeki Çatışmaların Tarihsel Kökleri", Görüş Dergisi, TÜSİAD Yayını, No:33, Kasım 1997, Erişim: <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=10>, (03.11.2008)

¹¹³ Sait DİLİK, "Atatürk Döneminde Sosyal Politika", s.95, Erişim: www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/40/1/10_sait_dilik.pdf, (13.06.2008)

¹¹⁴ Nüvit GEREK, A. İlhan ORAL; "Sosyal Güvenlik Hukuku", TC Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1574, Anadolu Üniversitesi Web Ofset Tesisleri, Eskişehir, 2004, s.72

alması nedeniyle, 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun ilk yasal düzenlemeler arasında sayılması gerekir.¹¹⁵

1936 yılından önce çıkarılan ve dolaylı da olsa, işçiler için kimi risklere karşı koruma önlemleri içeren 1926 tarihli Borçlar Kanunu, işçiyi koruma düşüncesine bir ölçüde yer vermiştir. İşverenin, işçinin yaşam ve sağlığının korunması için gerekli önlemleri alması, önlemlerin alınmaması nedeniyle işçinin ölümü halinde ailesine tazminat ödenmesi (m.332), uzun süreli hizmet sözleşmesine göre çalışan işçinin hastalık ve askerlik gibi kendi kusuru dışında bir nedenle işini yapamaması halinde kendisine ücret ödenmesi (m.328), koruyucu hükümler olarak değerlendirilebilir. Anılan bu hükümler dışında, sosyal sigortalarla ilgili bir hüküm Borçlar Kanununda yer almamıştır. Bireyci ve liberal hukuk anlayışını yansıtan Borçlar Kanunu, belirtilen sınırlı düzenlemelerle dahi işçilere sosyal güvence sağlamaktan uzak kalmıştır.¹¹⁶

Yine, 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu da işçi sağlığı, kadın ve çocuk işçilerin korunmasına ilişkin düzenlemeler içermesi nedeniyle ismi sayılması gereken düzenlemelerdendir. Cumhuriyet döneminde çıkarılan 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanununda çocuk ve kadın işçiler için ilk kez koruyucu hükümlere yer verilmiştir. Yasanın sosyal güvenlikle ilgili en önemli yönü, belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlere, hastalık, kaza ve analık hallerinde, işçilerine sağlık yardımı yapması konusunda birtakım yükümlülükler getirmiş olmasıdır. Kadınlara ilişkin koruyucu hükümler arasında, gebe kadınların doğum öncesindeki üç ay içinde çocuğun ve kendisinin sağlığına zarar veren işlerde çalıştırılmaması, doğumu izleyen üç ay içinde dinlenmesi ve işe başladıktan sonra da altı ay boyunca çalışma süresi içinde yarımşar saatlik iki emzirme izni verilmesi, önem taşımaktadır.¹¹⁷

Yine bu dönemde sosyal sigortalara benzeyen, fakat kişiler ve riskler açısından dar kapsamlı birtakım emeklilik ve yardımlaşma sandıklarının kuruluşunu öngören yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu bunların en önemlisidir. 1933 yılında Vilayet Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı ve İstanbul Mahalli İdaresiyle, Ankara Belediyesi Memurları Tekaüt Sandığı, 1934 yılında DDY

¹¹⁵ Ahmet APAN, "Türkiye'de ve Almanya'da Sosyal Güvenlik Sistemi Reformları", Türkiye'de ve Almanya'da Ekonomik ve Sosyopolitik Yapısal Reformlar, 10.08.2008, s.275, Erişim: <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf>, (01.09.2008)

¹¹⁶ Gerek, Oral; age, s.73

¹¹⁷ Faruk ANDAÇ, "İş Sağlığı, Güvenliği ve Denetimi İle İşyeri Hekimliği", Tekstil İşveren Dergisi, Sayı:295, Temmuz 2004, Erişim: <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2004/temmuz/degerlendirme.html>, (23.11.2007)

ve Limanlar İdaresinin Memur ve Müstahdemleri Tekaüt Sandığı gibi çok sayıda emeklilik ve yardımlaşma sandığı kurulmuştur. Samsun Tütün İşçileri Teavün Cemiyeti ile İstanbul'da elektrik fabrikası işçilerinin kurduğu Yardım ve Teavün Sandığı bu türden kuruluşlardır.¹¹⁸

Bunların dışında, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu konu ile ilgili ilk doğrudan düzenlemedir. Bu Kanun sosyal koruma sağlanacak riskleri, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sigorta kollarının kademeli olarak kurulmasını ve sosyal risklere karşı güvencenin sağlanması görevini devlete vermiş; ancak, Kanunun öngördüğü sigorta kolları ile kurumun kurulması için 1945 yılını beklemek gerekmiştir.¹¹⁹

2.2.2. 1936 – 1945 Arası Dönem

Modern anlamda sosyal güvenlik ilgili kanunlara, kurumlara ve sosyal sigortaların oluşturulması ile ilgili hükümlere, ilk olarak 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanununda sosyal yardımlar başlığı altında yer verilmiştir.¹²⁰ Kanun, kurulacak sigorta kolları, bunları yürütecek organ, kuruluşun şekli (dereceli olacağı), öncelik sırası, ilk kurulacak sigorta kollarının tarihi, sosyal sigortalara girişin zorunlu olacağı, sosyal sigortaların kapsam ve uygulama alanı hakkında genel ilke ve esaslar koymuştur. Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluş ve gelişimi bu ilkelere göre gerçekleşmiştir.

Ayrıca 3008 sayılı İş Kanunu grev ve lokavtı yasaklamıştır. Buna karşın 3008 sayılı Kanunda işçi işveren arasındaki uyuşmazlıkları (tek başlı, toplulukla iş ihtilafları) zorunlu tahkim yoluyla çözümlenmesi ve bu yoldan işçi haklarının korunması amaçlanmıştır.¹²¹ 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür ancak, Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulamamıştır.¹²²

¹¹⁸ Güvercin, agm, s.93

¹¹⁹ Apan, agm, Erişim: <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf>, (01.09.2008)

¹²⁰ Hasan Bülent KANTARCI, “**Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti**”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 10, Aralık 2003, s.89, Erişim: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi>, (26.01.2008)

¹²¹ Dilik, age, s.99–100

¹²² Güvercin, agm, s.94

2.2.3. 1945 – 1961 Arası Dönem

İkinci Dünya Savaşı sonrası, içinde bulunulan ekonomik durumun geniş kitleler üzerinde yarattığı yıkımın sonuçlarını azaltmak amacıyla uygulanan politikalar arasında, sosyal politika uygulamaları öncelikli olmuştur.¹²³

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde dünyada sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan gelişmelere ayak uydurmaya çalışmıştır. 10 Aralık 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirisi" 6 Nisan 1949'da Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiş; 7 Nisan 1948 tarihli Dünya Sağlık Örgütü (WHO) Anayasası, 9 Haziran 1949 tarih ve 5062 sayılı yasa ile onaylanmış ve Türkiye Dünya Sağlık Örgütü üyesi olmuştur. Bu sözleşmeler Türkiye'ye sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yükümlülükler getirmiştir.¹²⁴

Savaş sonrası dünyada gelişen sosyal politika akımlarının Türkiye'ye de yansması sonucu, 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Daha sonra aşamalı olarak, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilen hükümler doğrultusunda, gecikmeli olarak da olsa, 1945 yılında, İş Kanunu kapsamında çalışan sanayi ve hizmetler kesimi çalışanlar için İşçi Sigortaları Kurumu oluşturulmasını takiben sigorta kolları ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Sırası ile İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası (1945 tarih ve 4772 sayılı kanun), İhtiyarlık Sigortası (1950), Hastalık ve Analık Sigortası (1951), Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları (1957) oluşturulmuştur. 1952 yılında Basın İş, 1954 yılında da Deniz İş Kanunu kapsamındaki sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.¹²⁵

Öte yandan, 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı'nın kurulması ile başlayan kamu kesimi çalışanlarına yönelik ayrı sosyal sigorta kurumları oluşturma geleneği, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, bu çok kurumlu yapı 1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile sonuçlandırılarak, TC Emekli

¹²³ Mehmet ALAGÖZ, Sinem YAPAR; "Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunu", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, s.441

¹²⁴ Güvercin, agm, s.94

¹²⁵ TUSIAD, age, s.11

Sandığı oluşmuştur.¹²⁶ Böylece genel ve katma bütçeli kuruluşlardan aylık alanlarla, daha önce özel kanunla kurulmuş kimi sandıklara bağlı olanlar Emekli Sandığı kapsamına alınmıştır. Böylece o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara sosyal güvence sağlayan tüm yasa ve sandıklar birleştirilmiştir.¹²⁷

2.2.4. 1961 Anayasa'sı Sonrası Dönem

Sosyal Güvenlik hakkı ilk olarak 1961 anayasasının 48. maddesinde yer almıştır. Bu madde ile herkesin Sosyal Güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu hakkı sağlamak için de gerekli olan, sosyal sigortalar ve sosyal yardımlaşma teşkilatının kurulması veya kurdurulmasının devletin vazifesi olduğu hükmü anayasada yer almıştır. 1961 Anayasa'sında sosyal güvenlik hakkına dair yer alan kanunlardan sonra işçilerin de sosyal güvenlik kapsamı içerisinde yer almasına dair bazı yeni düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal sigortalar alanında 1945 yılından itibaren çıkarılan işçi sigortaları ile ilgili yasalar, 1965 yılında çıkarılan 506 sayılı yasa içinde toplanarak Sosyal Sigortalar Kanunu (SSK) olarak düzenlenmiş ve farklı sigorta kolları ile ilgili mevzuat tek bir kanun çerçevesinde toplanmıştır. Böylelikle, kanun, bütün işçileri bünyesine almış ve günümüz de halen Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü olarak faaliyette bulunan SSK'nın temelleri atılmıştır.¹²⁸

02.09.1971 tarihli ve 1479 Sayılı "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu" ile kurulan Bağ-Kur (bağımsız çalışanlar ve kurum sözcüklerinden esinlenerek türetilmiştir), 01.10.1972 tarihinde tüm yurttan aynı anda uygulanmaya başlamıştır. 10.10.1977 tarihinde yürürlüğe giren 2108 Sayılı "Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu" ile köy ve mahalle muhtarları Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.¹²⁹

Böylelikle 1949 yılında kamu kesiminde çalışanlarla bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuş olan Emekli Sandığı ve 1964 yılında kurumsal yapılanması gerçekleşen SSK yanında, Birinci Beş Yıllık

¹²⁶ TÜSİAD, age, s.12

¹²⁷ Güvercin, agm, s.94

¹²⁸ Kantarcı, agm, s.90, Erişim: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi>, (26.01.2008)

¹²⁹ Alceylan, agm, s.74

Plan hedefleri arasında olan Bağ-Kur'un, 1971 yılında kurulması ile sosyal güvenlik sisteminin üç ana kurumunun oluşumu tamamlanmıştır.¹³⁰

1961 Anayasası'nda sosyal güvenlik ve sağlık kavramları birer hak olarak tanımlanmış ve bu hakların sağlanmasının devletin görevi olduğu kabul edilmiştir. 5 Ocak 1961 tarihli 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Yasası bu alanda önemli bir adım olmuştur. Bu yasa bütün sağlık hizmetlerinin finansmanının genel bütçeden karşılanmasını ve sağlık hizmetlerinin, yasal süreci izleyen herkese ücretsiz olarak verilmesini öngörmektedir. Yasaya göre "sosyalleştirme" uygulaması tüm illerde tamamlandığında, aynı zamanda herkesi içine alan bir sosyal sağlık güvencesi modeli de ortaya çıkmış olacaktır. Ancak, "sosyalleştirme" uygulaması, 1984'te tüm yurttan birçok aksaklıklarıyla birlikte tamamlanmış görünse de yasada belirtilen çoğu hedeflere ulaşılamamıştır.¹³¹

Yine bu dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1952 tarihli 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşmesi" 29 Temmuz 1971 tarih ve 1451 sayılı kanun ile onaylanmış, Bakanlar Kurulu'nun 1 Nisan 1974 tarih ve 77964 sayılı kararnamesi ile yürürlüğe girmiştir. Ayrıca 10 Temmuz 1976 tarih ve 2022 sayılı yasayla, en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması olarak bilinen "65 yaş aylığı" uygulamasının başlatılması iyi bir sosyal güvence örneği olmuştur. Bu yasa ile "65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları"na karşılıksız aylık bağlanmıştır.¹³²

2.2.5. 1982 Anayasa'sı Sonrası Dönem

1982 Anayasasında 1961 Anayasası'na göre sosyal güvenlik ile ilgili daha kapsamlı düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasa'nın 60, 61 ve 63. Maddelerinde herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu güvenliği sağlamak için devletin gerekli tedbirleri alacağı belirtilmektedir. 61. maddede sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken malul ve gaziler, sakatlar yaşlılar ve

¹³⁰ Birleşik Metal-İş Sendikası, "**Sosyal Güvenlik**", Birleşik Metal-İş Sendikası Yayınları, No:5/2002, s.34, Erişim: http://www.birlesikmetal.org/kitap/kitap_02/2002-5.pdf, (17.12.2008)

¹³¹ Güvercin, agm, s.93

¹³² Güvercin, agm, s.95

korunmaya muhtaç çocukların sosyal güvenlikleri, 62. maddede ise yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerine yer verilmiştir.¹³³

1983 yılında sosyal yardım hizmetlerini tek çatı altında toplamayı amaçlayan “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu - SHÇEK” in yeniden düzenlenmesi bu alandaki önemli gelişmelerdir. Yine 1983 yılında çıkarılan iki önemli Kanun ile tarım sektöründe çalışanların büyük bir bölümü de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bunlardan ilki, 17 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunudur. Aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Kanun ile de tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlara da Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır.¹³⁴

7 Kasım 1980’de, 1968 tarihli Avrupa Güvenlik Kodu’nun onaylanması, 1965 tarihli Avrupa Sosyal Güvenlik Şartı’nın 14 Ekim 1989’da onaylanarak 24 Aralık 1989’da yürürlüğe girmesi sosyal güvenlikle ilgili olarak bu dönemdeki önemli gelişmelerdir.¹³⁵

1986 yılında ise, hükümetin doğrudan yönetimi altında Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fon ve Vakıfları kurulmuştur. 1993’ten itibaren, ihtiyaç halindeki yoksul kişiler için, sağlık hizmetlerinin sunulması (yeşil kart) ve 2001 yılında da, bireysel emeklilik sistemine yönelik düzenlemeler, son yıllarda Türk sosyal güvenlik sistemindeki önemli gelişmeleri oluşturmaktadır.

Ayrıca, yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Nihayet, 25 Ağustos 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulaması başlatılmış¹³⁶ ve daha sonra ayrıntıları açıklanacak olan sosyal güvenlik reform süreci 1999 yılında başlamıştır.

¹³³ Katrancı, agm. s.91 Erişim: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi>, (26.01.2008)

¹³⁴ Apan, agm, 2008, s.276, Erişim: <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf>, (01.09.2008)

¹³⁵ Güvercin, agm, s.94

¹³⁶ Apan, agm, 2008, s.276, Erişim: <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf>, (01.09.2008)

2.3.TÜRKİYE’DE REFORM ÖNCESİ DÖNEMDE SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

Sosyal güvenlik reformunun gerekliliğinin daha net anlaşılması için reforma konu olan sistemimiz ve onu oluşturan kurumların reform öncesi dönemdeki durumlarının açıklanması gerekmektedir. Çünkü reform öncesinde mevcut olan durum aslında reformun gerekçesidir. Bu nedenle, bu bölümde, reform öncesi dönemde sosyal güvenlik sistemimizi dolayısıyla sistemimizin problemlerini oluşturan kurumların durumu açıklanacaktır.

2.3.1. Emekli Sandığı

2.3.1.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler

Cumhuriyet öncesi dönemde, sosyal güvenlik uygulamasına, gerçek anlamda 1866 yılında “Askeri Personel Sandığı” ile başlanmıştır. Bunu 1880 yılında kurulan “Mülki İdare Sandığı” izlemiştir. Bu iki sandık 1909 yılında “Askeri ve Mülki Amirler Sandığı” adı altında birleştirilerek faaliyetini sürdürmüştür. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulmasından sonra da kurumlara özgü emekli sandıkları oluşturulmuştur ve bu şekilde 11 ayrı emeklilik sandığı kurulmuştur.¹³⁷

Ancak, dağınık şekilde kurulan bu sandıklarda zamanla bir takım sakıncalar görülmüştür. Farklı kurumlarda çalışan kamu personelinin ayrı sandıklarda farklı emekli mevzuatına tabi tutulması, önemli sakıncalar yaratmıştır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla, tekaüt veya emekli sandıklarının kuruluşlarına ilişkin kanunlar yürürlükten kaldırılarak 08 Haziran 1949 tarih, 5464 Sayılı TC Emekli Sandığı Kanunu kabul edilmiştir. Bu Yasayla kurulan TC Emekli Sandığı, tüm devlet memurlarıyla (sivil, asker) il özel idareleri ve belediye personeline sosyal güvenlik sağlayan bir sosyal güvenlik kurumu olmuştur.¹³⁸

Kuruluşundan günümüze kadar çeşitli yasalarla sandığa tabi personelin kapsamı genişletilmiş ve sandığın görevleri ile sağladığı hizmetlerde önemli artışlar meydana gelmiştir. Örneğin, başlangıçta sadece memurlar Sandığın kapsamında

¹³⁷ Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Erişim: www.emekli.gov.tr, (15.06.2008)

¹³⁸ Egeli, age, 2008, s.95

iken, daha sonra çeşitli yasalarla belediye başkanı, il daimi encümen üyesi, millet vekili, askeri okul öğrencileri ve çeşitli kuruluşlarda sözleşmeli çalışanlar gibi bir çok kişi kapsama dahil edilmiştir.¹³⁹

Emekli Sandığı 1950 yılından itibaren, yasal düzenlemelerle yapılan değişikliklerle birlikte günümüzde aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir.¹⁴⁰

- 5434 sayılı kanun hükümleri gereğince; emekli, malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylıklarının bağlanması, değiştirilmesi, yükseltilmesi ve bu aylıkların kesilmesi ile emekli ikramiyeleri, ölüm yardımı, evlenme ikramiyeleri, toptan ödeme, keseneklerin geri verilmesi ve sosyal yardım zamlarına ilişkin işlemleri yapar.
- Vatani hizmet, er vazife malullüğü, harp malullüğü, Kore ve Kıbrıs gazileri aylıklarını bağlar.
- 2022 sayılı yasa uyarınca 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve güçsüz kişilere, 65 yaşını doldurmamış olmakla beraber malul ve sakat olan Türk vatandaşlarına aylık bağlar.
- 5434 sayılı yasanın geçici 139 uncu maddesi uyarınca sağlık yardımları yapar.
- Amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli gelirleri toplar ve yasada yazılı şartlar çerçevesinde işletir.
- Harp malulleriyle şehit dul ve yetimlerine tekel paylarının ödeme işlemlerini yapar.
- Dinlenme ve Bakımevleri tesis eder ve işletir.
- 2978 sayılı Vergi İadesi Hakkındaki Kanun uyarınca Sandıktan aylık alan emekli, dul ve yetimlerin vergi iadesi işlemlerini yürütür.
- Kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getirir.

Sandığın organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır.

Genel Kurul, 3460 Sayılı Yasa'da öngörülen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu iken, daha sonra 1964 tarih 468 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır.

¹³⁹ Akbulak, Akbulak; age, s.33

¹⁴⁰ Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Erişim: www.emekli.gov.tr, (15.06.2008)

Denetleme yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Daha sonra bu Yasa'nın da (02 Nisan 1987 tarih, 3346 Sayılı Yasa ile) yürürlükten kaldırılmasına karşın, TBMM'nin yetkisi korunmuş bulunmaktadır.

Yönetim Kurulu, Sandığın karar organı olup, en yüksek derece karar ve yönetim yetkisine sahiptir. Yönetim Kurulu; genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakan'ın önerisi üzerine atanan bir ve Maliye Bakanı'nın önerisi ile atanan iki üye olmak üzere, toplam altı üyeden oluşur. Genel Müdürlük, bir Genel Müdür ile sayısı üçten az olmamak üzere Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek Genel Müdür Yardımcılarından oluşur.

Sağlık Kurulu, Milli Savunma Bakanlığı'nca ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığı'nca tayin edilecek bir uzman hekim, TC Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekimden oluşan üç kişilik bir kuruldur.¹⁴¹

Sandığın sunduğu sosyal sigorta hizmetlerinin başlıcaları şunlardır: Emekli Aylığı, Malullük Aylığı, Dul ve Yetim Aylığı, Sağlık Yardımı, Ölüm Yardımı, Evlenme İkramesi, İkramesi. Bunun dışında, Sandık iştirakçilerine; sosyal tesis sağlama, konut kredisi ve konut sağlama, aile yardımı ve doğum ödeneği verme, borç verme, giyecek-yiyecek yardımı sağlama, toptan ödeme, keseneklerin geri verilmesi gibi yardımlarda da bulunmaktadır.¹⁴²

2.3.1.2. Mali Yapısı

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na göre sandığın finansmanı aşağıdaki gelirlerden oluşmaktadır.

- **Kesenekler:** Giriş keseneği (ilk aylığın %25'i), aylık kesenek (%16), artış keseneği (maaş artışlarından alınır), ve fiili ve itibari hizmet zammı keseneğidir (istihkak toplamının %10'unun yarısıdır).

¹⁴¹ Duygulu, Pehlivan, age, s.52

¹⁴² Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Erişim: www.emekli.gov.tr, (15.06.2008)

- **Karşılıklar:** İştirakçiden alınan aylık keseneklere karşılık olarak da çalıştıkları kurumlardan her ay %20 oranında karşılık alınır. Vazife malulleri, dul ve yetim aylıkları için her yıl sandığın bütçesinin aylık bölümündeki ödeneğin %4'ü oranında ek karşılık verilir. Fiili ve itibari hizmet zammı karşılığı, öğrenci karşılıkları (Harp Okulu ve Silahlı Kuvvetler adına okuyan öğrenciler için), emekli ikramiyesi karşılığı, kadrosuzluk karşılığı ve ölüm yardımı karşılığı da diğer gelirleri oluşturmaktadır.¹⁴³
- **Hazine Katkısı:** Kurumun ödediği bazı aylıkları daha sonra fatura karşılığında Hazine'den geri alması esasına dayanır. Cumhurbaşkanlığı emekli aylığı, bazı dul ve yetim aylıkları bu gelirleri teşkil etmektedir.
- **Diğer Gelirler:** Bunlar, disiplin para cezaları, kesenekleri zamanında tahsil etmeyen sorumlulardan %10 fazlasıyla alınan paralar, sandık gelirlerinin işletilmesinden sağlanan gelirler, sandığın iştiraklerinden sağlanan gelirler ile bağış, yardım vb. diğer gelirlerden oluşmaktadır. Emekli Sandığı'nın malvarlığının en çok %40'ı gayrimenkule yatırılabilir. Ayrıca kamu kağıtlarına yatırılması da olasıdır.¹⁴⁴

Buraya kadar saymış olduğumuz gelirlerin 2002 – 2006 yılları arasındaki gelişimini Tablo 3'ten görmek mümkün olacaktır.

¹⁴³ TÜSİAD, age, s.63

¹⁴⁴ Akbulak, Akbulak; age, s.32

Tablo 3 – Emekli Sandığı'nın Gelirleri (2002 – 2006 Yılları Arası, YTL)

GELİRLER	2002	2003	2004	2005	2006
A. Faaliyet Gelirleri	4.957.956.029	6.790.944.081	7.732.230.760	9.557.856.171	9.275.930.000
I. Sürekli Kaynak Gelirleri	4.946.018.643	6.741.564.015	7.714.935.072	9.537.125.794	9.275.190.000
II. Geçici Kaynak Gelirleri	11.937.386	49.380.066	17.295.688	20.730.377	740.000
B. Faaliyet Dışı Gelirler	23.432.315	23.322.631	48.221.464	541.141.881	558.652.411
TOPLAM	4.981.388.344	6.814.266.712	7.780.452.224	10.098.998.052	9.834.582.411

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/mali.html#m1>, (15.06.2008)

Tablo 3'te görüleceği gibi, sandığın giderlerinin önemli bir bölümünü faaliyet giderleri olan emekli, adi malullük, vazife ve harp malullüğü aylıkları, evlenme ikramiyeleri, toplam ödemeler ve kesenek iadeleri oluşturmaktadır. Bu görevler için yapılan ödemeler sandık gelirlerinin karşılık gösterildiği ve ana hizmeti teşkil eden görev gelirleri ile karşılanması gereken harcamalarıdır.

Sandığın yaptığı bir başka harcama da, Hazine ve kurumlar adına hak sahiplerine yaptığı ödemelerdir. Sandık, bu ödemelerini daha sonra ilgili yerlerden tahsil etmektedir. Sandığın kurumları adına yaptığı harcamalar; emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımları, sosyal yardım zamları, vatani hizmet aylıkları, makam ve yüksek hakimlik tazminatları, yaşlı ve sakat aylıklarından diğer sosyal güvenlik kurumlarınca ödenmesi gereken hisseler ve vergi iadeleridir. Ayrıca, kaynakların bu ödemelerde kullanılması nedeniyle Ziraat Bankası'ndan kredi alma durumu ortaya çıkmakta ve bu durum sandığı ticari faiz ödemek zorunda bırakmaktadır¹⁴⁵.

Tablo 4'te kurumun 2002 – 2006 yılları arasında gerçekleşen giderleri kalemler halinde gösterilmektedir.

¹⁴⁵ Egeli, age, 2008, s.99

Tablo 4 – Emekli Sandığı'nın Giderleri (BİN YTL)

GİDERLER	2002	2003	2004	2005	2006
A. FAALİYET GİDERLERİ	7.602.564	10.323.502	12.216.698	14.023.530	15.228.149
Em. Aylık Ödemeler	5.740.351	7.773	9.425.347	11.067.031	12.450.000
Evlenme İkrariyeleri	5.125	7.677	10.471	12.228	17.200
Em. Sağlık Yardımları	1.840.221	2.505.626	2.755.094	2.891.178	2.744.374
Toptan Ödemeler	3.901	3.642	5.065	5.707	5.100
Kesenek İadeleri	99	114	213	406	-
Huzurevi Giderleri	4.982	8.493	11.699	9.099	10.908
Yargı Kar.Göre Öd.Faiz	243	649	1.044	781	67
Diğer Giderler	7.637	24.796	7.765	37.101	500
B. FAALİYET DIŞI GİDER VE ZARARLAR	27.177	23.432	28.428	62.462	5.675
Verilen Banka Faizleri	10.845	18.499	22.508	57.401	4.200
İşletme Giderleri	1.613	3.932	3.976	3.704	1.275
Şüpheli Alacak Karşılığı Giderler	64	128	1.942	-	-
Diğer Gider ve Zararlar	14.654	873	2	1.357	200
TOPLAM	7.629.742	10.346.934	12.245.126	14.085.992	15.233.824

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/mali.html#m1>, (15.06.2008)

Emekli Sandığı'nın 1992–2006 yıllarını kapsayan gelir-gider dengesinin gösterildiği Tablo 5'ten görülebileceğimiz gibi, kurumun mali durumunun 1993'ten itibaren negatif bir gelişme gösterdiği söylenebilir. Bu yıldan sonraki dönemde sandığın bütçesi gelir yetersizliği sebebiyle giderlerini karşılayamayarak açık vermeye başlamış ve dolayısıyla açıkların boyutu giderek büyümüştür. Sandığın açıkları özellikle 2000'li yıllar itibariyle daha da artan bir seyir izleyerek yaklaşık olarak 2004 yılında 4,5 milyar ve 2006 yılı itibariyle ise 5,4 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir.

Ayrıca Emekli Sandığı hizmet verdiği sigortalı sayısı ile açık rakamları oranlandığında, üç sosyal güvenlik kurulumu arasında en fazla kişi başı finansman açığını veren kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 5 – Emekli Sandığı'nın Gelir Gider Dengesi

Yıllar	Gerçekleşme (YTL)		Fark (YTL)
	Gelirler	Giderler	
1992	17.476.280	16.112.726	1.363.554
1993	27.498.058	31.450.714	-3.952.656
1994	47.875.632	53.930.240	-6.054.608
1995	103.543.112	108.362.222	-4.819.110
1996	220.793.655	260.272.479	-39.478.824
1997	465.317.434	573.548.058	-108.230.624
1998	914.083.750	1.109.524.985	-195.441.235
1999	1.508.714.904	2.016.291.584	-507.576.680
2000	2.138.765.110	2.976.238.608	-837.473.498
2001	3.217.177.726	4.800.176.358	-1.582.998.632
2002	4.981.388.344	7.629.741.972	-2.648.353.628
2003	6.814.266.712	10.346.934.283	-3.532.667.571
2004	7.780.452.224	12.245.126.168	-4.464.673.944
2005	10.098.998.052	14.085.992.348	-3.986.994.296
2006	9.834.582.411	15.233.823.935	-5.399.241.524

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/mali.html#m1>, (15.06.2008)

2.3.1.3. Emekli Sandığı'nın Sorunları

Bu bölümde değinilecek olan sorunlar sandığın sağladığı hizmetler, hizmet sunumu ya da yapısı ile ilgili teknik sorunlar olmayacaktır. Bu bölümde amacımız Sandığı mali darboğaza sürükleyen ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran sorunlara kısaca değinmek olacaktır.

2.3.1.3.1. Emekli Sandığı'nın Sigorta Kuruluşu Olma Niteliği

Emekli Sandığı'nın durumu incelendiğinde, sandığın gerçek anlamda bir sigorta kuruluşu olduğunu söylemek mümkün değildir. Sigorta kuruluşlarının asıl olarak "külfet-nimet" dengesine göre oluşturulduğu ve ödenen prime göre sosyal güvencenin sağlandığı bilinmektedir. Emekli Sandığı'nda ise bu niteliğin ortadan kalktığı görülmektedir. Zira tamamen Devlet Memurları Kanunu'na bağlı bir emeklilik sistemi geliştirilmiş ve çoğunlukla prime dayanmayan ödemeler devreye sokulmuştur. Bu haliyle sandık; gelir-gider dengesi korunan, aldığı prime göre sosyal güvence sağlayan bir kuruluş olma yerine devletin pasif memurlarına aylık ödeyen

bir kuruluş haline gelmiştir.¹⁴⁶ Tablo 6’da Emekli Sandığı’nın aktif/pasif dengesinin yıllar itibariyle gelişimi incelenebilecektir. Özellikle 70’li yıllardan itibaren emeklilik uygulamalarında yapılan popülist nitelikli düzenlemelerle birlikte düşmeye başlayan aktif/pasif oranı günümüzde sürdürülemez bir noktaya gelmiştir.

Tablo 6 – Emekli Sandığı’nın Aktif Pasif Dengesi

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A / P
1958	331.957	43.332	7,7
1959	342.847	46.853	7,3
1960	359.303	54.694	6,6
1965	548.383	83.129	6,6
1970	823.829	159.937	5,2
1975	1.092.000	301.222	3,6
1980	1.325.000	401.411	3,3
1985	1.400.000	498.006	2,8
1990	1.560.000	571.573	2,7
1995	1.880.437	828.553	2,3
2000	2.163.698	1.154.515	1,9
2005	2.402.409	1.443.721	1,7
2006	2.420.897	1.498.484	1,6
30.06.2007	2.438.718	1.517.238	1,6

Kaynak: <http://www.emekli.gov.tr/ISTATISTIK/tahsis.html>, (15.06.2008)

2.3.1.3.2. Emekli Sandığı'na Devlet Yardımı Yapılmaması

Kamuoyunda yanlış bilinen bir diğer konu da, sandığa devlet yardımının yapılıp yapılmadığıdır. Bütçeye konan transfer ödeneklerine veya memurlar adına yatırılan %20'lik paylara bakılarak devletin Emekli Sandığı'na yardımda bulunduğu söylenmektedir. Halbuki bütçe kanununun sosyal transferler bölümüne konulan ödeneklerin devlet yardımıyla herhangi bir ilgisi olmayıp, bu ödenekler hazine adına yapılan ödemelerin karşılanmasında kullanılmaktadır. Tamamıyla Hazine adına yapılan ve Emekli Sandığı'nı ilgilendirmeyen bu ödemeler; emekli ikramiyeleri, makam tazminatları gibi ödeneklerden karşılanmaktadır. Dolayısıyla bütçede yer

¹⁴⁶ Haluk EGELİ, “Parafiskalite ve Prafiskal Yükümlülükler (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı)”, İlkem Ofset, İzmir 2005, s.83

alan ödenekler, devlet yardımından ziyade hazinenin ihtiyaçları için ayrılmış ödemeler anlamına gelmektedir.

Aylık kesenek karşılığı olarak ayrılan %20 oranındaki ödemelerin devlet yardımıyla bir ilgisi bulunmamaktadır. Zira devlet memurları %15 oranında kesenek ödediği için işveren durumundaki kurumlar da %20 oranında karşılık ödemektedirler. Buna göre, %20 oranındaki karşılıklar bir devlet yardımı değil işveren sıfatıyla ödenen bir primidir.¹⁴⁷

2.3.1.3.3. Fiili Hizmet Zammı Uygulaması

Bazı kamu görevlilerine, çok yıprandıkları veya işlerinin zor olduğu gerekçesiyle fiili hizmet zammı verilmektedir. Bu haktan yararlanan memurlar 12 ay çalıştıkları halde bu çalışmalarını 15–18 ay sayılmakta, böylece emsallerine nazaran 3–6 ay fazla çalışmış gibi işlem görmektedirler. Yasama organı üyeleri, basın müşavirleri, TRT'de haber hizmeti yürüten daire başkanı, müdür, şefler, devlet tiyatrosu sanatçıları, asker ve emniyet görevlileri gibi çok sayıda kişi bu hatan yararlanmaktadır. Buna göre, fiili hizmet zammının kapsamı her geçen gün genişlemekte ve neredeyse herkesin yararlanacağı bir uygulama haline gelmektedir. Emekliler arasında farklılıklar yaratan ve bugün için sosyal güvenlikle ilgisi kalmamış olan fiili hizmet zammı uygulamasının kaldırılması gerekmektedir.¹⁴⁸

2.3.1.3.4. Vazife Malullüğü

Emekli, dul-yetimler açısından farklılık yaratan bir diğer uygulama da vazife malullüğüdür. Emekli Sandığı Kanunu'na göre malullük;

- İştirakçilerin vazifelerini yaptıkları sırada vazifelerden doğmuş olması,
- Vazifeleri dışında kurumların verdiği herhangi bir kuruma ait başka işler yaparken bu işlerden doğmuş olması,
- Kurumların menfaatini korumak amacıyla bir iş yaparken, o işten doğmuş olması (amacın ilgili kurumlarca kabul edilmesi şartıyla),
- Fabrika, atölye ve benzeri iş yerlerinde, işe başlamadan önce, iş sırasında veya işi bitirdikten sonra o iş yerinde meydana gelen ve yine o

¹⁴⁷ Egeli, age, 2008, s.104

¹⁴⁸ DPT, age, s.54

iş yerinin mahiyetinden veya çalışma konusundan ileri gelen kazadan doğmuş olması, gibi şartların oluşmasına bağlıdır. Bu şartların gerçekleşmesi halinde vazife malullüğü durumu ortaya çıkmakta ve bunlara uğrayanlara "vazife malulü" denilmektedir.

Başlangıçta iyi niyetli ve mantıklı olarak konulan vazife malullüğüyle ilgili hükümler bugün sübjektif bir uygulama halini almıştır. Gerçekten vazife malulü olanlar yanında, çalıştıkları kurumun konuyu iyi bilmemesinden yararlananlar, uygulayıcıların sübjektif değerlendirmelerinden faydalananlar veya yargı organlarının tartışılması gereken kararlarıyla hak kazananlar da vazife malullüğünden yararlanmaktadırlar. Bu nedenle, her zaman objektif olmayan bu uygulamanın yeniden düzenlenmesi ve kapsamının daraltılması daha doğru olacaktır.¹⁴⁹

2.3.1.3.5. Emekliye Ayrılanlara Harcırah Verilmesi

6245 sayılı Harcırah Kanunu'na göre; emekliye ayrılan iştirakçilere veya bunların dul ve yetimlerine, son görev yerleri ile yurt içinde ikametgah olarak belirledikleri yerlere kadar gündelik vasıta ücreti ile aile ve yer değiştirme masrafları karşılığı olarak kurumlarınca harcırah ödemesi yapılmaktadır. Ancak bu uygulama, çoğu kez iyi niyet kurallarını aşacak şekilde sürdürülmekte ve asıl ikametgah değiştirilmediği halde, emeklilik dolayısıyla sırf harcırah almak amacıyla, yeni bir yer gösterilerek hakkın kötüye kullanılması yoluna gidilmektedir. Gerek kamu harcamalarını disipline etmek gerekse sandığı büyük bir iş yükünden kurtarmak için ya emekliye ayrılanlara harcırah verilmesi uygulaması kaldırılmalı ya da hiçbir ayırım yapılmadan herkese belli bir miktarda harcırah verilmelidir.¹⁵⁰

2.3.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

2.3.2.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler

Ülkemizde memurlar dışında işçilerin de sosyal güvenlik kapsamına alınması uzun bir süreci gerektirmiştir. İlk kez 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile sosyal

¹⁴⁹ DPT, age, s.54

¹⁵⁰ DPT, age, s.55

sigortaların kurulması öngörülmüştür. Söz konusu madde hükmüne dayanılarak 16 Temmuz 1945 tarih ve 4792 sayılı kanun ile işçi Sigortası Kurumu kurulmuştur.¹⁵¹

SSK, 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuş olup, ilk yıllarda yalnızca iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası uygularken, 1950 yılında çıkartılan 5417 sayılı yasayla yaşlılık; 1951 yılında çıkartılan 5502 sayılı yasayla da hastalık sigortalarını kapsamına almıştır. 1957 yılında yürürlüğe giren 6900 sayılı yasa ile 5417 sayılı yasa yürürlükten kaldırılıp yaşlılık, malullük ve ölüm sigortaları birlikte düzenlenmiş ve gerçek anlamda sigortacılığa geçilmiştir. 1965 yılında 506 sayılı yasa ile bütün bu yasalar bir araya getirilip, kurumun adı da Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. Günümüzde SSK da Bağ-Kur gibi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu durumundadır.¹⁵²

Kurumun amacı, kanun kapsamında bulunan bir hizmet sözleşmesine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan sigortalıları çalışma yaşamının çeşitli risklerine karşı sigorta etmek suretiyle sosyal güvenliklerini sağlamaktır. Kurum; bu amaca uygun olarak üyelerine iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde yardımda bulunmak, mevzuat ile ilgili çalışmalarını yürütmek ve giderleri yönetmek gibi faaliyetlerde bulunmaktadır. Kurum; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Başkanlık ve Başkanlığa bağlı Merkez ve Taşra Teşkilatlarından oluşmaktadır.¹⁵³

SSK başkanlığı 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümleri çerçevesinde, bu kanun kapsamındaki kişi ve grupların sosyal güvenlik garantisinin sağlanması işlemlerini yürütmektedir. Ancak, 1983 yılından itibaren 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortaları Kanunu kapsamında sigortalı olan tarım çalışanlarının sosyal güvenlik işlemlerini de Kurum üstlenmiştir. 506 sayılı Kanun, esas olarak hizmet akdi ile çalışan, sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu niteliğin dışına taşan çalışan kesimler de kapsama alınmıştır. Kurumun finansmanı, prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve iş veren primleri ile sağlanmaktadır.¹⁵⁴

¹⁵¹ Egeli, age, 2008, s.100

¹⁵² Akbulak, Akbulak; age, s.62

¹⁵³ Egeli, age, 2007, s.89

¹⁵⁴ TUSIAD, age, s.33

2.3.2.2. Mali Yapısı

SSK'nın gelirleri 4792 sayılı kanunun 19. maddesinde sayılmış olup bunlar; prim gelirleri, işçi ücretlerinden kesilen cezalar, Bakanlık tarafından kuruma verilmesi uygun görülecek paralar, gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan bağışlar, kurumun menkul ile gayrimenkul gelirleri ve genel bütçeden yapılan yardımlar şeklinde belirtilebilir. Kurumun en büyük gider kalemini emekli aylıkları oluşturmaktadır olup, sosyal yardım zammı ödemeleri, sağlık giderleri ve genel yönetim giderleri gibi harcamalar kurumun diğer gider kalemleri arasında sayılabilir.¹⁵⁵ Tablo 7'de yıllar itibariyle söz konusu gider ve gelirlerin gelişimi gösterilmiştir.

Tablo 7 – Yıllar İtibariyle SSK'nın Gelir ve Giderleri

YILLAR	GELİRLER TOPLAMI	GİDERLER TOPLAMI	FARK	
1989	5.374	4.692	682	
1990	10.703	9.304	1.399	
1991	18.511	18.383	128	
1992	32.789	35.345	- 2.556	Açık
1993	52.168	60.252	- 8.084	Açık
1994	90.335	109.734	- 19.399	Açık
1995	138.158	219.493	- 81.335	Açık
1996	342.436	486.819	- 144.383	Açık
1997	724.389	1.060.389	- 336.000	Açık
1998	1.550.018	1.997.018	- 447.000	Açık
1999	2.494.835	3.605.835	- 1.111.000	Açık
2000	4.894.718	5.294.718	- 400.000	Açık
2001	7.698.531	8.806.531	- 1.108.000	Açık
2002	11.132.049	13.518.049	- 2.386.000	Açık
2003	15.450.060	20.258.677	- 4.808.617	Açık
2004	19.417.958	25.174.958	- 5.757.000	Açık
2005	22.739.769	30.151.436	- 7.411.667	Açık
2006	29.996.173	38.293.722	- 8.297.549	Açık
2007	33.812.882	46.627.856	- 12.814.974	Açık

Kaynak: http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/aralik_2007.xls, (15.06.2008)

¹⁵⁵ Egeli, age, 2008, s.102

2.3.2.3. SSK'nın Sorunları

Bu bölümde değinilecek olan sorunlar SSK'nın sağladığı hizmetler, hizmet sunumu ya da yapısı ile ilgili teknik sorunlar olmayacaktır. Bu bölümde amacımız SSK'yı mali darboğaza sürükleyen ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran sorunlara kısaca değinmek olacaktır.

2.3.2.3.1. Erken Emeklilik ve Aktüerya Dengesinin Bozulması

Kurumdaki emeklilik koşullarında bugüne kadar en çok değişikliğe uğratılan konu yaş haddi olmuştur. Bu konuda ilk düzenleme 1950 yılında yapılmıştır. 1950 yılında getirilen hükme göre, kadın ve erkekte emeklilik yaşı 60 olarak belirlenmiştir. Bununla beraber yılda 200 gün prim ödeme şartı getirilmiştir. 1954 yılında yapılan değişiklikle yılda 200 gün prim ödeme şartı toplam 5000 gün olarak değiştirilmiştir. 1969 yılında yapılan yasal değişiklikle yaş haddi kaldırılarak, önce 25 yıllık sigortalılık süresi aranmıştır. 1976 da yapılan düzenlemeyle de kadında 20, erkekte 25 yıl sigortalılık koşulu getirilmiştir. 1986 yılındaki düzenlemeye göre ise tekrar yaş haddi uygulamasına geçilerek erkekte 60, kadında 55 yaş sınırı kabul edilerek en az sigortalılık şartı kaldırılmıştır.

1992 yılında yapılan son değişiklikle de yaş haddi olmaksızın kadında 20, erkekte 25 yıllık sigorta süresi ve 5000 gün prim ödeme şartı emeklilik uygulamasına geçilmiştir. Yaş haddine bağlı olmaksızın emekli olanların ödedikleri primlere karşılık kurumun ödeyeceği maaş, vereceği sağlık hizmeti, sigortalı öldükten sonra 18 yaşını doldurmamış olan çocuklarına ödeyeceği maaş gibi ödeme ve hizmetler dikkate alındığında kuruma çok büyük yükün getirildiği görülmüştür.¹⁵⁶ Bunun üzerine 1999 yılında çıkarılan 4447 Sayılı Yasa ile yaş sınırı uygulamasına tekrar geçilmiş ve 58–60 yaş sınırı ve en az 7000 gün malullük, yaşlılık, ölüm sigortası primi ödemek koşulunu getirmiştir. Son olarak 5754 Sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede prim ödeme gün sayısı bağımsız çalışanlar için 9000 gün, hizmet akdi ile çalışanlar için

¹⁵⁶ DPT, age, s.49

ise 7200 güne çıkarılmış ve yaş sınırının ise kademeli olarak 2048 yılında hem erkek hem de kadınlarda 65'e çıkarılması öngörülmüştür.

Ayrıca, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik uygulaması aktif/pasif oranını olumsuz yönde etkilemiştir. Emeklilik yaşı bakımından gerek OECD ve gerekse bazı üçüncü dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında en genç emeklilerin Türkiye'de olduğu anlaşılmaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse erken emeklilik ve yaş haddi uygulamasının zaman zaman uygulamadan kaldırılması ve prim gün sayısının azaltılması gibi uygulamalar SSK'nın yakın geçmişte tüm aktüerya dengelerini bozan bir sorun olmuştur. Tüm bunların sonunda ortaya çıkan olumsuzlukların etkisi günümüzde de devam etmektedir.

Aşağıdaki Tablo 8'de yapılan yanlış uygulamalar sonucunda aktif/pasif dengesinde ortaya çıkan olumsuz gelişme yıllar itibariyle görülmektedir. Primli sosyal güvenlik rejimlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriter, aktif/pasif sigortalı oranlarıdır. Kuruma bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların, Kurumdan aylık alanlara oranı, bize aktif/pasif oranını verir. Bu bir anlamda, bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 8 – SSK Aktif/Pasif Oranı

Yıllar	Oran
1960	24,30
1965	16,88
1970	9,03
1975	6,29
1980	3,47
1985	2,45
1990	2,39
1995	2,44
1999	2,02
2000	1,97
2001	1,72
2002	1,75
2003	1,72
2004	1,69
2005	1,78
2006	1,90
2007 (KASIM)	1,95

Kaynak: http://www.ssk.gov.tr/sskdownloads/anasayfa/istatistik/aralik_2007.xls, (15.06.2008)

Bir taraftan mevzuatın pasif sigortalılığa geçişi kolaylaştırması, diğer taraftan aktif sigortalı sayısının yeterince artırılamayışı, aktif/pasif sigortalı dengesinin kurum aleyhine bozulmasına neden olmuştur. Kurumun aktif sigortalıları ile Kurumdan aylık alanların yıllar itibariyle gelişimi incelendiğinde; 1975'e kadar söz konusu oranın kabul edilebilir bir düzeyde bulunduğu, 1980 yılından sonra ise oranın dünya standartlarına uygun asgari düzey olan 7–8 aktif sigortalıya bir emekli sigortalı düzeyinin çok altına düştüğü görülmektedir.¹⁵⁷

Buna göre 1980 yılından itibaren orandaki azalma devam etmiş, 1999 yılına gelindiğinde neredeyse 2 aktif sigortalıya 1 pasif sigortalı karşılık gelecek hale düşmüştür. Bu oran 2004 yılında daha da azalarak tahmini olarak 1.69 seviyesine düşmüştür. 2007 sonu itibariyle ise bu oranın neredeyse 1992 de ki haline döndüğü görülmektedir. Aktif/pasif dengesinin bozulması ile birlikte kurumun gelir – gider dengesi bozulmuş, mevcut finansman problemleri daha da artmıştır.

2.3.2.3.2. Sosyal Yardım Zammı

İlk olarak 27 Ekim 1977 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla emeklilere daha sonraki aylıklarından kesilmek üzere ayda 750 TL avans ödemesi suretiyle başlayan bu uygulama, 27 Şubat 1981 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla “Yakacak Yardımı” adını almış, 08 Mart 1983 tarihli Kanunla da “Sosyal Yardım Zammı (SYZ)” adıyla SSK emeklilerine maaşlarıyla birlikte yapılan bir ödeme biçimine dönüştürülmüştür.

1994 tarihinde SYZ, en düşük emekli aylığının 2,5 katı iken, emekli aylıklarının yükseltilmesiyle ve SYZ'nin 4.690.000 TL'de sabitlenmesi ile zaman içerisinde en düşük emekli aylığının %1'i gibi küçük bir oranına düşmüştür.¹⁵⁸

Sosyal sigortacılıkta yapılacak her yardımın karşılığı olarak prim alınması gerekirken, SYZ ödemelerinin prim karşılığı bulunmamaktadır. Dünyada bir örneği bile bulunmayan böyle garip bir uygulama, Türkiye'de halen uygulanmaktadır. 3395 Sayılı Yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılara SSK'ca ödenen SYZ'lerin ilgili kuruluşlarca Kuruma ödenmesi hükmü getirilmiştir. Bu yasal

¹⁵⁷ Duygulu, Pehlivan, age, s.27

¹⁵⁸ DPT, age, s.49

zorunluluğa karşın SSK, kamu kurum ve kuruluşlarından olan SYZ alacaklarını tahsil edememektedir.¹⁵⁹

Sosyal Sigortalar Kurumu, SYZ nedeniyle özellikle son yıllarda ciddi bir finansman yükü altına girmiştir. Sigortalı ve hak sahiplerine yapılan SYZ, yukarıda da görüldüğü üzere, maktu ödeme biçiminde olup, sigortalılık ve prim ödeme gün sayılarıyla bağlantılı değildir. Devlet, sosyal sigorta ilkelerine aykırı bir şekilde, Kurum kaynaklarını prim karşılığı olmayan SYZ'nin ödenmesi için kullanmıştır. Bu nedenle, yıllarca karşılığında prim alınmadan, Kurumun birikmiş kaynakları kullanılmış, bu da Kurumun finansman yapısını olumsuz yönde etkilemiştir.¹⁶⁰

2.3.2.3.3. Kurum Alacakları

Kurumun özel sektör ve kamu sektörü alacakları alınan bütün yasal tedbirlere rağmen her yıl bir önceki yılı katlar derecesinde artarak büyüdüğü görülmektedir. Bu durum Sosyal Sigortalar Kurumunun yasal görevlerini yeterince yerine getirmesine engel teşkil etmektedir. Bu nedenle öncelikle Devlet, kamu kurum ve kuruluşları tahakkuk eden prim borçlarının ödenmesi hususunda yasal görevlerini yapmaları gerekmektedir. Bu konuda Devlet yönetimi kesinlikle kararlı olmalı ve sorumluları hakkında müsamahakar davranmamalıdır.¹⁶¹

Kamu kesiminde olan alacaklarının tahsilinde zorlanan SSK'nın özel sektörden doğan prim alacaklarının tahsilinde de sürekli olarak düzensizlikler yaşanmaktadır. Bu düzensizliklerin birçok sebebi olmakla beraber en önemli etkenlerinden biri belirli aralıklarla fakat sürekli olarak çıkarılan prim aflarıdır. Bu aflar kanunlarla SSK primlerini ödemekle yükümlü olan işverenleri ödemeleri aksatmaya hatta hiç yapmamaya yöneltmektedir. Ayrıca söz konusu alacakların tahsilinin yasal süresinde yapılması hususunda Kurum elindeki bütün yasal yetkileri zamanında ve etkin şekilde kullanmamaktadır. Tüm bunlara ek olarak denetim ve ceza sistemleri, personel rejimi ve kurumun istihdam politikasındaki yetersizlikler¹⁶² kurumun

¹⁵⁹ Kemal KILIÇDAROĞLU, "Gündemdeki Reform Sosyal Güvenlik", Erişim: <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/48MaliCozum/03%20%2048%20KEMAL%20KILI%C3%87DARO%C4%9ELU.doc>, (17.04.2008)

¹⁶⁰ Duygulu, Pehlivan, age, s.33

¹⁶¹ DPT, age, s.50

¹⁶² İ. Sancar BAYAZIT, "Sosyal Sigortalar Kurumu ve Sorunları", Erişim: www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=718&id=43, (23.02.2008)

finansmanı açısından temel kaynak olan primlerin tahsilini zorlaştırmakta, bu durumda kurumu finansal açıdan zorlamaktadır.

2.3.2.3.4. Kayıt Dışı İstihdam (Kaçak İşçilik Sorunu)

Kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, doğal olarak, ekonomide ve sosyal yaşamımızda bazı çarpıklıklara yol açmaktadır. Ancak bunun kısa vadede yansımaları, daha çok, vergi gelirleri dolayısıyla kamu maliyesinde ve sigorta prim gelirleri dolayısıyla da sosyal sigorta kuruluşlarında görülmektedir.¹⁶³ Ülkemizde ise bu sorundan en çok etkilenen kurum Sosyal Sigortalar Kurumudur.

Sosyal Sigortalar Kurumu bakımından kayıt dışı sektör; şu şekillerde ortaya çıkabilmektedir:

- Sigortalı olarak çalışması gerekenleri hiç sigortalı olarak bildirmeme (kaçak sigortalılık),
- Sigortalı olarak bildirme, ancak geç bildirme,
- Sigortalı olarak bildirme, ancak çalışma gün sayısını eksik bildirme,
- Sigortalı olarak bildirme, ancak prime esas kazançları eksik bildirme,
- Zorunlu sigortalı olması gerekenlerin isteğe bağlı sigortalı olarak gösterilmesi.

Bu durumlardan biri veya birkaçı aynı anda ortaya çıkabilmektedir. Nitekim SSK'ya geç bildirilen sigortalının çalışma gün sayısı ve / veya prime esas kazançları da eksik bildirilmektedir. Sosyal güvenlik alanındaki kayıt dışılıkla ilgili olarak bu sayılan şekillerin hepsi, SSK'da fazlası ile bulunmaktadır.¹⁶⁴

Kayıt dışı olarak sigortasız çalışma ve çalıştırmanın sebepleri arasında öncelikle, prim oranlarının yüksekliği dolayısıyla işverenin sigortalıyı bildirmekten kaçınması ileri sürülmektedir. İkinci olarak, sigortasız çalışmayı önleyecek yeterli idari ve cezai tedbirler alınmış olmakla birlikte, yine de kayıt dışı çalışma yaygın olduğuna göre, denetim ve kontrol yetersizliğinden bahsedilebilir. Diğer bir sebep ise; özellikle sigortalıların sigortalı çalışma konusundaki bilgi ve bilinç eksikliğidir.

¹⁶³ Kemal KILIÇDAROĞLU, “Gelir Dağılımını Olumsuz Etkiliyor”, Türk İş Dergisi, Sayı 360, Mart-Nisan 2004, s.34.

¹⁶⁴ Yusuf ALPER, “Kayıtdışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor”, Türk İş Dergisi, Sayı 360, Mart-Nisan 2004, s.55, Erişim: http://www.calisma.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1947&Itemid=35

Ayrıca kayıt dışı istihdamın sebepleri arasında; hizmet karşılığı olmayan borçlanma yasaları, prim afları, sosyal güvenlik hizmetlerinin yetersizliği, isteğe bağlı sigortalılıktan kaynaklanan uygulamalar, ekonominin tarım ve hizmet sektörüne dayalı olması, fason üretim, taşeronlaşma şeklinde sıralanabilir.¹⁶⁵ Tüm bu nedenlerden ötürü her üç kişiden birinin kayıt dışı olarak çalıştığı ve kurumun kaybınının 6 Milyon YTL'nin üzerinde olduğu tahmin edilmektedir.

2.3.3. Bağ – Kur

2.3.3.1. Kuruluşu, Organizasyon Yapısı, Sağladığı Hizmetler

Ülkemizin gerek nüfusu gerekse sosyo-ekonomik yapısı içinde önemli bir yer işgal eden esnaf, sanatkarlar ve diğer çalışanlar 1972 yılında sosyal güvenliğe kavuşturulabilmiştir. 02 Eylül 1971 tarih, 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile kurulan Bağ-Kur (bağımsız çalışanlar ve kurum sözcüklerinden esinlenerek türetilmiştir), 01 Ekim 1972 tarihinde tüm yurttaki aynı anda uygulanmaya başlamıştır. 10 Ekim 1977 tarihinde yürürlüğe giren 2108 Sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy ve mahalle muhtarları, 01 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe giren 17 Ekim 1983 tarih, 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar Yasası ile sözü edilen kesim Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.

Bağ-Kur, önceleri sigortalılarına yalnızca malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası sağlarken, 05 Kasım 1985 tarihinde kabul edilen 3235 sayılı yasayla, 01 Ocak 1986 tarihinden itibaren sağlık sigortası da sağlamaya başlamıştır. Bağ-Kur ülkemizdeki esnaf ve sanatkarlar ve tarım çalışmaları ile ailelerine sigorta hizmeti sunmakta olup, SSK'dan sonra en büyük sosyal güvenlik kuruluşudur.¹⁶⁶

Bağ-Kur'un örgütsel anlamda üç organı bulunmaktadır; Genel Müdürlük Teşkilatı, Yönetim Kurulu, Genel Kurul. Genel Müdürlük, genel müdür, üç genel müdür yardımcısı, merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Merkez teşkilatı, çeşitli ana hizmet birimlerinden, danışma ve denetim birimlerinden ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir. Taşra teşkilatı ise, il müdürlüklerinden ve Bakanlar

¹⁶⁵ Duygulu, Pehlivan, age, s.40

¹⁶⁶ TÜSİAD, age, s.34

Kurulu kararı ile kurulacak şube müdürlüklerinden oluşur. Yönetim kurulu, bir karar organı olup, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Genel müdür ve beş üyeden oluşur. Genel kurul, Bakan'ın veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında, çeşitli kurum ve meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Üç yılda bir Bakan'ın çağrısı üzerine toplanır. Bir karar organı değil, danışma organı niteliğindedir.¹⁶⁷

Bağ-Kur, sigortalılarını, iş kazaları ile meslek hastalıkları ve analık sigortaları dışında kalan sosyal risklere karşı korumaktadır. Bağ-Kur, sigortalılarına yaşlılık ve malullük aylığı, sigortalıların ölümü halinde hak sahiplerine ölüm aylığı bağlamakta, cenaze parası ödemekte ve sağlık sigortası yardımları yapmaktadır. Yaşlılık sigortasından, yaşlılık aylığı bağlanamayan hallerde ise, yaşlılık toptan ödemesi yapılabilmektedir. Sağlık sigortası yardımları, hastalık ve iş kazası hallerinde yapılır. Kapsamına, hekim muayenesi, teşhis için gerekli klinik ve laboratuvar incelemelerinin yapılması, teşhis ve tedavi için gerekirse sağlık kurumuna yatırma, tedavi için gerekli ilaç ve iyileştirme vasıtalarının sağlanması girer.¹⁶⁸

2.3.3.2. Bağ-Kur'un Mali Durumu

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununa göre kurumun mali varlığı, sigortalı sayılanların ödeyecekleri primler; gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler; kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından sağlanan gelirler; genel bütçeden yapılacak yardımlar; kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirlerden sigortalı sayılanların ödedikleri primler en büyük payı oluşturmaktadır. Ayrıca, kuruma Hazine tarafından da yardım yapılmaktadır. Kurum giderleri, genel yönetim giderleri ile sigortalılar için yapılan giderlerden ibarettir.¹⁶⁹

Bağ-Kur'un gelir-gider dengesinin gösterildiği Tablo 9'a bakıldığında, SSK ve Emekli Sandığı'nda karşılaşılan olumsuz durumun aynen devam ettiği görülmektedir. Kurum, gelir-gider dengesi açısından gittikçe yükselen açıklarla karşı

¹⁶⁷ Duygulu, Pehlivan, age, s.75

¹⁶⁸ Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Erişim:<http://www.bagkur.gov.tr/hakkinda/kanunlar.shtml#2926>, (05.02.2008)

¹⁶⁹ Egeli, age, 2008, s.107

karşıyadır. Bu gelişmeler çerçevesinde Bağ-Kur'un toplam gelirlerinin giderlerinin ancak yarısını karşılayabildiği ve bu yönüyle ciddi bir finansman krizi içine düştüğünü söylemek mümkündür.

Tablo 9 – Bağ Kur'un Yıllar Göre Gelir Gider Dengesi (2000–2006)

Yıllar	Gelirler Toplamı (Milyon YTL)	Giderler Toplamı (Milyon YTL)	Açık (Milyon YTL)
2000	725,9	1899,1	1173,2
2001	1280,3	3059,2	1778,9
2002	2101,5	5032,1	2930,6
2003	2983	8061,2	5078,2
2004	4242	9953	5711
2005	3727	11020	7293
2006	8515	13515	5000

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Bağ-Kur Aylık İstatistik Bülteni”, Kasım 2007,
Erişim: http://www.bagkur.gov.tr/finansman/kasim_2007_bulten.html

2.3.3.3. Bağ-Kur'un Sorunları

Bu bölümde değinilecek olan sorunlar Bağ-Kur'un sağladığı hizmetler, hizmet sunumu ya da yapısı ile ilgili teknik sorunlar olmayacaktır. Bu bölümde amacımız Bağ-Kur'u mali darboğaza sürükleyen ve reform ihtiyacını ortaya çıkaran sorunlara kısaca değinmek olacaktır.

2.3.3.3.1. Bağ-Kur'un Kuruluşundan Önceki Çalışmalarının Hizmet Olarak Değerlendirilmesi

Bağ-Kur'un ilk kuruluşu sırasında gerçek anlamda bir sosyal güvenlik kurumu olmasını engelleyen bir düzenleme yapılmış ve 1 Nisan 1972 tarihinde belli bir yaşı (kadınlarda 40, erkeklerde 45) geçmiş sigortalılara, 10 yıllık eski hizmetlerini belgelemek ve 5 yıl prim ödemek şartı ile yaşlılık aylığına hak kazanma imkanı öngörülmüştür. Bu haktan yaklaşık 180.000 kişi yararlanmış ve bu kişiler çok kısa bir sürede emekli olarak kuruma büyük bir yük getirmiştir.¹⁷⁰

¹⁷⁰ DPT, age, s.50

2.3.3.3.2. Bağ-Kur Sigortalılarına Hizmet Borçlanması İmkanlarının Sağlanması

Sosyal sigorta sisteminde, primlerin hizmetin yapıldığı ay içinde ödenmesi, fon birikimi ve biriken fonların değerlendirilmesi açısından çok önemlidir. Eski yıllarda sosyal sigortaya tabi olmaksızın geçmiş hizmet sürelerine ait olup, borçlanma yoluyla ve taksitler halinde ödenen primlerin, yeterli fon birikimine imkan vermeyeceğı ve dolayısıyla süresi içinde ödenen primlerin yerini tutmayacağı açıktır. Bu nedenle birçok kez uygulanan hizmet borçlanmaları kurumun aktüeryal dengeleri üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur.¹⁷¹

2.3.3.3.3. Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri

Sosyal sigorta sisteminde karşılıksız ödeme yapılmasının söz konusu olmaması gerekmektedir. Oysa Bağ-Kur da 1479 sayılı kanuna tabi sigortalı emeklilerine aylıkları dışında sosyal yardım zammı adı altında bir ödeme yapılmakta ve bu ödemelerin karşılığında herhangi bir prim tahsil edilmemektedir. Ayrıca, herhangi bir devlet katkısı da sağlanmadığından söz konusu ödemeler kuruma büyük bir yük oluşturmaktadır.¹⁷²

2.3.3.3.4. Bağ-Kur'un İdari ve Mali Özerkliğinin Bulunmaması

1479 sayılı yasada Bağ-Kur'un idari ve mali yönden özerk olduğu belirtilmişken, daha sonra çeşitli yasalarda yapılan düzenlemelerle bu özerklik ortadan kaldırılmıştır. Kurum, hizmetlerini yerine getirirken diğer birçok kamu kuruluşundan izin almak zorunda kalmakta, bu da kurumun hizmetlerinde hantallığa ve aksamalara yol açmaktadır. Örneğin, Bağ-Kur'un herhangi bir ilde hizmetlerin; yeterli seviyede verebilmesi için yeni bir bina kiralaması veya satın alması zorunlu olduğunda, tasarruf genelgesi çerçevesinde Başbakanlıktan izin alınması gerekmekte ve genellikle bu tür izinler verilmediğinden o ilde yeni bir bina kiralanması veya satın alınması mümkün olamamaktadır.¹⁷³

¹⁷¹ Egeli, age, 2005, s.104

¹⁷² Duygulu, Pehlivan, age, s.78

¹⁷³ Egeli, age, 2005, s.105

2.3.3.3.5. Belli Basamaklarda Yığılma

Bağ-Kur'da gerek prim gerekse aylık hesabında basamak yöntemi uygulanmaktadır. Ancak eski sigortalılara intibak veya borçlanma suretiyle basamak yükseltme olanağı verilmediği için, eski sigortalılar bu haktan yararlanamamışlar ve zorunlu basamak yükseltme sınırı olan altıncı basamakta büyük yığılmalar meydana gelmiştir. Sigortalıların basamak yükseltilmemeleri, kuruma karşı güven duygularının zedelenmesine ve prim ödemede gerekli hassasiyeti göstermemelerine neden olmaktadır¹⁷⁴.

2.3.3.3.6. Prim Tahsilatının Yetersizliği

Bağ-Kur'un temel mali kaynağı prim tahsilatlarıdır. Belirli dönemler itibariyle geliştirme ve destekleme fonundan geçici olarak yapılan cüzi yardımlar dışında kuruma devlet katkısı söz konusu değildir. Prim ödemekle yükümlü sigortalı sayısının çoğu sigortalıların primlerini kendilerinin ödemeleri, kurumun personel sayısının yetersizliği nedeniyle gerekli takibatın yapılamaması, ödenmeyen primlerin icra mercileri nezdinde takibinde karşılaşılan güçlükler gibi nedenlerle kurumun prim tahsilatı çok yetersiz kalmakta, bu durum da kurumun aktüeryal dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bağ-Kur sigortalılarının prim ödeme alışkanlığı düzeyi çok düşüktür. Özellikle son on yıllık dönemde düzenli prim ödeyenlerin düzeyi %1–2 civarında olup, yaklaşık 2/3'den fazla sigortalının çok düzensiz prim ödediği ya da hiç ödemediği yapılan araştırmalar çerçevesinde ortaya konulmaktadır. Öte yanda Bağ-Kur sigortası kapsamına dahil olduğu halde, sigortalı olarak tescili yapılamamış büyük bir kitle bulunmakta, kurumun personel sayısının yetersizliği ve bu personeline yoğun bir iş hacmine sahip olması nedeniyle bu kitlenin kavranması mümkün olamamaktadır.¹⁷⁵

¹⁷⁴ TUSİAD, age, s55

¹⁷⁵ Egeli, age, 2005, s.106

2.3.3.3.7. Sağlanan Yardımların Yetersizliği

Bağ-Kur tarafından sağlanan yardımlar, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarınca sağlanan yardımlarla karşılaştırıldığında, miktar, kalite, yaygınlık ve yardımların yayılma hızı açısından çok geri kalmaktadır. Bu durum, sigortalıların kuruma olan güvenlerini yitirmelerinde önemli bir rol oynamakta, dolayısıyla sigortalıların prim ödemede isteksiz davranmaları sonucunu doğurmaktadır.¹⁷⁶

2.3.3.3.8. Erken Emeklilik Sorunu

Diğer sosyal güvenlik kurumlarına tabi sigortalılarda olduğu gibi Bağ-Kur'da 20 yıl prim ödeyen kadın sigortalılar ile 25 yıl prim ödeyen erkek sigortalılar yaş haddine bakılmaksızın emekli olabilmekte, ayrıca 15 yıl prim ödeyen 50 yaşını doldurmuş kadın sigortalılar ile 55 yaşını doldurmuş erkek sigortalılara talepleri halinde kısmi yaşlılık aylığı bağlanabilmektedir. Herhangi bir yaş sınırına bakılmaksızın belli bir süre prim ödemek kaydıyla emekli olunabilmesi aktif pasif dengesini dolayısıyla aktüeryal dengeyi bozmaktadır.¹⁷⁷

Tablo 10 – Bağ-Kur'un Yıllar İtibariyle Aktif/Pasif Oranı (2000–2007)

Yıllar	Aktif Sigortalılar	Aylık Alanlar (Dosya)	Aylık Alanlar (Kişi)	Kapsamdaki Nüfus	Aktif/Pasif Oranı
2000	3.312.694	1.102.079	1.277.444	15.036.318	3,0
2001	3.336.655	1.171.372	1.343.840	15.261.654	2,8
2002	3.321.332	1.225.619	1.393.670	15.547.991	2,7
2003	3.383.849	1.279.556	1.445.820	15.881.624	2,6
2004	3.448.549	1.349.284	1.519.190	16.233.984	2,6
2005	3.354.372	1.435.587	1.600.294	15.990.253	2,3
2006	3.375.629	1.583.997	1.753.025	16.383.589	2,1
2007	3.376.300	1.650.860	1.817.685	15.021.197	2,05
2008*	3.394.728	1.729.419	1.897.488	14.966.062	1,96

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Bağ-Kur Aylık İstatistik Bülteni”, Kasım 2007, Erişim: http://www.bagkur.gov.tr/finansman/kasim_2007_bulten.html ve TC Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Aylık İstatistik Bülteni**, Ağustos 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

Not: 2008 yılı rakamları 2008 Ağustos sonuna aittir.

¹⁷⁶ Egeli, age, 2005, s.107

¹⁷⁷ DPT, age, s.52

Tablo 10 incelendiğinde aktif/pasif dengesindeki bozulma net olarak görülmektedir. 2000 yılında her bir pasif sigortalıya 3 aktif sigortalı denk gelirken yıllar itibariyle bu oran 2'nin de altına düşmüştür. 2008 yılı Ağustos sonu itibariyle kurumun toplam aktif sigortalı sayısı 3.394.728 bu karşın kurum hizmetlerinden faydalanan kişi sayısı ise 14.966.062'dir. Bu rakamlar ise aktif/pasif dengesini 1,96 olarak gerçeklenmesine sebep olmuştur. Bu durum ise modern sigorta teknikleri açısından kabul edilemez ve sürdürülemez bir yapı anlamına gelmektedir.

2.3.4. Oyak

OYAK, 1 Mart 1961 tarihinde 205 sayılı Yasa ile kurulmuş, özel hukuk hükümlerine bağlı, Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının yardımlaşma ve emeklilik fonudur.

OYAK üyelerini;

- Daimi üye sıfatıyla, Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında görevli bütün muvazzaf Subay, Sözleşmeli Subay, Astsubay, Sözleşmeli Astsubay ve Uzman Jandarmalar ile Emekli Maaşı Sistemine giren üyeler ve ölümleri halinde sisteme devam etmek isteyen eşleri ile uzman erbaşlar, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatında, OYAK ve OYAK'ın sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerde çalışanlardan arzu edenler,
- Geçici üye sıfatıyla, muvazzaflık hizmetini yapmakta olan Yedek Subaylar oluşturmaktadır.¹⁷⁸

Anayasamızın öngördüğü sosyal güvenlik sistemi içinde, üyelerine ana sosyal güvenlik kurumlarından (Emekli Sandığı, SSK) ayrı güvenceler sağlamaktadır. Yasayla öngörülen hizmetlerini;

- Daimi üyelerine yapılan emeklilik, ölüm ve maluliyet yardımları (Emeklilik Yardımı, Ölüm Yardımı, Maluliyet Yardımı, Emekli Maaşı Sistemi),
- Geçici üyelerine yapılan ölüm ve maluliyet yardımları (Yedek Subaylık Hizmet Süresinin Birleştirilmesi),
- Daimi üyelerinin çeşitli ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sunulan sosyal hizmetler (Borç Verme Hizmetleri, Konut Edindirme Hizmetleri, Konut Ön

¹⁷⁸ DPT, age, s.39

Biriktirim Fonu, Yüzde 80 Borç Verme, Bağışa Dayalı Emekli Geliri Sistemi, Ordu Pazarı Mal Kredisi) oluşturmaktadır.¹⁷⁹

OYAK'ın yönetim ve denetimi Temsilciler Kurulu, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu ve Genel Müdürlük aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Temsilciler Kurulu: OYAK'ın en geniş katılımlı organıdır. Temsilciler Kurulu, sayıları 50'den az 100'den fazla olmamak üzere Milli Savunma Bakanlığı koordinasyonunda, daimi üye adedi dikkate alınarak birlik ve kuruluşlarda görevli daimi üyeler arasından, birlik ve kuruluşların kumandan veya amirlerince tespit olunacak temsilcilerden oluşur. Temsilciler Kurulu, her üç yılda bir geçmiş 3 yılın mali hesaplarını inceler ve 20 asil, 10 yedek Genel Kurul üyesini seçer.

Genel Kurul: Her yıl gerçekleştirilen olağan ve gereken hallerde gerçekleştirilen olağanüstü toplantılarla, OYAK'ın faaliyet raporlarını ve bilançolarını değerlendirerek, ileriye dönük kararlar alır. Temsilciler Kurulu'nun seçtiği 20 üye ile Yasada belirtilen 20 üyeden oluşur.

Yönetim Kurulu: OYAK'ın yönetiminden sorumludur. Görev süresi 3 yıldır. Üyelerinden 3 ünü Genel Kurul, 4 ünü ise Yasada belirtilen komisyon seçer. Genel Müdür, Yönetim Kurulu'nun doğal üyesidir ve kararlarda oy sahibidir.

Denetleme Kurulu: 3 kişiden oluşur. Görev süresi 3 yıldır. Hizmet, yardım ve faaliyetlerin kararlara ve mevzuata uygun olup olmadığı, OYAK'ın verimlilik, tasarruf ve bireysel eşitlik ilkelerine göre çalışıp çalışmadığının denetimini yapar.

Genel Müdürlük: Bir Genel Müdür ve ihtiyaca göre belirlenen sayıda Genel Müdür Yardımcısından oluşur. OYAK'ı Genel Müdür temsil eder.¹⁸⁰

OYAK'ın başlıca gelir kaynakları aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır¹⁸¹;

- Muvazzaf subay, astsubay ve uzman jandarmaların maaşları tutarından her ay kesilecek %10'luk tutar,

¹⁷⁹ OYAK, Erişim: <http://www.oyak.com.tr/oyak-kisaca.html#c>, (12.04.2008)

¹⁸⁰ OYAK, Erişim: <http://www.oyak.com.tr/oyak-kisaca.html#c>, (12.04.2008)

¹⁸¹ Egeli, age, 2008, s.107

- Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatında çalışan maaşlı/ücretli sivil memur ve müstahdemlerin Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kanuna göre emekliliklerine esas olan maaş ve ücretleri tutarından her ay kesilecek %10'luk tutar,
- Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun (OYAK) ve OYAK'ın sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu veya iştirak edeceği şirketlerde çalışan ve OYAK'ta daimi üye olmayı kabul eden bütün maaşlı ve ücretli sivil memur ve müstahdemlerin maaşları tutarından kesilecek %10'lar,
- Geçici üyeler olarak adlandırılan yedek subayların her ay maaşları tutarı üzerinden kesilecek %5'lik tutar,
- Bağışlar,
- Konut Ön Biriktirim Fonu'ndan yararlanmak isteyenlerin maaşları tutarından her ay kesilecek %10 ek aidatlar,
- OYAK mevcutlarının işletilmesinden elde edilecek gelirler oluşturmaktadır. Merkezi Ankara'da bulunan OYAK'ın çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 27 iştiraki bulunmaktadır.

2.3.5. Kefalet Sandığı

Genel bütçeye ait para, menkul kıymetleri ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan memurlarla müstahdemlere, özel bütçelerden muhasebeleri Maliye Bakanlığı'na ait olan ve gelirlerinin en az %50'ini devlet bütçesinden alan müesseselerin ve gelir sağlamak amacıyla kurulan tekel idarelerinin Kefalet Kanunu'nda belirtilen işlerde çalışan memur ve müstahdemleri için "Müteselsil Kefalet" usulü benimsenmiş ve bu amaçla 2489 sayılı "Kefalet Kanunu"yla tüzel kişiliğe sahip Kefalet Sandığı kurulmuştur. Yine 2489 sayılı kanun gereğince hükümet, bu kanun dışında kalan devlet teşekkülleri (özel idareler ve belediyeler dahil) için ihtiyaca göre kanunda yazılı esaslar dahilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurmaya ve bunlar için yönetmelikler çıkarmaya yetkilidir.¹⁸² Sandık, Maliye Bakanlığı'na bağlı olup, bakanlık memurlarından seçilecek üç kişilik bir kurul tarafından yönetilmektedir.

¹⁸² Mehmet TOSUNER Zeynep ARIKAN, "Parafiskal Gelirler Para fiskal Kurumlar", Akıselim Matbaası, 1989, İzmir, s.90

Kefalet Sandığı aidatları, giriş aidatı ve aylık aidat şeklinde alınır. Giriş aidatı, kefalete bağlı görevde bulunanların tam olarak aldıkları ilk maaş veya ücretin yarısı olup beş eşit taksitte alınmaktadır. Aylık aidat ise maaş ve ücretin %2'sidir. Giriş aidatı ve müstahdem olanlardan alınacak sandık aidatı memurlardan kesilmesi gereken miktardan aşağı olmamak üzere İdare Heyetince kararlaştırılır.¹⁸³ Kefaletle bağlı memurlar ve müstahdemlerden kefalete bağlı olmayan bir memuriyete geçen ve vefat edenlerle herhangi bir sebeple kefaletli hizmetten ayrılmış olanların sandıkla olan ilişkileri kesilmektedir. Sandığın aidatlar dışında, sandık sermayesinin işletilmesinden elde edilen gelirleri, başış gelirleri ve para cezalarından elde ettiği gelirleri de bulunmaktadır. Kefalet Sandığı sermayesi her türlü vergi ve resimden muaftır.¹⁸⁴

2.3.6. Amele Birliği

Ülkemizin ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak bilinen Amele Birliği, 10 Eylül 1921 tarih ve 151 sayılı "Ereğli Havza-i Fafmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik (ilişkin) Kanun"un 4. maddesi gereğince kurulmuştur. 22 Temmuz 1923 tarihinden sonra çıkarılan bir yönetmelikle işçilerin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık tehlikelerine karşı sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla oluşturulan ihtiyat ve teavün (yardımlaşma) sandıklarının birleştirilmesi ile Amele Birliği adını almıştır. 506 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile faaliyet alanı daralan Amele Birliği, 1975 yılından itibaren sağlık hizmetlerinin de SSK kapsamına alınması ile mensuplarına ilave garanti sağlayan tamamlayıcı bir sosyal güvenlik müessesesine dönüşmüştür.¹⁸⁵

Biriğe üyelik zorunlu olmakla birlikte, gönüllü üyelikte söz konusudur. Kurumun başlıca gelir kaynakları; üyelere kesilen primler, fon gelirleri, devletin yapacağı yardımlar ve başışlardan oluşmaktadır.¹⁸⁶

1921 yılında kurulan Amele Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, yönetim, işleyiş ve denetimi kendi yönetmeliğine göre yapılan, idari ve mali açıdan özerk tüzel kişiliğe sahip bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak faaliyet

¹⁸³ TC Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Erişim: <http://www.muhasabat.gov.tr/mevzuat/kanun/docs/2489.doc>, (13.02.2008)

¹⁸⁴ Egeli, age, 2008, s.108

¹⁸⁵ TUSIAD, age, s. 39

¹⁸⁶ Egeli, age, 2008, s.109

göstermektedir. Türkiye Taşkömürü Genel Müdürlüğü, Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş., Çatalağzı İşletme Müdürlüğü ve Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. Kuzey-Batı Anadolu Şebeke İşletme Grup Müdürlüğü'nün Zonguldak ve Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçilere ilave sosyal güvenlik yardımı yapma amacı taşımaktadır. Prim oranı %3 olup, zorunlu üyeler için yarısı işveren yarısı da işçi tarafından, gönüllü üyeler için ise tamamı işçi tarafından ödenmektedir. Sandık üyesi işçiler aynı zamanda 506 Sayılı Kanuna tabi olduklarından, geçici iş göremezlik ödeneğini SSK'dan talep etmektedir. Ancak, yasada öngörülen koşullar mevcut bulunmadığı için edimleri elde edemeyen sigortalıların açıkları sandık tarafından telafi edilmektedir. 506 Sayılı Kanun kapsamına girmeyen büyükanne, kardeş gibi bazı sigortalı yakınlarına sandık tarafından sağlık hizmeti sunulmaktadır.¹⁸⁷

Sandığın hizmetleri; Geçici İş Göremezlik Yardımı, Tedavi Yardımı, Son Yardım, Öğrenim Yardımı, Cenaze Defin Yardımı, Kredi Yardımları, İş Kazası yardımları, Kurul Üyeleri İle Sandık Personeline Yapılan İş Kazası Yardımı, Konaklama Yardımı, Ankara Konukevi Yatak Ücretleri'nden oluşmaktadır.¹⁸⁸

2.3.7. Türkiye İş Kurumu

1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla kurulan ve bir istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), ilk defa 618 sayılı KHK ile bir sosyal sigorta kuruluşu olarak tanımlanmıştır. Bu değişiklik, öncelikle 4447 sayılı Kanunla getirilen işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu Kurum olarak görevlendirilmesi ile daha sonra da İİBK'nun görevlerini daha etkin olarak yerine getirebilmesi amacıyla kabul edilen ve İİBK'nu Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olarak yeniden yapılandıran 4 Eylül 2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile gündeme gelmiştir. 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulması ile ilgili KHK ile İŞKUR, SSK ve Bağ-Kur gibi Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Daha sonra yapılan düzenleme ile sosyal güvenlik kurumu olma özelliği değişmese de SGK'nun ilgili kuruluşu olmaktan çıkarılmıştır. Bu yapısı ile İŞKUR, istihdam piyasası ile ilgili diğer görevleri yanında işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu bir sosyal sigorta kurumu fonksiyonu da görmeye başlamıştır. 618 sayılı KHK ile benimsenen esaslar, 5 Temmuz 2003

¹⁸⁷ Amele Birliği, http://www.amelebirligi.gov.tr/articles.php?category_id=102, (13.02.2008)

¹⁸⁸ Amele Birliği, http://www.amelebirligi.gov.tr/articles.php?category_id=102, (13.02.2008)

tarih ve 4904 sayılı Kanunda da büyük ölçüde aynı çerçevede kalınca İŞKUR, Türk sosyal güvenlik sistemi içinde bir sosyal sigorta kurumu gibi yer almıştır.¹⁸⁹

Kurumun görevleri kısaca şu şekilde belirtilebilir;

- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek.
- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.
- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
- İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.
- Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek.
- Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı

¹⁸⁹ TUSIAD, age, s. 34

anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak¹⁹⁰ ve kanunda belirtilen diğer görevleri yürütmektir.

Kurum; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve il istihdam Kurulları olmak üzere dört temel organdan oluşmaktadır. Kurumun başlıca gelirleri ise şunlardır;

- Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.
- Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracılıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.
- 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu Maddesinin son fıkrası uyarınca Kuruma aktarılan idarî para cezaları.
- Bu Kanun gereğince özel istihdam bürolarından alınan idarî para cezaları.
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler.
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyetler ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler.¹⁹¹

Kurumun yukarıda sayılan gelir kaynaklarının yanı sıra İşsizlik Sigortası Fonu uygulaması ile ilgili sigortalı işsizlere verilen ödenekler, hastalık ve analık sigortası primleri, işsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik bina kiralanması, hizmet satın alınması ve kurum tarafından yapılan giderler şeklinde giderleri de söz konusudur.

¹⁹⁰ Türkiye İş Kurumu, Türkiye İş Kurumu Kanunu Madde 3, Erişim: <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statkanunlar>, (13.02.2008)

¹⁹¹ Türkiye İş Kurumu, Türkiye İş Kurumu Kanunu Madde 16, Erişim: <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statkanunlar>

III. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNUN NEDENLERİ

Şimdiye değin ortaya konulan tablodan net olarak anlaşılacağı gibi sosyal güvenlik sistemimiz ve kurumlarımız tam bir finansal krizin ortasındadır ve birçok sorunları vardır. Daha öncede belirttiğimiz gibi bu finansal darboğazı tetikleyen birçok neden olmakla beraber sitem ve kurumlar üzerinde doğrudan etkili olan ve acilen çözülmesi gereken sorunlar mevcuttur. İşte bu sorunların sebepleri genel bir bakış açısıyla sosyal güvenlik reformunun da sebepleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde söz konusu sebepler açıklanacaktır.

3.1.1. Kapsam Darlığı

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin tıkanma noktasına geldiği günümüzde temel sorunlardan biri kapsamla ilgilidir. Çünkü Anayasada bir hak olarak belirlenmesine karşın, tüm toplumu kapsayacak bir sosyal güvenlik ağı oluşturulamamıştır. Üstelik günümüzde aktif olarak çalışanların önemli bir bölümü de kapsam dışında kalmıştır.¹⁹²

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı, tüm nüfusa yeterli bir koruma sağlamaktır. Türkiye'de ise sosyal güvenliğin kapsamı yıllar itibariyle genişlemekte, ancak bütün nüfusu kapsamaya yetmemektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminin tıkanıdığı noktalardan biri de kapsam yetersizliğidir. Sigorta kapsamı dışında kalmanın maliyetinin çok yüksek olduğu bilinci sigortalılar ve işverenlerce hala anlaşılammamaktadır.¹⁹³

Ülkemizde 2008 yılı Haziran ayı itibariyle sigorta programları tarafından kapsanan nüfusun oranı yaklaşık olarak %84'tür.¹⁹⁴ Türkiye'de sosyal güvenlik kurumlarının kapsamının genişlemesi, bağımlı nüfus oranının yüksekliğinden

¹⁹² Egeli, age, 2008, s.112

¹⁹³ Tekin AKGEYİK, Binhan Elif YILMAZ, Murat ŞEKER; “En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları”, Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı Sigorta Araştırma Ve İnceleme Yayınları – 11, Yayın No:26, Ceyma Matbaacılık, İstanbul, Temmuz 2007, s.69

¹⁹⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, “Aylık İstatistik Bülteni”, Haziran 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (13.06.2008)

kaynaklanmaktadır. Bağımlı nüfus oranının yüksekliği, hane halkı sayısının yüksekliği ve sosyal sigorta hukukumuzun bağımlı nüfus kavramını oldukça geniş tanımlamasının yanı sıra bu konudaki suiistimallerden de kaynaklanmaktadır. Bağımlılık oranının artması ile ülke nüfusunun yaşlanması arasında ilişki vardır ve bu da ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan sürdürülebilirliğini tehlikeye sokar.¹⁹⁵ Aslında sosyal güvenlik sistemi tam istihdamın varlığını ve her çalışanın ve iş sahibinin zorunlu sigortaya dahil olacağını varsaymaktadır. Fakat bu varsayım ülkemiz için geçerli değildir. Ayrıca demografik nedenlerden dolayı kendisi sigortalı olamayacak bağımlıların sayısı, sisteme çok ağır bir yük getirmektedir.¹⁹⁶

3.1.2. Devlet Katkısının Yetersizliği

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında işçi, işveren ve devlet katkıları üç önemli kaynaktır. Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların kendi özel kanunlarında genel bütçeden yapılacak yardımlar adı altında bir düzenlemeye yer verilmesine rağmen, uygulamada devletin sisteme herhangi bir katkısı bulunmamakta, bütün yük işçi ve işveren üzerinde kalmaktadır. Devletin bu alandaki rolü sadece kuruluş giderlerini karşılamak, işlemleri vergi ve harçlardan muaf tutmak şeklindedir. Devlet katkısı söz konusu olmadığı gibi sosyal yardım zamları adı altında, aylık ve gelirlerin yükseltilmesi yoluyla kurumlara ayrı bir yük getirilmiştir. Oysa bugün AB ülkelerinde devlet sosyal sigorta kurumlarının finansmanına, yıl içinde doğrudan katılım şeklinde katkıda bulunmaktadır.¹⁹⁷

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının en önemli nedenlerinden birini, modern devlet anlayışı ile paralel olarak genişleyen haklara, sosyal ve siyasal hakların da eklenmesiyle, anayasalarda "sosyal devlet" ilkesine yer verilmesi şeklinde açıklamak mümkündür. Devlet sosyal güvenliğin finansmanına, sosyal güvenlik, modern toplumlarda devletin üstlenmek zorunda kaldığı bir kamu hizmeti niteliği taşıması ve devletin görevlerinden biri haline geldiği için, katılmaktadır. Bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin işçi ve işverenlerin katkısından oluşan mali kaynakları yetersiz kaldıkça, devletin bunu desteklemesi gerekir.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Korkmaz vd., age, s.107

¹⁹⁶ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.69

¹⁹⁷ Egeli, age, 2008, s.112

¹⁹⁸ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.77

Tablo 11’de de görüldüğü gibi dünyada sosyal sigortaların finansmanına işçi ve işverenle birlikte devletin de katılması yaygınlık göstermektedir. Ancak Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi, hemen hemen yalnızca özel kesimce finanse edilmektedir. Ayrıca ülkemizde devlet sosyal sigortaların finansmanına, daha önce de belirtildiği gibi sosyal güvenlik kurumları açıkları dolayısıyla, sadece bütçe transferleri ile katkı sağlamaktadır. Devletin söz konusu katkısının bütçe açıklarının kapatılmasından çok belli oranlarda prim ödeyerek gerçekleştirmesi ve sigortalılığı teşvik edici nitelikte olması gerekmektedir.¹⁹⁹

Tablo 11 – Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin ve Özel Kesimin (İşçi ve İşveren) Katılımı

Ülkeler	İşverenin Katkısı (%)	İşçinin Katkısı (%)	Devlet Katkısı (%)	Diğer (%)	Toplam (%)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
Türkiye	58.21	41.79	-	-	100.00

Kaynak: Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.77

3.1.3. Prim Tahsilatının Yetersizliği

Sosyal sigorta kurumlarının başlıca gelir kaynağını, sigortalı ve işveren tarafından ödenen primler oluşturmaktadır. SSK ve Emekli Sandığı'nda bağımlı statüde çalışma söz konusu olduğu için, primleri sigortalılar ve işverenler öderken, Bağ-Kur ve tarım kesimi sigortalılarında ise bağımsız çalışma söz konusu olduğu

¹⁹⁹ A. Can TUNCAY, “Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri”, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999, s.141

için bütün primler sigortalılar tarafından ödenmektedir. Ancak başlıca gelir kaynağı primler olan sosyal güvenlik kuruluşları tahsilatlarını yapmakta sorun yaşadıklarında; prim tahsilatı problemini aşamadıklarında ve elde edilen prim geliri giderleri karşılamadığında sosyal güvenlik sistemine bütçeden yapılan transferlerin hacmi artmaktadır.²⁰⁰

Prim tahsiline ilişkin sorunların temelinde özellikle giderek ağırlaşan prim yükleri bulunmaktadır. Türkiye'de sosyal güvenlik primleri esas olarak tek oranlı prim rejimine dayanmaktadır. Ancak oranlar sigortalı ile işverenler için farklılaşmış durumdadır.²⁰¹ Böyle bir uygulamanın kurumların finansman sorununu çözebilecek potansiyele sahip olduğu düşünülmeyle birlikte esasen bu durum, sigortasız işçi çalıştırmanın odak noktasını oluşturan kayıt dışına kaçış eğilimini daha da güçlendirmektedir.²⁰²

Primlerin yüksekliği ve sosyal amaçlı fon kesintileri, çalışanları ve işverenleri sigortasız olmaya veya prim ödememeye teşvik etmektedir. Son yıllarda yüksek primler karşısında, kamu işverenleri açısından da özellikle belediyeler ve bazı KİTler olmak üzere kamu kurumu işyerleri de, prim tahsillerinde ciddiyetlerini kaybetmişlerdir.

Prim ödemeyenlerin sayısının çokluğu ve gerekli denetimin yapılamaması ile oluşan prim tahsilatı sorununun bir diğer nedeni, ise belirli aralıklarla uygulanan prim aflarıdır. Türkiye'de işverenlerin önemli bir kısmı, prim ödeme yükümlülüklerini özellikle seçim öncesi dönemlerde prim affı beklentisi içinde aksatma eğilimindedirler. Çünkü zaman zaman çıkarılan prim affı uygulamalarıyla prim ödememenin bir cezasının olmadığı görülmüştür, katılımcıların davranış biçimlerini de etkilemektedir.²⁰³ Prim tahsilatını artıracığı yönünde bir gerekçeye sahip olan bu aflar, aslında primlerini zamanında ödeyen işverenleri cezalandırıp ödemeyenleri ödüllendirmekte, ayrıca prim ödeme şevkini kırmaktadır. Kamu ekonomisi ve sigorta literatüründe ahlaki tehlike (moral hazard) olarak adlandırılan bu problemin ortaya

²⁰⁰ Korkmaz vd, age, s.109

²⁰¹ Korkmaz vd, age, s.109

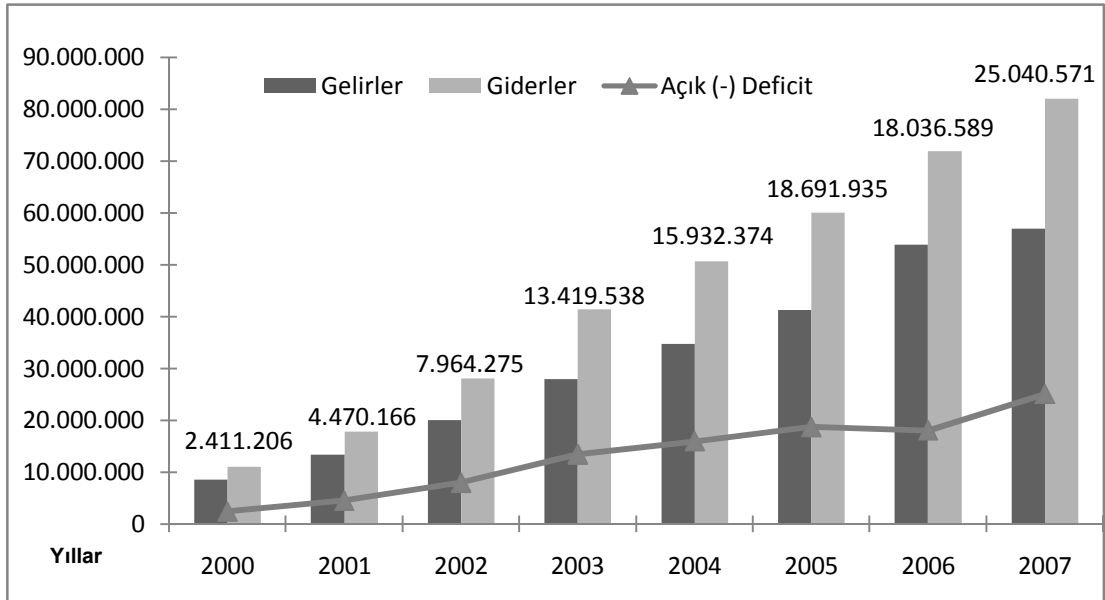
²⁰² Egeli, age, 2008, s.113

²⁰³ TÜSİAD, “**Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**”, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri, Ekim 1997, s. 87

çıkmasıyla primleri geciktirme eğilimi işverenler arasında giderek yaygınlaşmaktadır.²⁰⁴

Sonuç olarak sosyal güvenliğin, "ne kadar prim o kadar sosyal güvenlik" yaklaşımı açısından değerlendirilmemesi gerekir. Ancak bir gerçek var ki, dağıtım yönteminin uygulandığı sosyal güvenlik sistemlerinin yaşayabilmesi için de prim tahsili şarttır. Prim gelirlerinin tahsil edilememesi ve biriken prim alacakları, dolayısıyla tahakkuk/tahsilat oranındaki düşüş sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁰⁵

Grafik 1- Sosyal Güvenlik Kurumunun Toplam Gelir ve Giderleri (Bin YTL)



Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, age, 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

Not: 2006 yılı öncesi için Sosyal Güvenlik Kurumu gelir ve giderleri SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın gelir ve gider toplamalarını ifade etmektedir.

Gerçekten de yıllar itibariyle sosyal güvenlik kurumlarımızın gelir gider dengeleri incelendiğinde (Grafik 1) daha önce açıkladığımız sebeplerden ötürü ortaya çıkan prim tahsilatındaki yetersizliğin sistemin tek finansman kaynağının primler olduğu göz önüne alındığında, finansmanına ve açıklarına olumsuz etkisi net bir biçimde görülebilecektir.

²⁰⁴ TÜSİAD, age, 1997, s.88

²⁰⁵ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.70

3.1.4. Kayıt Dışı Uygulamalar

Türk sosyal güvenlik sisteminin uzun yıllardan beri devam eden, çözüme kavuşturulma ümidi azaldığı için kronikleşen sorunları vardır. Bu sorunlardan biri aslında sadece sosyal güvenlik sisteminin değil, tüm mali sistemin temel sorunlarından biri olan, kayıt dışı çalışmanın yaygınlığıdır.²⁰⁶ TÜİK verilerine göre ülkemizdeki en son kayıt dışı istihdam oranı %46,9'dur.²⁰⁷

Kayıt dışı çalışmanın sosyal güvenlik kurumlarına yansıyan boyutu ise kısaca şu şekilde açıklanabilir. İlk olarak çalışanların hiç bildirilmemesi halinde; Hazine ve SGK kayba uğrar, ayrıca çalışan hiçbir şekilde resmi kayıtlara girmediğinden, kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri sosyal güvenlikten tümüyle yoksun kalırlar.²⁰⁸ Kayıt dışılığa; tamamen sistem dışında kalanların yanı sıra, kayıtlı olup geliri gerçek gelir üzerinden gösterilmeyen çalışanlar da neden olabilmektedir. Dolayısıyla kayıt dışı istihdam, bağımlı ya da bağımsız çalışanların çalışmalarının ilgili kamu ve kuruluşlarına (başta vergi dairesi olmak üzere, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler vb.) hiç bildirilmemesi ya da gün ve/veya ücret olarak eksik bildirilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.²⁰⁹ Bu durum sigorta prim gelirlerini azalttığı gibi, gelir vergisi kaynaklarını da etkileyerek sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin finansmanında ciddi sıkıntılara yol açabilmektedirler. Ayrıca kayıt dışı ekonomi, kayıt altında bulunan kişilerin yükümlülüklerini de artırarak haksız rekabetin ortaya çıkmasına neden olmaktadır²¹⁰

Kayıt dışı uygulamaların türevi sayılabilecek bir diğer örnek ise, kurumlarda asgari ücret üzerinden prim ödemenin neredeyse alışkanlık haline getirilmesidir. Genellikle küçük işletmelerde çalışanların sigorta primleri gerçek ücretleri üzerinden değil, asgari ücret üzerinden yatırılmaktadır. TÜİK istatistiklerine göre Türkiye'de 12,5 milyon ücretli olduğu göz önüne alındığında, kayıt dışında kalan eksik prim

²⁰⁶ Korkmaz vd, age, s.108

²⁰⁷ TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "**Sosyal Güvenlik Reformu**", Mart 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf, (23.05.2008), s.5

²⁰⁸ Yusuf ALPER, "**Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim**", İş-Güç; Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi Cilt:3 Sayı:2 Yıl:2001, s.45

²⁰⁹ Ahmet Burçin YERELİ, Oğuz KARADENİZ; "**Türkiye'de Kayıt dışı İstihdamın Vergi Kayıp Ve Kaçakları Üzerine Etkisi**", Türkiye'de Vergi Kayıp Ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 10 – 14 Mayıs 2004, Antalya

²¹⁰ DPT, "**9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**", Ankara, 2006, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf>, (23.06.2008), s.40

ödemelerinin büyüklüğüne bağlı olarak sosyal güvenlik açıkları hacim olarak genişlemekte ve bu durum sistemi finansal açıdan daha da çıkmaza sokmaktadır.²¹¹

Sistemi mali krize sürükleyen en önemli sorunlardan biri kayıt dışı istihdamdır. Bilhassa bu konuya ilişkin yapılan denetimlerin yetersizliği kurumların birçoğunda kaçak işçi statüsündeki kişilerin istihdam edilmesine yol açmaktadır. Kayıt dışı uygulamalar, genellikle yeni işe başlayan işyerleri ile toplu iş sözleşmesi dışında sendikasız işçi çalıştıran iş yerlerini kapsamaktadır. Devletin, sosyal güvenlik harcamalarına katılmayıp bunları işveren ve işçilere yüklemesi, çok işçi çalıştıran işyerlerinin maliyetlerini artırması kaçak işçi çalıştırma sorununu daha da arttırmaktadır.²¹²

Öte yandan kayıt dışı sektörün varlığı, bir yandan kaçak (kayıt dışı) çalışanların kapsama alınmasını güçleştirirken, diğer yandan sosyal risklerin artmasına neden olmaktadır. Kaynakların yetersiz olması, kayıt dışı sektörün genişlemesinde temel unsur olarak karşımıza çıkmakta ve söz konusu sektörde daha çok, vasıfsız ve yarı vasıflı işçiler istihdam edilmektedir.²¹³

Esasen kayıt dışı istihdama yönelik sıralanan söz konusu sorunlar, sosyal güvenliğin finansman yükünün kayıtlı çalışanlar ve Devlet açısından ağırlaşmasına yol açmaktadır. Bu şekilde vergi gelirleri azalır, sosyal sigorta kurumlarının aktüeryal dengeleri de bozulur. Söz konusu sorunların çözümü çerçevesinde artan sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak amacıyla prim oran veya tutarlarının artırılması gereklidir. Oysa artan prim oranları, kayıt dışı ekonominin, diğer bir ifadeyle, prim ödemekten kaçınmanın temel nedenini oluşturmaktadır. Sonuç olarak bu süreç birbirini beslemekte ve sistemi içinden çıkılmaz bir kısır döngüye sürüklemektedir.²¹⁴

3.1.5. Erken Emeklilik

Sosyal güvenlikle ilgili olarak gelişmiş ülkelerle aramızdaki en önemli uygulama farklılıklardan biri emeklilik yaşlarına ilişkindir. Bu, aynı zamanda

²¹¹ Egeli, age, 2008, s.114

²¹² Egeli, age, 2008,s.113

²¹³ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.59

²¹⁴ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.68

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansal sorunlarını artıran unsurlardan biridir. Erken yaşta emeklilik bu kurumların giderlerini artırıcı, gelirlerini ise azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Böylece ilgili kurumlar diğer ülkelere göre daha kısa süre prim gelirleri elde ederken, daha uzun bir süre emekli aylığı, sağlık yardımı gibi demeler yapmaktadırlar. Bu durumda, sosyal güvenlik kurumlarının finansman yapıları giderek bozulmakta ve mali açıklar giderek artmaktadır.²¹⁵

Erken emekliliğin amacı, genç nüfusa iş olanaklarının yaratılarak istihdam koşullarının iyileştirilmesidir. Ancak genç yaşta emekli olan kişilerin bir kısmı çalışmaya devam edebilmektedir. Vergi, sigorta primi gibi yükümlülüklerden kurtularak ya da daha az oranda ödeyerek çalışmak, gerek çalışan gerekse işveren açısından daha caziptir.²¹⁶ İşsizliğin önemli bir sorun olduğu ülkemizde son yıllara kadar ağırlıklı olarak yaşanan bu sorunu açmak için çalışmalar başlatılmış ve 4447, 5510 ve 5754 sayılı kanunlarla yapılan düzenlemeler çerçevesinde emeklilik yaşları yükseltilmek suretiyle erken emeklilik sorunu giderilmeye çalışılmıştır.²¹⁷

Sosyal güvenlik sistemleri, maluliyet, hastalık, yaşlılık, bağımlılık ve işsizliğe karşı koruma sağlarlar. Ülkemizde ise sosyal güvenliğin sağladığı yararların çok büyük bir kısmı ile sosyal sigorta kuruluşlarının sosyal sigorta giderlerinin en büyük kısmı, emeklilik aylığı ödemelerinden oluşmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemindeki açığın kökenine inildiğinde, 1992 yılında emeklilik programlarında yaş sınırının kaldırılmasına ve erken emeklilik uygulamasının yürürlüğe girmesine rastlanılır. Her zaman bilimsel veriler işığında belirlenmesi gereken emeklilik yaşı, ülkemizde hep siyasi tercipler doğrultusunda biçimlenmiştir.²¹⁸

Tablo 12’de bu düzenlemeleri yıllar itibariyle görmek mümkündür. Özellikle 1992 yılında yapılan düzenleme ile kaldırılan emeklilik yaş sınırı sosyal güvenlik kurumlarının finansman açısından içinde buldukları durumun temel etkenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

²¹⁵ Egeli, age, 2008, s.114

²¹⁶ Egeli, age, 2008, s.114

²¹⁷ İsa KARAKAŞ, “Emeklilik Yaşı Artacak mı?”, Erişim:www.alomaliye.com/ekim_06/isa_karakas_emeklilik.htm, (16.02.2008)

²¹⁸ Ali GÜZEL, “Sosyal Güvenliğin ağdaş Dinamikleri”, Toprak İşveren Dergisi, Sayı:43, 1999, s.15, Erişim: www.toprakisveren.org.tr/site/dergi/4a901d84fee4bf35fa431aa402cbd608.doc, (36.03.2008)

Tablo 12 - Ülkemizde Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler

Kanun Tarihi	Kanun Sayısı	Emeklilik Yaşı	Ortalama Yaşam Süresi	En Az Sigortalılık Süresi	En Az Prim Ödeme Gün Sayısı
01.04.1950	5417	Kadın 60 Erkek 60	41.04 38.82	Kadın 25 Erkek 25	Yılda Ort. en az 200 gün
01.04.1954	6391	Kadın 60 Erkek 60	46.10 42.90	Kadın 25 Erkek 25	5.000 5.000
01.06.1957	6900	Kadın 60 Erkek 60	48.80 45.60	Kadın 25 Erkek 25	5.000 5.000
01.03.1965	506	Kadın 55 Erkek 60	54.82 51.66	Kadın 25 Erkek 25	5.000 5.000
01.03.1969	1186	Yoktur	57.00 53.90	Kadın 25 Erkek 25	5.000 5.000
26.05.1976	1992	Yoktur	62.59 57.28	Kadın 20 Erkek 25	5.000 5.000
10.01.1986	3246	Kadın 55 Erkek 60	67.04 62.19	Yoktur Yoktur	5.000 5.000
27.02.1992	3774	Kadın 38 Erkek 43	69.50 64.90	Kadın 20 Erkek 25	5.000 5.000
08.09.1999	4447	Kadın 58 Erkek 60	70.50 66.90	Yoktur Yoktur	7.000 7.000
17.04.2008	5754	Kadın 58* Erkek 60*	72.50 69.00	Yoktur Yoktur	9000/7200* 9000/7200*

Kaynak: Gürol BANGER, “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları”, TİSK İşveren Dergisi, Mayıs 2003, Erişim: www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, (13.04.2008)

Not: 5754 Sayılı Kanun 4447 ve 5510 Sayılı Kanunların konuya ilişkin düzenlemelerini tadil etmiştir. Kanuna göre 2048 yılında kadın ve erkekler için emeklilik yaşının 65 olması planlanmaktadır. Prim ödeme gün sayısı hizmet akdi ile çalışanlar için 7200 diğer çalışanlar için 9000 gündür.

Ülkemizde 1992 yılında yapılan düzenlemenin ardından yaş sınırının olmaması nedeniyle, yasal olarak 18 yaşında çalışmaya başlayan kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olması mümkün olmaktadır. Bu şekilde genç emekli sayısının yüksekliği, daha kısa çalışma süresi, daha uzun emeklilik süresi anlamına gelmektedir. Türkiye'de bu zamana kadar emekliliğe ilişkin yasal düzenlemeler sık sık gündeme getirilmiştir.²¹⁹ Erken yaşta emeklilik uzun yıllar ülkemizde, özelleştirmeyi hızlandırmak, hükümet değişikliklerinde personel politikasının bir parçası olarak ve işsizliğin önlenmesine yönelik politikalardan biri olarak, yükselen yaşam beklentisindeki artışa rağmen, kabul edilmiş ve teşvik edilmiştir.²²⁰

Yaş sınırlamasının kaldırılması ile artan genç emekli sayısı, hem ödemeleri gerekirken ödenmeyen primler nedeniyle gelir azalışına hem de emekli aylığı

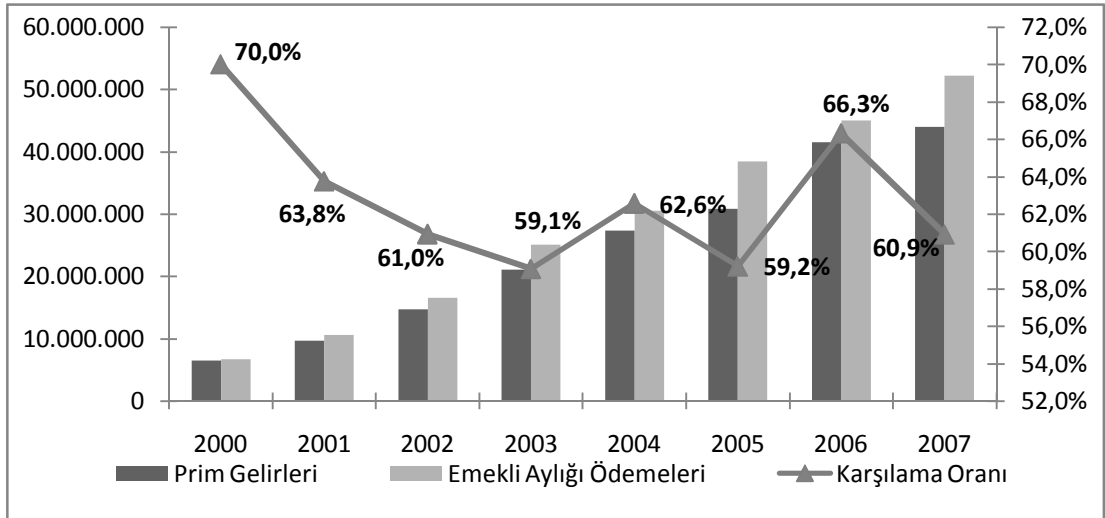
²¹⁹ Korkmaz vd., age, s.103

²²⁰ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.60

ödemelerinin artmasıyla gider artışına neden olurlar. Erken emeklilik ayrıca aylık bağlama oranının yüksekliğine neden olur. Yapılan aylık ödemelerinin toplam sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı ve sosyal sigorta kurumlarının gelir - gider dengesi bakımından önemi göz önünde bulundurulursa, emeklilik yaşı ile ilgili uygulamaların önemi ortaya çıkmaktadır. Çalışırken ele geçen net ücretle karşılaştırıldığında emekli aylıklarının SSK'da ücrete çok yakın, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'da ise üzerinde olduğu görülmektedir.²²¹

Grafik 2' de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Ağustos 2008 itibariyle toplam prim gelirleri ve emekli aylığı ödemeleri arasındaki fark görülmektedir. Erken emekliliğe bağlı olarak artan emekli sayısı sonuçta sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin bozulmasına yol açarak, sistemin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Grafik 2 - Sosyal Güvenlik Kurumunun Yıllara Göre Prim Gelirleri ve Emekli Aylığı Ödemeleri



Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, age, 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

Not: 2006 yılına kadar verilen değerler SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın toplam rakamlarıdır.

Ancak doğuştan yaşam beklentisinin artmasına paralel olarak emeklilik yaşının yükseltilmesi ve böylece emeklilik sonrası yaşam umuduyla prim ödeme periyodu arasındaki dengenin yeniden kurulması, rasyonel ve mantıksal bir politik yaklaşım olmasına rağmen emeklilik yaşının yükseltilmesi yönündeki girişimler

²²¹ Korkmaz vd., age, s.104

özellikle iki açıdan ciddi bir eleştiri almaktadır. Her şeyden önce, işsizlik sorununun giderek yayıldığı bir ortamda, yaşlı nüfusu işgücü içinde daha uzun bir süre tutma isteği gerçekçi olmayan bir politika olarak görülmektedir. İkinci olarak, emeklilik yaşının yükseltilmesi sistemin güncel sorunları için bir çözüm aracı değildir. Çünkü bu değişikliği tüm çalışanlara uygulamak kazanılmış haklar açısından mümkün olamamaktadır. Bu çözüm, sistemin istikrarına ancak orta vadede katkı yapabilmektedir.²²²

Ayrıca Türkiye'nin demografik değişim tablosundan önümüzdeki 20 yılın sonunda yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payının giderek artacağı gerçeği göz önünde bulundurulduğunda bu tür bir uygulama, sosyal sigorta kurumlarının uzun dönemli dengelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Görüldüğü üzere demografik yapı değiştikçe, sosyal güvende yeni tedbirlere ve yeni reform adımlarına ihtiyaç duyulacaktır. Bu ortamda sosyal güvenlik sisteminde yapılacak düzenlemeler, bugünkü ve gelecekteki olası sıkıntıları ortadan kaldırmaya yardımcı olacağından ayrı bir önem taşımaktadır.²²³

3.1.6. Aktif – Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması

Erken emekliliğin neden olduğu bir diğer sorun ise aktif-pasif sigortalılar arasında ortaya çıkan dengesizliktir. Buna göre sosyal güvenlik kurumlarının mali yapısı bozulmakta ve sistemin finansmanı zorlaşmaktadır. Bu durum aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranla oldukça düşük kalmasından kaynaklanmaktadır. Buna yol açan temel faktörler ise, hızlı nüfus artışına karşın istihdam olanaklarının aynı ölçüde artmaması, erken emeklilik ve kayıt dışı uygulamalar yani kaçak işçi çalıştırma olarak belirtilebilir. Özellikle pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışlar dikkate alındığında, gereken önlemler alınmadığı takdirde, giderlerdeki artışın gelecekte sosyal güvenlik açıklarının boyutlarını artırarak kurumların mali dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği söylenebilir.²²⁴

²²² Florance LEGROS, “**Population Aging, Electoral Behavior, and Progress**”, Pension Reform in Europe, (Ed. By Robert Holzmann and Mitchell Orenstein and Michal Rutowski), The World Bank, Washington, 2003, s.111–130, Erişim: www1.worldbank.org/sp/doc/PensionReformEurope.pdf, (13.04.2008)

²²³ Korkmaz vd., age, s.105

²²⁴ Egeli, age, 2008, s.115

Sağlık alanındaki ilerlemeler ile doğuşta hayatta kalma ümidindeki ve yaşam standardındaki artış, emeklilik yaşının düşürülmesi ve koşullarının kolaylaştırılması, borçlanma yasalarının çıkarılarak geçmişe dönük hizmet kazandırılması, hızlı nüfus artışına karşılık istihdam alanlarının aynı ölçüde artmamış olması, ülkemizde aktif sigortalıların azalarak pasif sigortalıların artmasına yol açmaktadır.²²⁵

Yaşadığımız son 20–25 yıl, Türkiye'nin henüz farkına varmadığı ancak uzun dönemli etkileri çok büyük olabilecek bir dönüşüm yaşadığı dönemdir. Doğurganlık hızındaki düşüş, doğuşta beklenen yaşam süresindeki artış ve nüfusun yaşlanma hızı gibi demografik değişkenler; Türkiye'nin büyük çaplı bir dönüşüm geçirmekte olduğunu ortaya koymaktadır. Demografik dönüşüm tamamlandığında, Türkiye'nin nüfusu sabitlenecek ve bugünkünden çok farklı bir nüfus yapısı ortaya çıkacaktır. Batılı ülkelerin 100 yılı aşkın bir sürede yaşadığı bu süreci Türkiye 40–50 yılda yaşamıştır ve bu süreç önümüzdeki 20–30 yılda tamamlanacaktır.²²⁶

Bir sosyal sigorta kurumunun mali açıdan ayakta kalabilmesi için aktif/pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerektiği bilinmektedir. Günümüzde AB ülkelerinde 4 sigortalıya 1 emekli, OECD ülkelerinde 6 sigortalıya 1 emekli düşerken; ülkemizde yaklaşık 2 sigortalıya 1 emekli düşmektedir. Bunun anlamı ülkemizde emekli sayısının yüksek olması nedeniyle sigortalıların AB ülkelerine göre daha fazla emekliyi finanse etmek zorunda kalmasıdır. Bu konuda alınabilecek önlemlerin başında, aktüeryal dengelerin sağlanabilmesi için kurumların sağlıklı bir kaynak yapısına kavuşturulması gelmektedir.²²⁷

Aktif/pasif dengesini bozan en önemli etken emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ve erken emeklilik uygulamasıdır. Emeklilik sonrası pasif sigortalı olarak aylık alınan süre, hemen hiçbir ülkede ülkemizdeki kadar uzun değildir.²²⁸ Emeklilik yaşı ile ilgili problem, prim ödeyen aktif sigortalı sayısı ile sistemden aylık alan pasif sigortalı sayısı arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Artan yaşam süresi, çalışanların emeklileri finanse etmedeki etkisini azaltan bir faktördür ve belli bir anda emekli aylığı almakta olanların sayısını artırmaktadır.

²²⁵ Korkmaz vd, age, s.102

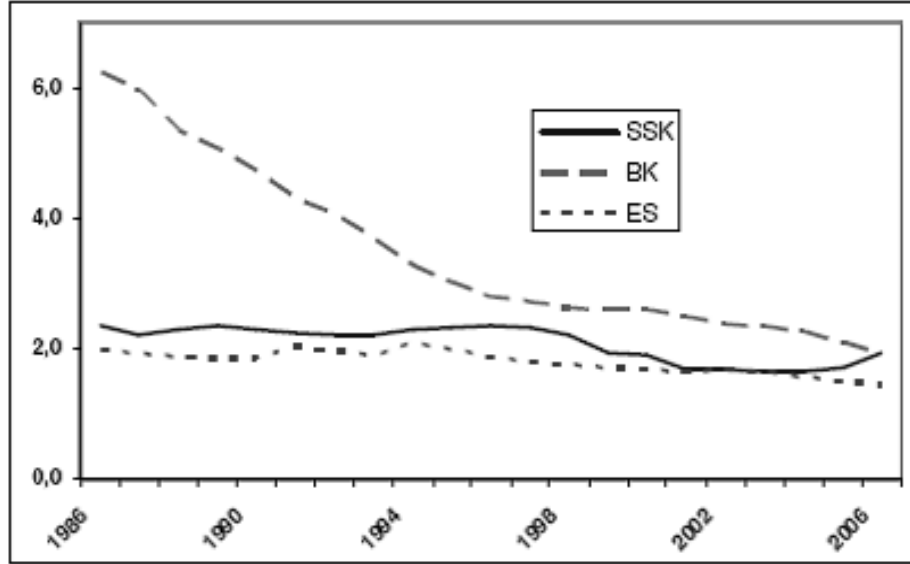
²²⁶ Oğuz IŞIK, “**2020 Yılında Türkiye: Nasıl Bir Demografik Tablo?**”, Erişim: www.ttb.org.tr/eweb/2020/oguz_isik.doc, (03.11.2007)

²²⁷ Egeli, age, 2008, s.115

²²⁸ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.59

Örneğin 2008 yılının Haziran ayı sonu itibariyle toplam 16.176.907 aktif sigortalı bulunurken, toplam dosya bazında 7.790.233 pasif (emekli) sigortalı bulunmaktadır. Aktif/pasif oranı ise 2,08 olarak gerçekleşmiştir. Grafik 3'ten de görüleceği üzere aktif sigortalıların sayısındaki artış ile pasif sigortalıların sayısındaki artış, ikincinin lehine ciddi biçimde bozulmuştur. Normal şartlar altında 4/1 olması gereken söz konusu oran 2006 yılı sonunda SSK özelinde 1,84, Emekli Sandığı özelinde 1,66 ve Bağ-Kur özelinde de 2,2 kadar olmuştur.²²⁹

Grafik 3 - Aktif/Pasif Oranları 1986 – 2006



Kaynak: Erdal GÜMÜŞ, “Kamu Maliyesi Perspektifinden Sosyal Güvenlik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi Ve Finansal Geleceği”, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2007, Erişim: www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/gumus_erdal.pdf, (21.08.2008)

Sonuç olarak, yaşanan bu demografik değişimin en önemli çıkmazı yaşlanan nüfusa bağlı olarak toplam bağımlılık oranının artması, aktif/pasif oranının düşmesi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansal kırılganlığının giderek daha büyük bir çıkmaza sürüklenmektedir. Gerçekte bu durum sadece giderek yaşlanan batı dünyasının değil, esasen halen demografik problemin türbülansına girmemiş gelişen ülkeleri de tehdit etmektedir. Böylece geleneksel emeklilik sistemlerinin geçerliliği sorgulanmaya

²²⁹ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.61

başlanmış, kırılmanın temel nedeni olarak dağıtım yöntemi tartışma gündemine girmiştir.²³⁰

3.1.7. Fonların Etkin Değerlendirilememesi

Sistemin finansman krizine girmesinin temel nedenlerinden biri kaynakların etkin kullanılmamasıdır. Sosyal sigorta kurumları, fon biriktirme esasına göre kurulmuştur. Sisteme katılanlarca biriktirilen fonların verimli alanlarda işletilerek ek gelir elde edebilmesi ve kapsamdaki sigortalılara daha iyi hizmet verebilmesi, bu esasa yöneliktir.²³¹ Sosyal güvenlik kurumları topladıkları fonları öncelikleri doğrultusunda etkin bir biçimde değerlendirememektedir. Dolayısıyla kurumların prim tahsilatında etkinliği sağlamanın yanı sıra kaynaklarını rasyonel kullanmaları da önemlidir. Kaynakların ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik etkin kullanılması ve değerlendirilmesi gerekirken, daha ziyade devlet tarafından genellikle borçlanmanın finansmanında kullanıldığı görülmektedir.²³²

Esasen sosyal güvenlik fonlarının, sosyal politikanın bir aracı olduğu kadar gelir ve istihdam artırıcı alanlarda da işlerliğinin olması gerekir. Ülkemizde de sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş yasaları, kurumların fonlarını belli alanlarda ve oranlarda kullanmalarını zorunlu kıldığı için, biriken fonların üretimi ve istihdamı artırmaya yönelik kullanılması mümkün olmamıştır. Özellikle SSK fonlarının iç borçların finansmanında kullanılması ise bir başka yanlış olmuştur. Hatta fonlar, verimsiz alanlarda ve gereksiz yatırımlarda kullanılmıştır.²³³

1965 ile 1993 yılları arasındaki dönemde hükümetlerin kullandığı sadece SSK kaynakları, 20–25 milyar dolar civarında bir düzeye ulaşmıştır. SSK, 1974 yılında banka mevduatı, tahvil, bonolar ve gayrimenkullere toplam 17 milyar TL fon yatırımı yapmış ve karşılığında sadece 1,3 milyar TL fon geliri elde etmiştir. 1970–1994 yılları arasında, SSK'nın birikimlerini enflasyonun 5 puan üzerinden değerlendirmesi halinde, 1994 yılı sonunda 11,7 milyar \$ nakit fonu olması mümkün iken, düşük faizli Devlet tahvili ve Hazine Bonosu ile Kurumun kaynakları hızla

²³⁰ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.56

²³¹ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.63

²³² Naci Birol MUTER, Ramazan GÖKBUNAR; “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, İstanbul 1998, s.280

²³³ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.63

eritilmiştir.²³⁴ Böylece fonlarından gelir elde edemeyen SSK, sadece sisteme yeni girecek olan aktif sigortalılar ile mevcut aktif sigortalıların prim gelirlerine bağımlı hale gelmiştir.

Emekli Sandığı'nda ise farklı bir durum ortaya çıkmamıştır. Kurumda toplanan prim gelirlerinin verimli alanlarda kullanılmaması, plasman gelirlerinde önemli düşüş ve azalmalara neden olmuş, faaliyet dışı gelir ve karlar olarak adlandırılan işletme gelirleri, mevduat faizleri, tahvil faizleri, borç verme faizleri, iştirakler, kar payları gibi benzeri kalemlerden oluşan gelirlerde azalmalar büyük oranlara ulaşmıştır. Örneğin, 1980 yılında yatırım gelirlerinin toplam gelirlere oranı %8 iken, 1993 yılında bu oran %1,6'ya, 2003 yılında %0,3'e ve 2004 yılının ilk altı ayında %0,1'e düşmüştür. Ancak bu görünümde, Emekli Sandığı'nın son yıllarda elindeki gelirleri doğru alanlara yönlendirilmemesi de (faaliyet dışı alanları olan işhanları, çarşılar, otogarlar, otoparklar, iştirakler, oteller ve tatil köylerinin verimlilik ve karlı işletilememesi) katkısı olmuştur.²³⁵ Bağ-Kur açısından da durum pek farklı değildir. Devlet, Bağ-Kur fonlarını da uzun yıllar piyasa faiz oranının ve enflasyon oranının altında, düşük faizle kullanmıştır.

Şunu da belirtmek gerekir ki emekli aylıklarını karşılamak üzere oluşturulan sosyal güvenlik fonlarının "ekonominin genel yapısı içinde karlı ve verimli alanlarda kullanılması" hususunun tüm kalkınma planlarının ilke ve hedefleri arasında yer almasına rağmen, kurum yatırımlarının değerlendirilmesinde yıllardan beri verimlilik ilkesinin ihmal edilmesi sonucu, fonların getirisi sürekli olarak enflasyon oranının altında kalmıştır.²³⁶

Fonların verimsiz değerlendirilmesinin arkasında, ülkemiz sosyal güvenlik sistemine ilişkin sorunların en öncelikli olanı, yani sosyal sigorta ilkelerinin göz ardı edilerek, dışarıdan yapılan müdahalelerle kurumların siyasi popülizme kurban edilmesi, yatmaktadır. Siyasi iktidarlar sosyal sigorta kurumlarını özellikle SSK'yı siyasi yatırım aracı, ucuz kredi müessesesi olarak görmüşlerdir. Sistemin fonları; konut kredileri, düşük faizli devlet tahvillerinin alınması gibi siyasi güdümlü

²³⁴ Akbulak, Akbulak; age, s.171

²³⁵ Duygulu, Pehlivan; age, s.72

²³⁶ Mehmet Zeki AK, Şükrü CİCİOĞLU; "**Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği Ve Reform Paketi**", e-akademi Hukuk, Ekonomi Ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 54, Ağustos 2006, Erişim: <http://www.e-akademi.org/arsiv.asp?sayi=54>, (23.05.2008)

uygulamalar ile tüketilmiştir.²³⁷ Bu durum, çalışanların primleri ile oluşan kurum bütçelerinin, kısa vadede devletin mali yükünü hafifletecek alanlarda kullanılmasına ve kurumların aktüeryal dengelerinin bozularak, uzun vadeli yükümlülükleri için gerekli karşılık ayıramamalarına yol açmıştır.²³⁸

3.1.8. Devlet Ağırlıklı Yönetim ve Politik Müdahaleler

Sosyal güvenlik sisteminin, toplumdaki bireylere insan onuruna yaraşır yaşam kalitesi sunmak olan temel amacına ulaşması, bu alanda görev ve sorumluluğu üstlenmiş olan sosyal devletin, etkin ve etkili yapılanmasına ve işleyişine bağlıdır. Bu çerçevede her ülkede sosyal güvenliğe ilişkin tutarlı bir devlet politikası var olmalıdır. Devletin kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, ayrıca sosyal tarafların sisteme sahip çıkmamaları ve bunun en etkin aracı olarak özerk bir yönetim yapısının oluşturulmaması, sosyal güvenlik kurumlarının siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yolunu açmaktadır.²³⁹

Dünyada genel olarak sosyal sigorta kurumlarının yapıları özerktir. Ancak sosyal güvenlik kaynaklarının, özellikle başlangıç rezervinin sosyal sigortanın amaçları dışında siyasi yatırıma yönelik kullanılması, sosyal sigortaların gelecekte finansman krizine girmelerinde önemli bir rol oynamaktadır.²⁴⁰

Nitekim ülkemizde sosyal fonların devlet eliyle kullanılması ve sosyal güvenlik kurumlarının politik müdahalelere maruz kalması mali ve idari özerkliği zedelemektedir. Örneğin SSK ve Bağ-Kur gibi kurumlar idari ve mali yönden özerk bir yapıya sahip olmasına rağmen, yönetim kurullarında devlet temsilcilerinin sayısı fazladır. Siyasilerce atanan devlet temsilcilerinin çoğunlukta olmasından dolayı, kurum fonlarının kullanımında politik müdahaleler söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir oluşum; fonların verimsiz kullanılması, prim aftarı çıkarılması, erken emeklilik gibi sigortacılık anlayışına ters düşen kararların alınmasına neden olmakta ve sistemin iyice çıkmaza girmesine yol açmaktadır.²⁴¹

²³⁷ TÜRK-İŞ, “Sosyal Güvenlik Raporu”, Ankara 1998, s.5, Erişim: <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/file/sosyalguvenlikrap.pdf>, (23.05.2008)

²³⁸ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.63

²³⁹ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.58

²⁴⁰ DPT, age, 2006, s.42

²⁴¹ Egeli, age, 2008, s. 116

3.1.9. Norm ve Standart Birliğinin Olamaması

Norm ve standart birliği, sosyal sigortada sigortalıların hak ve yükümlölükleri bakımından aynı standartlara tabi olmalarını ifade eder. Başka bir deyişle, norm birliği bütün sigortalıların tek bir sosyal sigorta mevzuatına tabi olmasını, standart birliği ise aynı norma tabi ve aynı objektif özelliklere sahip sigortalılar arasında aynı hükümlerin uygulanmasıdır. Mevcut sosyal sigorta sisteminin en önemli özelliklerinden birisi, çoklu yapıda teşkilatlanması, çoklu yapıda yönetilmesi ve bu sebeple de norm ve standart farklılaşmasına uğramasıdır.²⁴²

Farklı sosyal güvenlik kuruluşları kapsamındaki sigortalılar ve muhtaç gruplar için ayrı yasal düzenlemelerin bulunması, sosyal güvenlik sisteminin dağınık ve birbirinden farklı standartlara göre kurulmasına yol açmaktadır. Örneğin SSK ve Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, Emekli Sandığı ise Maliye Bakanlığı'na bağlı sosyal sigorta kuruluşlarıydılar. Emekli Sandığı tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu niteliğine sahip iken, SSK ve Bağ-Kur idari ve mali yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi kamu kuruluşlarıydılar.²⁴³

Dolayısıyla ölkemizde sosyal güvenlik kurumları farklı hizmet anlayışına ve farklı işleyişe sahiptirler. SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kapsamındaki kişilere değişik haklar tanınmakta ve farklı hizmetler sunulmaktadır. Bu farklılık toplumun bazı kesimlerinde rahatsızlıklara neden olmakta ve kurumların farklı hizmetler sunması çeşitli sorunlara da yol açmaktadır.²⁴⁴

Örneğin ölkemizde sosyal güvenlik reformu öncesinde; Hizmet akdiyle çalışanlar 506, Kendi nam ve hesabına çalışanlar 1479, Devlet memuru olarak çalışanlar 5434, Tarımda hizmet akdiyle çalışanlar 2925, Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar 2926, sayılı Kanunlara tabi olmak üzere, sigortalılar 5 ayrı yasa ile ilgilendirilmekteydiler. Ayrıca, 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesindeki sandıklara tabi olanlar da kendi vakıf senetlerine göre sosyal güvenliklerini sağlamaktadırlar. Bu şekilde farklı sosyal güvenlik kanunlarına tabi olarak

²⁴² Kadir ARICI, “**Sosyal Sigortada Adaletsizlik Kaynağı Norm Ve Standart Birliği Sorunu Çözölüyor Mu?**”, Erişim: www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2026&id=98, (23.05.2008)

²⁴³ Korkmaz vd, age, s.117

²⁴⁴ Egeli, age, 2008, s. 116

çalışanların hak ve yükümlülükleri arasında norm ve standart birliği bulunmamaktaydı.²⁴⁵

Sonuç olarak hem sigortalılar hem de sosyal yardım ve sosyal hizmetlerden yararlananlar arasında önemli gelir farklılıkları bulunmakta, bu da sisteme olan güveni sarsmaktadır. Sosyal sigorta kuruluşlarında emeklilik taban aylıklarının ve bu aylıkların artış oranlarının farklı olması, ödenen primlerin birbirine yakın olmasına karşılık aynı sigorta yardımlarının yapılmaması gibi nedenlerden ötürü kurumlarda norm ve standart birliğine gidilmesi gerekmektedir.²⁴⁶

Ayrıca yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarında bile kişilere sağlanan hakların her kurumda farklı olması, bu problemin temel nedenini oluşturmaktadır. Hizmetlerinde önemli farklılıklar bulunması ve bu üç kurum arasında koordinasyonun olmaması sonucu Emekli Sandığı birinci, SSK ikinci, Bağ-Kur ise üçüncü sınıf sosyal güvenlik kurumları olarak bilinmektedir.²⁴⁷ Sosyal güvenlik kurumları arasında en geniş kapsamlı koruma garantisini SSK vermektedir. Bağ-Kur yalnızca yaşlılık, malullük, ölüm ve hastalık hallerinde garanti sağlamaktadır. Ortalama emekli aylıkları bakımından ise ilk sırayı Emekli Sandığı, ikinci sırayı SSK ve üçüncü sırayı da Bağ-Kur almaktadır.²⁴⁸ Sosyal güvenlikle ilgili mevzuatın, ilgili tüm kurumların benzer norm ve standartlarda çalışması, söz konusu rahatsızlıkları ortadan kaldırmak açısından önem taşımaktadır.²⁴⁹

3.1.10. Finansman Krizi ve Etkileri

Sosyal güvenlik sisteminde oluşan açıklar günümüzde oldukça önemli rakamlara ulaşmıştır. Özellikle, kamu kesimi finansman açıkları içinde sosyal güvenlik açıklarının yaklaşık son on yıldır giderek artan oranlarda bir büyüklüğe ulaştığı gözlenmektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, prim gelirlerinin sosyal korumayı sağlayacağı varsayımına dayanan liberal sosyal refah devleti anlayışıyla kurulmasına rağmen, ülkemizin yapısal koşulları sistemin kendi içinde tutarlı

²⁴⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, “**Neden Sosyal Güvenlik Reformu?**”, Erişim: www.isvesosyalguvenlik.com/sgreformu/nedenreform.htm (15.05.2008)

²⁴⁶ DTP, age, 2006, s.42

²⁴⁷ Binhan Elif YILMAZ, Murat ŞEKER; “**Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Ve Bir Alan Araştırması**”, Sigorta Araştırmaları Dergisi, Sayı:2, İstanbul, 2006, s.57, Erişim: www.tsrstb.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf, (23.05.2008)

²⁴⁸ Korkmaz vd, age, s.117

²⁴⁹ Egeli, age, 2008, s.117

olmasını sağlayan temel varsayımların, önkoşulların, hedef ve ilkelerin gerçekleştirilmesini engellemiştir.²⁵⁰

1990'lı yılların başlarından itibaren giderek artan sosyal güvenlik açıkları, artık sistemin kendini yenilemeyecek bir duruma geldiğini göstermektedir. Ülkemizde sosyal güvenlik açıklarına neden olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın mali yapılarının yetersizliği, bu kurumların giderek finansman krizine girmesine yol açmış ve kamunun borçlanma gereğini artırarak makro-ekonomik istikrarın sağlanmasını zorlaştırmıştır. Bu durum, toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmet sunumunu da engellemiştir. Çünkü mevcut sosyal güvenlik sistemimiz kapsadığı nüfus ve sağladığı faydalar bakımından birtakım eksiklikler içermektedir. Açıkların giderek artan bir boyut kazanması, ekonomik dengeleri de olumsuz etkilemektedir. Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların toplamış olduğu primlerin ve diğer gelir kaynaklarının, bu kurumlarca çeşitli sosyal yardım ve sigorta faaliyetlerine yönelik verimli alanlarda ve uygun yatırımlarla değerlendirilememesi sistemin etkin şekilde çalışmasına engel olmaktadır.²⁵¹

Özellikle sağlık, hastalık, malullük ve ölüm gibi alanlara ilişkin yeterli hizmet sunulamamaktadır. Çünkü söz konusu kuruluşlar, kaynaklarını etkin kullanamamakta ve harcamalarını büyük ölçüde genel bütçeden almış oldukları transferlerle karşılama çabası içine girmektedirler. Dolayısıyla, sosyal dengelerin sağlanmasına yönelik bireyler arasındaki gelir eşitsizlikleri giderilememektedir. Öte yandan, toplanan primlerin yüksekliği reel gelirler üzerinde azaltıcı bir etki yaratarak hem enflasyonist baskıların artmasına yol açmakta hem de gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir.²⁵²

Sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yönden yeterli olmaları esastır. Ancak bu kuruluşlar giderlerini kendi gelirleriyle karşılayamamaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarının en önemli yönlerinden birini fon portföy yönetimi ve nakit yönetimi oluşturmaktadır. Buna göre, kuruluş kanunlarından dolayı söz konusu kurumların fonları uzun yıllar devletin düşük getirili senetlerine

²⁵⁰ Egeli, age, 2008, s.117

²⁵¹ Korkmaz vd, age, s.115

²⁵² Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.95 vd.

bağlanmış ve bu kuruluşların fonları erimiştir.²⁵³ Sosyal güvenlik sistemi mali dengeler açısından 1990'lı yılların ortalarına kadar açık pozisyonu bakımından fazla sorun yaşamamış ancak daha sonraki yıllarda ciddi açıklar vermeye başlamıştır. Dolayısıyla, giderek artan açıkların finansmanı için genel bütçeden kaynak aktarılması geleneksel bir hale gelmiş ve günümüze kadar artan bir trend izlemiştir. Bu aynı zamanda sosyal güvenliğin borçlanma gereğinin artmasına ve GSMH'ya oranının nispi olarak yükselmesine yol açmıştır. Ancak 2000'li yıllarda kurumlara bütçeden yapılan transferlerin ve kurumların finansman açıklarının tamamının Hazine tarafından karşılanmasından dolayı kurumların finansman gereğinde azalışlar kaydedilmiştir.²⁵⁴ Buna karşın söz konusu transferlerin merkezi yönetim bütçe açıkları ve kamu borçlanma gereği üzerinde olumsuz etki yarattığı ise açıktır.

**Tablo 13 – Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri
(1995–2008) (Bin YTL)**

Sosyal Güvenlik Kurumu				
Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Em. San.	Toplam
1995	59.200	8.000	41.000	108.200
1996	146.000	70.100	119.200	335.300
1997	337.000	123.000	280.000	740.000
1998	451.000	435.000	610.000	1.496.000
1999	1.105.000	796.145	1.035.000	2.936.145
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000
2003	4.809.000	4.930.000	6.145.000	15.884.000
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000
2005	7.507.000	6.926.000	8.889.000	23.322.000
2006	8.527.000	4.330.000	10.035.000	22.892.000
2007	14.155.755	6.229.167	12.675.319	33.060.241
2008	12.669.000	1.843.000	6.961.954	21.473.954

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, age, Ağustos 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

Not: 2008 yılın ait rakamlar Ağustos sonu itibarıyla oluşan rakamlardır

²⁵³ Ersan ÖZ, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Arayışları”, Sosyo-Ekonomi Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz -Aralık 2005, s.183-200

²⁵⁴ Egeli, age, 2008, s.119

Tablo 13'te merkezi yönetim bütçesinden mali krizin net olarak hissedilmeye başlandığı 1995 yılından itibaren 2008 yıl Ağustos ayı sonuna kadar bugün sosyal güvenlik kurumu çatısı altında bulunan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler kurum bazında ve toplam olarak gösterilmiştir. Tablo 13 incelendiğinde bütçeden yapılan transferlerin sürekli bir artış trendi içerisinde olduğu net olarak gözlemlenmektedir. Bu artış reformun gerekliliğini ve yapılan transferlere ile bu sistemi yaşatmanın mümkün olmadığını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Sistemin açıklarının bu boyutlara ulaşması bütçeye de ağır bir yük getirmekte dolayısıyla zaten açık durumda olan merkezi yönetim bütçesine ek bir borçlanma külfetiyle karşı karşıya bırakılmaktadır. Tablo 14 açıkların ve bu açıkları kapatmak için yapılan transferlerin büyüklüklerinin daha iyi incelenmesi açısından yardımcı olacaktır.

Tablo – 14 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Toplam Transferlerin GSMH ve Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri İçerisindeki Oranı (2000 – 2008)

Yıllar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Toplam Transfer (Milyon YTL)	3.226	5.523	9.684	15.584	18.830	23.322	22.892	33.060	37.030
Toplam Transferler/GSMH	2,6	2,9	4,1	4,5	4,5	4,9	4,1	5,1	5,2
Toplam Transferler/Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	6,5	5,9	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2	16,6

Kaynak:TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “**Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000 – 2008**”,Erişim: <http://www.bumko.gov.tr>, (10.10.2008) ve Sosyal Güvenlik Kurumu, age, Ağustos 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

*2008 rakamları gerçekleşme tahminidir.

Tablo 14 incelendiğinde sosyal güvenlik açıklarının bütçe giderlerinin %16'sı GSMH'nin ise yaklaşık %5'ine ulaştığı görülmektedir. Bu konunun öneminin daha iyi anlaşılması için şu örnek yeterli olacaktır. Avrupa Birliği'nin Maastricht Anlaşması ile belirlediği mali kriterler bütçe harcamalarının dolayısı ile sosyal harcamaların sınırlandırılması zorunluluğunu getirmektedir. Bu konu ilgili şartlardan biri ise ülkelerin bütçe açıklarının GSMH'nin %3'ü ile sınırlandırılmış olmasıdır. Sadece sosyal güvenlik açıklarımızın bile bu sınırın üzerinde olduğu düşünüldüğünde sistemimizin nasıl derin bir kriz içerisinde olduğu ve yeniden yapılanmaya gerek duyduğu görülmektedir.

Günümüzde de durum pek farklı gözükmemektedir. 2008 yılı için tahmin edilen sosyal güvenlik açığı 28.804 Milyon YTL'dir. Bu açığın GSMH içerisindeki oranının yaklaşık olarak %5 olacağı tahmin edilmektedir. Bütçeden yapılması beklenen transfer tahmini ise yaklaşık olarak 37.000 Milyon YTL'dir. 2008 yılı ilk sekiz aylık gerçekleştirmelerine göre sosyal güvenlik kurumuna yapılan toplam transfer miktarını 21.474 Milyon YTL'dir.²⁵⁵

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, ülkemizdeki sosyal güvenlik açıklarının başlıca nedenleri aşağıda sıralanmıştır:

- Fonların etkin kullanılmaması,
- Devletin prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına dolaylı yoldan katılması,
- Prime esas kazancın eksik beyan edilmesi ve birçok gelir unsurunun yasal düzenlemelerle prim matrahının dışında tutulması,
- Prim tahsilat oranlarının düşük kalması ve bu bağlamda prim gelirlerinin yetersiz olması,
- Sosyal güvenlik sisteminde sosyal kurumların norm ve standart birliğinin, idari ve mali özerkliğinin sağlanamaması,
- Sosyal güvenlik kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin azlığı,
- Sosyal yardım zamları ve sosyal yardımlar ile sosyal sigorta hizmetlerinin iç içe girmesi,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeden aldıkları paralarla sağlık sigortaları açıklarını kapatmak istemeleri,
- Yüksek düzeyde kayıt dışı istihdamın varlığı,
- Denetim hizmetlerinin yetersizliği ve özellikle bağımsız dış denetimin olmamasıdır.²⁵⁶

Ayrıca, af uygulamaları, prim karşılığı olmaksızın yapılan ödeme ya da yardımlar, sosyal güvenlik mevzuatının karmaşıklığı, bürokratik işlemlerin çokluğu ve bilgi işlem altyapısının yetersizliği nedeniyle artan cari giderlerin sosyal güvenlik açıkları üzerindeki baskısının yukarıda belirtilen sorunlarla birleşmesi, sosyal

²⁵⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, age, Ağustos 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

²⁵⁶ Egeli, age, 2008, s.124

güvenlik kurumlarına yıllar itibariyle daha yüksek miktarlarda kamu kaynağının aktarılmasını gerekli kılmıştır.²⁵⁷

Dünya Bankası'nca yürütülen çalışmalara göre, sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasına yönelik yeterli önlemler alınmadığı takdirde, ülkemizdeki sosyal güvenlik açıklarının 2008 yılında 55 milyar dolara yükseleceği, aktüeryal projeksiyonlara yönelik gerekli önlemler alınmadığı takdirde ise, sadece emeklilik programlarının finansman açığının GSMH'ya oranının 2020 yılında % 7.6 ve 2050 yılında da %14 seviyesine ulaşacağı tahmin edilmektedir. Öte yandan, sosyal güvenlik açıklarının bugünkü durumunu koruması halinde, mevcut açıkları kapatmak için çalışanların ücretlerinden kesilmesi gereken prim oranının 2010 yılında %77'e çıkacağı, 2050 yılında ise ücretlerin tamamı prim olarak ödense bile açıkların finansmanına yetmeyeceği tahmin edilmektedir.²⁵⁸

Bu sorunlar paralelinde ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. İzleyen kısımda bu yönde yapılan belli başlı yasal düzenlemeler ile en son çıkarılan 5502 ve 5510 sayılı kanunlar kapsamında sistemi yeniden yapılandırmaya yönelik temel düzenlemeler hakkında bilgi verilecek ve söz konusu çalışmaların genel değerlendirmesine yer verilecektir.

3.2. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ

Ülkemizde, çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık kurgulanmış bir sistem ve onun ortaya çıkardığı sorunlar sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamış, sosyal güvenlik kapsamı toplumun tümüne yaygınlaştırılamamıştır. Bunun yanında henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır.

Tüm bu sorunlara ilave olarak, şimdiden önlem alınmadığı takdirde, ülke nüfusumuzun hızla yaşlanması sonucu artacak yaşlı nüfus ile birlikte, yakın bir

²⁵⁷ TC Maliye Bakanlığı, "2005 Yılı Bütçe Gerekçesi", Ankara 2004, s.212

²⁵⁸ Egeli, age, 2008, s.122

gelecekte önceki bölümlerde bahsedilen mali krizin çok daha derinleşmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, sistemimizin sadece bugün içinde bulunduğu sorunlarını çözmeyi hedefleyen bir reform yeterli değildir. Özellikle emeklilik programlarında 40–50 yıllık bir mali ve demografik dengenin (aktüeryal denge) gözetilmesi, henüz genç bir nüfusa sahipken emeklilik amacıyla fon birikiminin oluşturulması ve bu fonların üretken alanlarda kullanılarak yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması bugün artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

Tüm bu nedenlerle, uluslararası normlara, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, aktüeryal dengelere dayanan, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi²⁵⁹ oluşturma yönünde köklü ve çok aşamalı bir reform süreci kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu nedenle hazırlık aşamaları 1994 yılında başlayan sosyal güvenlik sistemindeki reformun ilk adımı 1999 yılında atılmıştır. 4447 sayılı kanunla birlikte 1999 da yapılan parametrik reformların temelinde emeklilik sigortası sistemi yatmaktadır. Bu reformlarla hem emeklilik sigortası, hem sağlık sigortası, hem de sosyal yardım sisteminden oluşan sosyal güvenlik sisteminin kötüye gidişi yavaşlamıştır. Fakat reformların etkisi sınırlı kalmıştır. Bu sınırlılık ise çalışmaların Emekli Sandığı'nı kapsamamasına bağlanmıştır. Söz konusu yıllarda diğer iki sosyal güvenlik kurumundan çok daha fazla finansman açığı veren Emekli Sandığı'nda sınırlı düzenlemelere gidilebilmiş, emeklilik yaşı diğer sosyal güvenlik kuruluşlarıyla paralel hale getirilmiş, buna karşın devlet memurlarına yönelik emeklilik düzenlemesinde bir değişiklik gerçekleştirilememiştir.

Yapılan reform çalışmaları ve ortaya çıkan tasarımı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2004 yılında Beyaz Kitap adı altında bir rapor olarak hazırladı. Reforma ilişkin iki yasa tasarısı hazırlandı. Tasarılardan ilki Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu tasarısı Nisan 2005 tarihinde, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu tasarısı ise Aralık 2005 tarihinde TBMM'ye sevk edildi.²⁶⁰

²⁵⁹ TC Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “**Sosyal Güvenlik Reformu**”, Mart 2008, s.8, Erişim: www.sgk.gov.tr, (23.05.2008)

²⁶⁰ Soyhan ALPASLAN, “**Sosyal Güvenlik Açığına Çare Tek Çatı Tek Yasa**”, İtovizyon, Yıl:6, Sayı:64, Mayıs 2008, s.25 vd

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20 Mayıs 2006 tarihinde yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin 15 Aralık 2006 tarihinde yasanın özellikle devlet memurları için uygulanmasını iptal etmesi üzerine hükümet bir çözüm geliştirmek amacıyla yasanın yürürlük tarihini önce 2007 Temmuz ayına ardından da 2008 yılı başına ertelenmişti. Nihayet 08 Mayıs 2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri göz önünde tutularak hazırlanan 5754 Sayılı yasanın 08 Mayıs 2008 tarihinde resmi gazete de yayınlanması ile reform süreci bazı eksikleri olmakla beraber tamamlanmış ve 01 Ekim 2008 tarihinde söz konusu kanunların getirdiği yeni düzenlemeler bir bütün olarak uygulanmaya başlamıştır. Sonraki bölümlerde bu süreç ayrıntılı olarak açıklanacak ve bugünkü durumun net bir şekilde ortaya konulmasına çalışılacaktır.

3.2.1. Birinci Aşama

Sosyal güvenlik reformu, uzun bir hazırlık sürecinin ardından iki aşamalı olarak planlanmış ve 1999 yılından bu yana aşama aşama hayata geçirilmeye başlanmıştır. 8 Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun, sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmeden önce, öncelikli olan sıkıntıyı gidermek üzere, bir başka deyişle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırıp, giderlerini azaltarak mali durumlarını iyileştirmeye yönelik bir dizi değişikliği içermektedir.²⁶¹ Dolayısıyla ilgili kanun, mevcut sistemin işleyişinde sigortacılık ilkelerini öne çıkararak, emeklilik kurumlarının finansman açıklarını ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı değişiklikler getirmiştir.

1999 Reformu ile ilk aşamada emeklilik sigortası sistemindeki parametrik reformlar yer almaktadır. İşsizlik Sigortası getirilmiş ve Emeklilik sigortası kuruluşlarından ikisinin, SSK ve Bağ-Kur'un politika parametrelerinde değişiklik yapılmıştır. Dolayısıyla Emekli Sandığı reform kapsamının dışında tutulmuştur.²⁶² Sonrasında sosyal güvenlik kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik bir dizi (4947, 4956, 4958 Sayılı Kanunlar) yasal düzenleme hayata geçirilmiş, yönetim ve teşkilatlanma yapıları değiştirilmiştir. Yine sistemin 2. aşamaya hazırlanması amacıyla 4632 sayılı Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu

²⁶¹ TUSİAD, age, 2004, s.68

²⁶² Korkmaz vd, age, s.129

çıkarılmıştır. Bu bölümde yukarıda anılan kanunlar kapsamında yapılan değişikliklerden bazıları incelenecektir.

3.2.1.1. 4447 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Düzenlemeler

4447 Sayılı Kanun İşsizlik Sigortası Kanunu başlığını taşıyorsa da 5'i sosyal güvenlik, biri İş Kanunu olan 7 yasadaki önemli değişiklikler yapan bir yasadır.²⁶³ 4447 sayılı kanunun çıkarılmasının temel gerekçesi, özellikle primli sistemdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde buldukları başta finansmanla ilgili olmak üzere sorunlarını azaltmaktır. Nitekim bu kapsamda özellikle sigortalılar ve emekliler arasındaki eşitsizliklerin büyük ölçüde giderilerek kurumların sorunlarına çözüm getirilmesi amaçlanmıştır.²⁶⁴ Ayrıca ülkemizin temel yapısal sorunlarından işsizlik sorununu azaltmak ve bu çerçevede istihdam koşullarını iyileştirmek açısından işsizlik sigortası ve işsizlik fonu uygulamasına geçilmiştir.

4447 sayılı işsizlik Sigortası Kanunu, 25 Eylül 1999 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş olup, 08 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanun, işsizlik Sigortası Kanunu olarak adlandırılmakla beraber, yukarıda belirttiğimiz gibi bütün sosyal sigorta mevzuatını köklü şekilde değiştiren kapsamlı bir yasal düzenleme olarak Türk sosyal güvenlik sistemi içindeki yerini almıştır.²⁶⁵ Kanunun yürürlük tarihi 01 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. İlk uygulama ise yürürlük tarihinden itibaren 600 gün sonra gerçekleşmiştir. Buna göre kendi istek ve rızası olmaksızın, 31 Ocak 2002 tarihinden sonra işten ayrılan sigortalı işsizler, işsizlik sigortası ödemeleri ve hizmetlerinden yararlanabileceklerdir.²⁶⁶

Türkiye'de sosyal güvenlik reformu kapsamında çıkarılan 4447 sayılı kanun²⁶⁷ çerçevesinde getirilen temel düzenlemeler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

- Kanun çıkmadan önce işverenler, sigortalı çalıştırmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde kuruma bildirmek zorundaydılar. Yapılan düzenleme ile işverenlerin, çalıştıracığı işçileri işe başlatmadan

²⁶³ A. Can TUNCAY, "Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, Ocak 2000, s.3 Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak2000.pdf, (23.05.2008)

²⁶⁴ 4447 Sayılı Kanun, "Yasanın Genel Gerekçesi", Erişim: <http://www.belgenet.com/yasa/k4447g.html>, (23.05.2008)

²⁶⁵ DPT, age, 2001, s.30

²⁶⁶ Egeli, age, 2008, s.126

²⁶⁷ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu maddeleri için bkz. <http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>, (23.05.2008)

önce kuruma bildirmeleri zorunluluğu getirilerek sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi amaçlanmıştır.(madde 1, 2)

- 506 sayılı kanuna göre yaşlılık aylığına hak kazanılmasında yaş şartı aranmadan emekli olma imkanı kaldırılarak emeklilik yaşı; kadın ise 58, erkek ise 60 ve en az prim ödeme gün sayısı tasarıda 8.300 olarak belirlenmişse de, 7.000 gün olarak kabul edilmiştir. (madde 6)
- Sosyal güvenlik destek primine tabi olarak çalışanlar, emekli olduktan sonra emekli aylığı almak suretiyle çalışan işçilerdir. Bu kişiler bir yandan emekli aylığı almaya devam ederken, öte yandan düşük oranda sosyal güvenlik destek primi ödemekte ve bu da kurumu gelir kaybına uğratmaktadır. Bu olumsuzluğun giderilmesi amacıyla, %24 olan sosyal güvenlik destek prim oranı %30'a yükseltilmiştir. Ayrıca kurumdan emekli aylığı alan serbest avukat ve noterlerin de aylıklarından % 15 oranında sosyal güvenlik destek primi kesilmesi öngörülmüştür.(madde 20)
- İlgili kurumun denetim elemanı sayısının yetersiz olması nedeniyle, sigortasız işçi çalıştırılması ve prim kaçaklarının önlenmesi için diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetim birimleriyle işbirliğine gidilmesi esası getirilmiştir.(madde 14)
- Sigortalıların emekliliklerinde yapılacak sağlık yardımları dikkate alınarak, bunlara uygulanan prim oranı %20'den %30'a çıkarılmış ve böylece verilecek hizmete kaynak sağlanması amaçlanmıştır.
- Emeklilik yaşı ile ilgili olarak kadın-erkek arasındaki ayırım kaldırılmış ve emekliye ayrılabilmek için 25 hizmet yılının kadın ise 58, erkek ise 60 yaşın doldurulması şartı getirilmiştir. Bu suretle erken yaşta emekliliğin önlenerek kurumun aktüeryal dengesi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.²⁶⁸
- Prim karşılığı olmayan ve kurumun aktüeryal dengelerini olumsuz yönde etkileyen sosyal yardım zammı ödemelerinin mevcut miktarlar üzerinden ödenmesine devam edilmesi öngörülmüştür. Birkaç yıldır fiilen dondurulmuş olan sosyal yardım zamları bu kez yasa hükmüyle açıkça dondurulmuştur. Bu güne kadar Sosyal Sigortalar kurumuna gereksiz bir mali yük getiren, karşılığında prim de alınmayan ve bu nedenle de

²⁶⁸ Egeli, age, 2008, s.127

sosyal sigorta sistemine aykırı olan bir uygulama artık bir anlamda yüksek enflasyon temposunun erozyon etkisine terk edilmiştir.²⁶⁹

- Sağlık sigortası uygulamasında karşılaşılan darboğazların aşılabilmesi amacıyla, yeniden sigortalı olanlar ile diğer sosyal güvenlik kanunları kapsamında sağlık yardımı almak amacıyla kapsamdan çıktıktan sonra tekrar Bağ-Kur sağlık sigortası kapsamına girmek isteyenlere tekrar 8 ay sağlık sigortası primi ödeme şartı getirilmiştir. (madde 35)
- Tarım sigortalılarının ödeyecekleri malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranları %15'den %20'ye çıkarılmıştır. (madde 37)

4447 sayılı kanun ile getirilen en önemli düzenlemelerden biri emeklilik yaşlarının kademeli olarak yükseltilmesidir.

Tablo 15 – 4447 Sayılı Kanuna Göre Emeklilik Yaşı Düzenlemesi

YILLAR	ERKEK	KADIN
2005–2035	60 (Değişmiyor)	58 (Değişmiyor)
2036–2037	61	59
2038–2039	62	60
2040–2041	63	61
2042–2043	64	62
2044–2045	65	63
2046–2047	65	64
2048	65	65

Kaynak: Karakaş, age, Erişim: www.alomaliye.com/ekim_06/isa_karakas_emeklilik.htm, (16.02.2008)

Tablo 15'te görüleceği üzere kanunda yapılan değişiklik gereği hali hazırda yeni işe başlayan erkek sigortalı 60, kadın sigortalı ise 58 yaşında emekli olabilmektedirler. Aynı şekilde 2035 yılına kadar işe girecek olan sigortalılar da aynı yaşlarda emekli olabileceklerdir. Fakat 2036 yılından itibaren işe girecek olan sigortalıların ise kademeli olarak emeklilik yaşları artacaktır. Buna göre sosyal güvenlik reformu çerçevesinde 2036–2037 tarihleri arasında işe başlayan erkek sigortalılar 61, kadın sigortalılar 59 yaşında emekli olabileceklerdir. Kademeli artış sonunda en son artışın görüleceği 2048 yılında işe başlayan sigortalıların ise kadın,

²⁶⁹ Tuncay, agm, s.5-6

erkek ayrımı olmaksızın ancak 65 yaşında emekli olmaları mümkün olacaktır. Ayrıca 2075 yılında işe sigortalılarda kadın erkek ayrımı yapılmaksızın emeklilik yaşının 68'e çıkarılması planlanmaktadır.

Bu noktada şunu da belirtmek gerekmektedir. Kanunun ilgili maddesinin yürütmesinin durdurulması ve iptali yönünde yapılan başvuruyu Anayasa Mahkemesi, 23 Şubat 2001'de sonuçlandırdı ve yasanın emeklilikte kademeli geçişe ilişkin maddelerini iptal etti. Bu durumda, yasanın yürürlüğe girdiği 8 Eylül 1999 tarihinden önce sigortalı olanlar, eski hükümlere göre emekli olacaktır. Yüksek Mahkeme, 8 Eylül 1999 tarihinden sonra işe girenler için kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşında emekliliği öngören maddenin iptal istemini ise reddetmiştir.²⁷⁰

3.2.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Fonu Uygulaması

İşsizlik Sigortası Kanununun 47/c maddesine göre "Bir işyerinde çalışırken çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigortadır". Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarının Tespitine Dair 102 sayılı ILO sözleşmesinde yer alan dokuz sosyal sigorta branşından biridir. İşsizlik sigortası, kapsama giren tüm sigortalılar için zorunludur.²⁷¹

Hizmet akdinin feshinden önceki 120 günü sürekli olmak üzere, son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile prim ödemiş olup da kendi istek ve kusurları dışında işsiz kalanlardan;

- Hizmet akitleri, ihbar önellerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler,
- Hizmet akitleri, sağlık sebepleri, işverenin kanunda belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler nedeniyle bizzat kendileri tarafından feshedilen sigortalı işçiler,

²⁷⁰ Şerife ÖZSUCA, "Küreselleşme Ve Sosyal Güvenlik Krizi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:58, Sayı:2, Ankara 2003, s.147 Erişim: www.politics.ankara.edu.tr/dergi/?cilt=58&sayi=2, (23.05.2008)

²⁷¹ Tuncay, agm, s.8

- Sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan bir zorlayıcı sebebin ortaya çıkması halinde işveren tarafından hizmet akdi feshedilenler,
- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta olup da sürenin bitiminde işsiz kalanlar,
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olanlar,
- Özelleştirme nedeniyle hizmet akdi sona erenler, işsizlik ödeneğine hak kazanırlar.²⁷²

İşsizlik ödeneğine hak kazananların, bu ödenekten faydalanmak üzere İşten Ayrılma Bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içinde, İŞKUR'a başvurmaları gerekmektedir. Ayrıca işveren düzenlemiş olduğu "İşten Ayrılma Bildirgesi"nin bir nüshasını düzenlenme tarihinden itibaren 15 gün içinde Türkiye İş Kurumu'na vermekle mükelleftir.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Bu kanun kapsamına giren ve halen çalışmakta olanlar kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, yeni işe girenler ise işe başladıkları tarihten itibaren sigorta kapsamında olurlar.²⁷³

Sigortalı işsizlere verilecek hizmetler ise;

- İşsizlik ödeneği verilmesi,
- Hastalık ve analık sigortası primlerinin ödenmesi,
- Yeni bir iş bulma,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesidir.²⁷⁴

İşsizlik yardımlarından yararlanma koşullarını yerine getirdikten sonra işsiz kalan sigortalının alacağı günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net

²⁷²Türkiye İş Kurumu, Erişim:<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statissizlik-sigortasiisle>, (23.05.2008)

²⁷³Tuncay, agm, s.10

²⁷⁴Türkiye İş Kurumu, Erişim: <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statissizlik-sigortasiisle>, (23.05.2008)

kazancının %50'sidir. Kanun, günlük işsizlik ödeneğine bir de üst sınır getirmiştir. Buna göre, işsizlik ödeneğinin üst sınırı, sanayi kesiminde çalışan on altı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık net asgari ücreti geçemez.²⁷⁵ Sigortalıların işsizlik sigortasından yararlanma süreleri 30 Ocak 2002 tarihli ve 24656 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4447 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin 3 Numaralı Tebliğ'de düzenlenmiştir. Buna göre, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

- 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün, işsizlik ödemesi yapılmaktadır.²⁷⁶

İşsizlik sigortası primine esas olan ücretin alt sınırı (tabanı) sigorta primine esas ücrete eşittir. Prime esas ücretin üst sınırı ise sigorta primine esas taban ücretin üç katı olarak belirlenmektedir Sosyal Sigortalar primine esas alınan ücretler, işsizlik sigortası primine de esas alınacak ücretlerdir. İşsizlik sigortasına esas brüt ücretlerden; %2 sigortalı payı, %3 işveren payı ve %2 devlet payı olmak üzere toplam %7 oranında işsizlik sigortası primi alınmaktaydı (madde 49). Bu oranlar 17 Eylül 2004 tarih ve 5234 sayılı kanunun 19. maddesi ile %1 sigortalı payı, %2 işveren payı ve %1 devlet payı şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Bu Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek, Kanunun öngördüğü ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur.

Fon, Bakanın ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşan

²⁷⁵ Tuncay, agm, s.10

²⁷⁶ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No:3), Erişim: http://www.alomaliye.com/issizlik_tebliğ_3.htm, (23.05.2008)

dört kişilik Fon Yönetim Kurulunun kararları çerçevesinde Kurum tarafından işletilir ve yönetilir. Üyelerin görev süresi 4 yıldır.

Fonun gelirleri;

- İşsizlik sigortası primlerinden,
- Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlardan,
- Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılardan,
- Bu Kanun gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizlerden,
- Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan,

Giderleri ise;

- Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,
- Hastalık ve analık sigortası primlerinden,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderlerinden,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Fon Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alınması, Yönetim Kurulu üyelerinin ücret ve yolluk ödemelerinden, oluşur.²⁷⁷

İşsizlik Sigortası Fonu gelir-gider dengesi incelendiğinde, gelirlerin giderlerin üzerinde seyrettiği ve fonun artı bakiye verdiği görülmektedir. Ayrıca 2001 yılında 2,2 milyar YTL olan toplam fon varlığının 2007 yılı sonu itibarıyla 30,8 milyar YTL ve 2008 yılı programı olarak ise 38,7 milyar YTL'ye ulaşması hedeflenmektedir. Fonun genel yapısına bakıldığında, fona en önemli katkının esasen işçi ve işveren kesiminden geldiği, devlet katkısının ise oldukça sınırlı kaldığı söylenebilir. Tablo 16'da Eylül 2008 sonu itibarıyla İşsizlik Fonunu gelir gider dengesini görmekteyiz.

²⁷⁷ 4447 Sayılı Kanun, Madde 53, Erişim: <http://www.belgenet.com/yasa/k4447.html>, (23.05.2008)

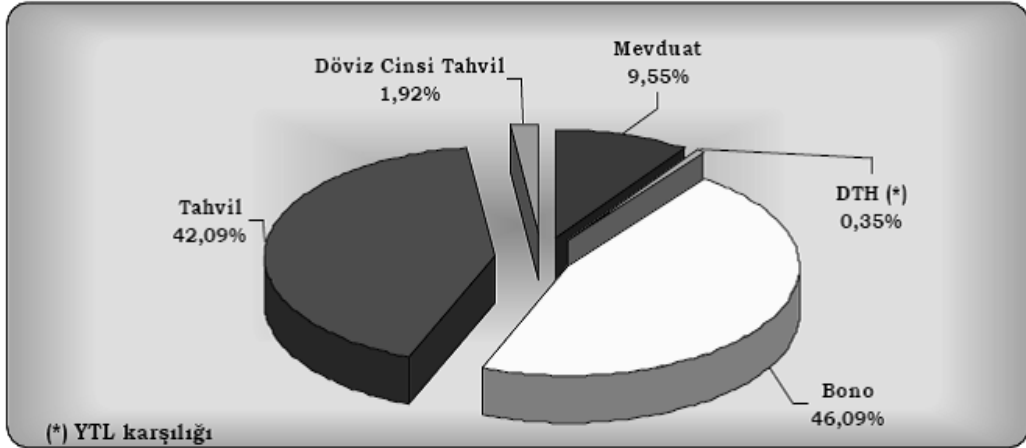
Tablo 16 – İşsizlik Fonu Gelir Gider Tablosu (Eylül 2008)

GELİRLER VE GİDERLER	TOPLAM (31 Ağustos 2008 itibariyle)	EYLÜL	TOPLAM (30 Eylül 2008 itibariyle)
İşçi Ve İşveren Primleri	11.963.433.763	336.311.757	12.299.745.520
Gecikme Zammı	275.098.314	8.625.554	283.723.868
Hazine Payı	4.065.895.832	117.633.689	4.183.529.520
İdari Para Cezaları	11.203.999	155.570	11.359.569
Faiz Geliri	21.778.693.012	488.069.148	22.266.762.160
İadeler (Giriş)	19.514.064	2.268.911	21.782.975
Toplam Gelir	38.113.838.983	953.064.630	39.066.903.613
İşsizlik Sigortası Fonu Gideri	3.218.742.534	57.066.051	3.275.808.585
Ücret Garanti Fonu Gideri	9.317.630	257.882	9.575.52
Ücret Garanti Fonu	82.611.534		85.784.828
İşsizlik Sigortası Fonu	34.803.167.286		35.695.734.689
Toplam Fon Varlığı	34.885.778.820		35.781.519.517

Kaynak:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, “İşsizlik Fonu Aylık Basın Bülteni”, Eylül 2008, s.3
Erişim: statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/İşsizlik%20Sigortası%20Bülteni.pdf, (10.10.2008)

Toplam fon varlığının nasıl değerlendirildiğine bakıldığında, (Grafik 4) 2008 yılı Eylül ayı itibariyle yaklaşık 35 milyar YTL'lik kaynağın yaklaşık %90'lık kısmının devlet tahvili (%44) ve hazine bonosu (%46,09) alımında kullanıldığı görülmektedir.

Grafik 4 - Fon Portföyünün Yatırım Araçları İtibariyle Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, “İşsizlik Fonu Aylık Basın Bülteni”, Eylül 2008, s.4, Erişim: statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/İşsizlik%20Sigortası%20Bülteni.pdf, (10.10.2008)

3.2.1.2. 4947 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Düzenlemeler

Ülkemizde dağınık bir yapı arz eden primli sosyal güvenlik sistemini uygulamakla görevli sosyal güvenlik kuruluşlarının ve sosyal yardım kuruluşlarının uzun vadede tek çatı altında toplanması; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve işsizlik sigortasını uygulayan Türkiye İş Kurumu'nun özerk yapıları korunmak suretiyle, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanun Tasarısı hazırlanmış ve bu Kanun Tasarısı 16 Temmuz 2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir.²⁷⁸

24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dahil yapıda, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Aynı Kanun ile SSK, BAGKUR ve İŞKUR Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşları olarak yapılandırılmıştır. Ayrıca, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul, sosyal güvenlik politikalarını belirlemekte ve bunların gerçekleştirilmesi için alınması gereken tedbirleri kararlaştırmaktadır. Kurulun sekretarya işleri, Kurum tarafından yerine getirilmektedir.²⁷⁹

Kurumun görevleri 4947 sayılı kanunun, 5. Maddesinde şu şekilde sayılmıştır;

- Sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak,
- Yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli çalışma ve hazırlıkları yürütmek ve sonuçlandırmak,
- İlgili kuruluşlar arasında koordinasyonu ve bu kuruluşların sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarında norm ve standart birliği sağlamak,
- Kuruluşların aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek, mali işlemlerini ve tablolarını izlemek ve dört ayda bir kamuoyuna açıklamak

²⁷⁸ Egeli, age, 2008, s.135

²⁷⁹ 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, Madde 5, Erişim: www.yol-is.org.tr/resimler/ekler/17_ek.pdf, (23.05.2008)

- Ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmak,
- 506 sayılı Kanunun geçici 20. madde kapsamındaki sandıklarla ilgili işlemleri yapmak.

Kurumun Ana Hizmet Birimleri ve onların görevleri ise Kanunun 6. Maddesinde açıklanmıştır. Buna göre birimler ve görevleri şu şekildedir.

Finansman ve Aktüerya Daire Başkanlığı; ilgili kuruluşların istatistiki veri ve bilgilerini değerlendirmek ve düzenli olarak dört ayda bir kamuoyuna açıklanmak üzere hazırlık yapmak, mali işlemlerini ve tablolarını izlemek, aktüeryal hesaplarını incelemek, gerekli raporları Bakana sunmak üzere hazırlamak, ilgili kuruluşlar arasında ortak veri tabanı oluşturulmasına ilişkin gerekli çalışmaları ve Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmakla görevlidir.

Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri Daire Başkanlığı; sosyal güvenlikle ilgili hak ve menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmeleri için gerekli hazırlık ve çalışmaları yürütmek, sosyal güvenlik politikasının gerçekleştirilmesi için gerekli tedbirleri almak ve Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmakla görevlidir.

Koordinasyon Daire Başkanlığı; ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacak tedbirleri araştırmak, ortak hedef ve amaçlara yönelik projeleri belirleyerek bunlar arasında uyum ve birlikteliği sağlayacak tedbirleri almak, 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesi kapsamındaki sandıklarla ilgili olarak Bakanlığa verilen görevleri yapmak, sigorta uygulamalarında norm ve standart birliğini sağlayacak çalışmaları ve Başkanlıkça verilecek diğer görevleri yapmakla görevlidir.²⁸⁰

3.2.1.3. 4632 Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu

Ülkemizde yapısal reformlardan birisi olan sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı nitelikte emeklilik programlarının geliştirilmesine yönelik 16 Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve

²⁸⁰ 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, Madde 6, Erişim: www.yol-is.org.tr/resimler/ekler/17_ek.pdf, (23.05.2008)

Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı" ile vatandaşların emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen bireysel emeklilik hesaplarına dayalı fonlu bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır. Kanun TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş, 7 Nisan 2001 tarih ve 24366 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun, yayımı tarihinden itibaren 6 ay sonra 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁸¹

Bir sosyal güvenlik sisteminin, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması ile ilgili üç temel fonksiyonu yerine getirmesi beklenmektedir. Bunlar, gelirin yeniden dağılımı, sigorta ve tasarruf fonksiyonlarıdır.²⁸² Bu bakımdan bireysel emeklilik tasarruf ve yatırım sistemi ikinci emeklilik geliri ile bireylerin emeklilikte refah seviyelerinin artmasına, alt yapı yatırımları ve uzun vadeli yatırımlara kaynak yaratılarak sistemin yeni iş ve istihdam olanakları yaratmasına, sosyal güvenliğin kapsamının artmasına ve kamunun sosyal güvenlik kaynaklı yükünün azaltılmasına, mali sektörde uzun vadeli fonların artmasına böylece mali sektörün daha sağlıklı işlemesine, enflasyonla mücadele ve istikrarlı büyümeye olumlu katkı sağlamasına, kurumsal yatırım stratejileri ile piyasalardaki dalgalanmaları ve spekülasyonların azalmasına, sermaye piyasasının derinleşmesine olanak sağlayacak bir özel emeklilik sistemidir.²⁸³

Bireysel emeklilik sistemine ilişkin politikaları belirlemek, bu politikaların gerçekleştirilmesi için alınması gerekli önlemler konusunda önerilerde bulunmak ve mevzuat düzenlemeleri hakkında tavsiye niteliğinde karar almak üzere 31 Ekim 2001 tarih ve 24569 sayılı Resmi Gazete'de "Bireysel Emeklilik Danışma Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. Sistemin genel işleyişine yönelik düzenlemeler 28 Şubat 2002 tarih ve 24681 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Emeklilik Şirketleri Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmiş, kurulacak emeklilik şirketlerinin kuruluş, faaliyete geçme, faaliyet ruhsatı alma, hisse devri, birleşme ve devrine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.

²⁸¹ Emeklilik Gözetim Merkezi, "**Bireysel Emeklilik Sisteminin Tarihçesi**", Erişim: <http://www.egm.org.tr/?sid=70>, (23.08.200)

²⁸² World Bank, "**Averting The Old Ages Crisis**" Policies To Protect The Old And Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Published For The World Bank Oxford University Press, 1994, s.234-254, Erişim: <http://books.google.com.tr>, (23.05.2008)

²⁸³ Yusuf ALPER, "**Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım**", Çimento İşveren Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Mart 2002, s.13, Erişim: <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/03makale-21.pdf>, (23.05.2008)

Emeklilik şirketlerinin, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sistemine dahil olmak isteyen katılımcılar ile yapacakları emeklilik sözleşmesine ilişkin esas ve usuller 28 Şubat 2002 tarih ve 24681 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Bireysel Emeklilik Sistemi'nin geliştirilmesi ve güven içinde yürütülmesi için bireysel emeklilik aracılığı faaliyeti ile bireysel emeklilik araçlarının çalışma esas ve usulleri 28 Şubat 2002 tarih ve 24681 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bireysel Emeklilik Araçları Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiştir. Böylelikle sistemin hukuki çerçevesi tamamlanmış ve 27 Ekim 2003 tarihinde bireysel emeklilik şirketleri faaliyete geçmiştir.²⁸⁴

4632 Sayılı Kanunla sağlanmak istenen amaçları, Kanunun "Amaç ve Kapsam" başlıklı ilk maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu amaçları esas olarak, 2 ana başlık altında toplamak mümkündür: Bunlar, sosyal (güvenlikle ilgili) amaçlar ve ekonomik amaçlar. Bu Kanunla sağlanmak istenen sosyal amaçlar:

- Kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı nitelikte yeni ek sosyal güvenlik garantisi sağlayan kurumsal yapıyı oluşturmak,
- Bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarını teşvik etmek ve emeklilik dönemlerinde refah düzeylerini yükseltecek ek bir gelir sahibi olmalarını sağlamak,
- Emeklilik dönemleri için tasarruf etmek isteyenlere alternatif yatırım imkanları sunmak, olarak sıralanmaktadır.
- Bireysel emeklilik sistemi ile sağlanmak istenen ekonomik amaçlar ise:
- Ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılmasını sağlamak,
- Tasarruf yetersizliği problemini çözerek ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, olarak belirtilmiştir.²⁸⁵

Bireysel emeklilik sistemine, 18 yaşını dolduran veya medeni haklarını kullanma ehliyetine haiz kişiler katılabilir. Kanun kapsamına alınan kişi için "katılımcı" ifadesini kullanmakta ve katılımcıyı "emeklilik sözleşmesine kendi ad ve hesabına taraf olan gerçek kişi" olarak tarif etmektedir.

²⁸⁴ Egeli, age, s.142

²⁸⁵ 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf Ve Yatırım Sistemi Kanunu, Erişim: [http://www.egm.org.tr/cma_test/staticfiles/files/mevzuat/kanun1_2\[1\].pdf](http://www.egm.org.tr/cma_test/staticfiles/files/mevzuat/kanun1_2[1].pdf), (23.05.2008)

BES, esas olarak, yalnızca emeklilik riskine karşı garanti sağlamaktadır. Ölüm veya maluliyet halinde ise katkı paylarının ve gelirlerinin toptan ödeme suretiyle geri ödenmesi söz konusudur. Bireysel emeklilik sistemine giriş, kişinin (katılımcının) isteğine bağlıdır. Sistem gönüllülük esasına göre oluşturulmuştur. Sisteme katılım, Emeklilik şirketi ile katılımcı arasında imzalanacak bir "emeklilik sözleşmesi" ile gerçekleştirilecektir.

Bireysel Emeklilik Sistemi, esas olarak katılımcı tarafından ödenecek katkı payları(primler) ile finanse edilecektir. Katılımcı adına, eğer bağımlı çalışma söz konusu ise, işverenleri de katkıda bulunabilir. Katkı payının miktarı ile ilgili olduğu gibi, ödeme şekli ve süresi ile ilgili hususlara da Kanunda yer verilmemiştir. Katkı paylarının aylık, üç aylık veya yıllık olarak mı ödeneceği hususlarında Kanunda düzenleme yoktur. Belirli sürelerle düzenli olarak ödenebileceği gibi, toptan ödeme şeklinde de yerine getirebilecektir.²⁸⁶

Emeklilik şirketi, katkı payı dışında, ilk defa sisteme girerken ve yeni bir bireysel emeklilik hesabı açtırırken, katılımcıdan katkı payının dışında giriş aidatı isteyebilecektir. Kanun koyucu giriş aidatının üst sınırını ise brüt aylık asgari ücret tutarı olarak belirlemiştir. Ayrıca emeklilik şirketleri katılımcının ödediği katkı payları, fon varlıkları ve fon getirilerinden kanunda belirtilen oranlarda fon işletim gideri kesintisi yapabilecektir.

Katılımcı, tercih ettiği emeklilik şirketi ile imzalamış olduğu Emeklilik Sözleşmesi'nde belirtilen esaslar çerçevesinde, açılacak bireysel emeklilik hesabına katkıda bulunur. Katılımcı, şirkete ödemiş olduğu katkı payının birden fazla fon arasında paylaşılmasını isteyebilir. Yaptığı katkının nasıl değerlendirileceği bu tercihle katılımcıya bırakılmıştır. Katılımcı, şirket ile yapmış olduğu emeklilik sözleşmesinin yürürlüğe girmesinden itibaren, en az 1 yıl geçmiş olması şartıyla, bir başka emeklilik şirketine geçmek isteyebilir ve bu amaçla kişisel hesabındaki birikimlerinin seçmiş olduğu şirkete aktarılmasını isteyebilir. Şirket, katılımcının bu talebini en geç 7 iş günü içerisinde yerine getirmekle yükümlüdür.²⁸⁷

²⁸⁶ Alper, aqm, 2000, s.20

²⁸⁷ Korkmaz vd, age, s.177

Emekli olma şartı, en az 10 yıl sistemde kalma ve 56 yaşını doldurma şartına bağlanmıştır. Süre ve yaş olarak, kamu sosyal güvenlik kurumlarına nazaran daha kolaylaştırılmış şartlarla aylık bağlanması söz konusu olmuştur. Buna göre katılımcı, SSK, Bağ-Kur veya Emekli Sandığından emekli olma şartlarını yerine getirilmeden, emekli aylığına hak kazanabilecektir. Katılımcı, emekli olma hakkını kazandıktan sonra, şirketle imzalamış olduğu bireysel emeklilik sözleşmesi çerçevesinde, bireysel emeklilik hesabındaki birikimlerinin, maaş şeklinde düzenli olarak kendisine ödenmesini talep edebileceği gibi, biriken tutarın bir kısmının veya tamamının toptan ödenmesini de isteyebilir. Katılımcı, kendisine veya vefat etmesi halinde lehtarlarına ömür boyu veya belirli aralıklarla gelir ödenmesini öngören Yıllık Gelir Sigortası yaptırabilir. Bu sigortaya göre belirlenen emeklilik maaşı, aylık, üç aylık, altı aylık veya yıllık olarak ödenebilir. Bu hususlar emeklilik sözleşmesinde belirtilecektir.²⁸⁸

Hazine Müsteşarlığı 4632 sayılı Kanunla kendisine yüklenen görevler dolayısıyla, bireysel emeklilik sisteminin yürütülmesi bakımından Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu ile birlikte hayati öneme sahip kurumlardan biri haline gelmiştir. Kurumsal yapının en üst kademesinde, bireysel emeklilik sistemi ile ilgili politikaları belirlemek ve hayata geçirilmesini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla sorumlu Bireysel Emeklilik Danışma Kurulu, bulunmaktadır. Kurul, Hazine Müsteşarlığının Başkanlığında, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından görevlendirilecek en az genel müdür seviyesindeki birer temsilciden oluşmaktadır.²⁸⁹

Sistemin en önemli kurumunu bireysel emeklilik şirketleri oluşturmaktadır. Sistemin özünde, kişiye emeklilik dönemleri için birden fazla alternatif sunmak olduğu ve rekabete dayanan bir piyasa düşünüldüğü için bu alanda faaliyet gösterecek şirket sayısı birden fazladır. 2008 yılı içerisinde emeklilik lisansına sahip şirket sayısı 11'dir. Bu şirketler sırasıyla; AEGON Emeklilik Ve Hayat, ALLIANZ Hayat Ve Emeklilik, ANADOLU Hayat Ve Emeklilik, AVIVASA Emeklilik Ve Hayat, BAŞAK GROUPAMA Emeklilik, FİNANS Emeklilik, FORTIS Emeklilik Ve Hayat, GARANTİ Emeklilik, OYAK Emeklilik, VAKIF Emeklilik ve YAPIKREDİ Emeklilik'tir.

²⁸⁸ Alper, agm, 2002, s.22

²⁸⁹ 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu, Erişim: [http://www.egm.org.tr/cma_test/staticfiles/files/mevzuat/kanun1_2\[1\].pdf](http://www.egm.org.tr/cma_test/staticfiles/files/mevzuat/kanun1_2[1].pdf), (23.05.2008)

3.2.2. İkinci Aşama

3.2.2.1. 5502 Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu Kapsamında Yapılan Düzenlemeler

Sosyal güvenlik reform sürecinde daha önce yapılan yasal düzenlemeler, sistemin sorunlarını bütünüyle ortadan kaldıramamış ve sistemin aktüeryal dengelerinin giderek bozulması karşısında sosyal güvenlik sistemi milli gelirin yaklaşık %4'ü kadar açık vermeye başlamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde 2003 yılı Mayıs ayında Dünya Bankası'nın yayınladığı Türkiye'nin Emeklilik Sistemi ve Reform Önerileri Raporu ve IMF'nin Stand-By Anlaşması kapsamında gerekli gördüğü yapısal reformlar arasına sosyal güvenlik sistemini de katması üzerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde çalışmalar başlatılmış ve 2004 yılında Beyaz Kitap adı altında bir rapor hazırlanmıştır.²⁹⁰ Beyaz Kitap, sosyal güvenlik sisteminde reform gereğini ortaya koymuştur. Bu çerçevede Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ve Sosyal Güvenlik Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Kamuoyundan gelen tepkiler de dikkate alınarak yapılan çalışmaların sonucunda tasarılar meclise sevk edilmiş ve 20 Mayıs 2006 tarihinde Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yasalaşmıştır.²⁹¹

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ilgili kanunlarındaki hükümler kaldırılarak söz konusu kurumların tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlanmıştır. Yasa, daha önce çıkarılmış 4947 sayılı yasanın daha da revize edilmiş halidir. Buna göre 4947 sayılı yasa da yer almayan Emekli Sandığı'na ilişkin yasal mevzuat Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesine alınmış, İŞKUR ise Kurum bünyesinden çıkarılmıştır. Böylece daha önce 4947 sayılı yasa ile kısmen sağlanmış olan standart birliği hedefine bütünüyle ulaşılmıştır.

Kanunun çıkarılış amacı ise Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Bu Kanun ile kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk ve bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.

²⁹⁰ Mehmet ARSLAN, "Bireysel Emeklilik Sistemine Yönelik Vergi Avantajları- I", Yaklaşım Dergisi, Yıl:13, Sayı:149, 2005, s.24

²⁹¹ Egeli, age, 2008, s.144

Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili bir kuruluşu olup, Sayıştay denetimine tabidir. Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir²⁹²

5502 Sayılı Kanun'a göre Sosyal Güvenlik Kurumunun görevleri şunlardır;

- Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.
- Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.
- Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.
- Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.
- Bu Kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak.²⁹³

Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktan oluşmaktadır.

Genel Kurul kanunda belirtilen üyelerin katılımı ile üç yılda bir kez toplanır. Toplantı tarihi ve gündem en geç bir ay öncesinden ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilir. Toplantı yetersayısı, üye tam sayısının salt çoğunluğudur. İlk toplantıda çoğunluk sağlanamazsa bir ay sonra yapılacak ikinci toplantıda salt çoğunluk aranmaz. Genel Kurul, Bakan veya üye tam sayısının üçte biri tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Genel Kurul kararları en geç iki hafta içinde, Genel Kurula

²⁹² Egeli, age, 2008, s.145

²⁹³ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 3, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

katılan üyelere gönderilir ve kararlar Kurumca öncelikle dikkate alınır. Genel Kurulun sekretaryası Başkanlık tarafında yürütülür. Genel Kurulun görevleri ise şunlardır,²⁹⁴

- Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak.
- Kurumun bütçe ve bilânçolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.
- Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak.
- Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini beşinci fıkrada belirtilen usule göre seçmek.

Yönetim Kurulu; Kurumun karar organı olup en yüksek karar, yetki ve sorumluluğu taşımakta ve toplam 10 üyeden oluşmaktadır. Kurum Başkanı, aynı zamanda Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve en az altı üyenin katılımı ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Gerekli görüldüğünde Başkanın veya altı üyenin talebi ile Yönetim Kurulu olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Yönetim kurulunun görevleri ise şunlardır;

- Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.
- Kurumun sigorta kolları itibarıyla hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesinin üçer aylık ve yıllık gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak, Genel Kurula sunulacak aktüeryal hesaplara ilişkin raporları gerektiğinde bağımsız kuruluşlara inceletmek.
- Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak.

²⁹⁴ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 5, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

- Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak.
- Her türlü kiralama sözleşmesi hakkında karar vermek, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beş yüz bin Yeni Türk Lirasından fazla olan her türlü; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak.
- Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin usul ve esasları belirlemek.
- Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak.
- Her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgarî borç tutarını belirlemek.
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.²⁹⁵

Başkanlık merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Başkanlığın en üst amiri olan Başkan, Kurumun faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kuruluna karşı sorumludur. Başkanlık; Sosyal Sigortalar, Genel Sağlık Sigortası, Primsiz Ödemeler, Hizmet Sunumu Genel Müdürlükleri ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ve Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı olmak üzere 6 ana hizmet biriminden oluşmaktadır.²⁹⁶

Yukarıda sayılan ana hizmet birimleri dışında Sosyal Güvenlik Kurumu'nun danışma ve yardımcı hizmet birimleri de bulunmaktadır. Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği danışma birimleri olarak; İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ise yardımcı hizmet birimleri olarak faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca kurumun sosyal güvenlik politikalarını ve kurum içi birimlerin yıl içinde yürüttüğü faaliyetleri değerlendirmek için Yüksek Danışma Kurulu oluşturulmuştur.²⁹⁷

²⁹⁵ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 6, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

²⁹⁶ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 12, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

²⁹⁷ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 19, 23, 26; Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

Başkanlığın taşra teşkilatı ise her ilde kurulacak sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşacak ve sosyal güvenlik il müdürlükleri ve sosyal güvenlik merkezleri teşkilatlanma usul ve esasları yönetmeliği çerçevesinde faaliyette bulunacaktır.²⁹⁸

Kurumun başlıca gelir kaynakları;

- Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idarî para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.
- Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı.
- Taşınır ve taşınmaz gelirleri.
- Primsiz ödemeler karşılığı olarak merkezî yönetim bütçesinden yapılan ödemeler.
- Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri.
- Merkezi yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.
- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar.
- Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.
- Diğer gelirler, şeklinde sayılabilir.

Kurumun giderleri ise;

- Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler.
- Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler.
- Primsiz ödemeler kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan aylık, tazminat ve diğer ödemeler.
- Genel yönetim giderleri.
- Faiz giderleri.
- Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri.

²⁹⁸ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 27, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

- Diğer giderlerden oluşmaktadır²⁹⁹

Reform sürecinin 2. Aşamasının başlangıcını oluşturan 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ülkemizde yıllardır sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarından olan norm ve standart birliğinin sağlanması, herkesin aynı sosyal güvenlik rejimi içine alınması, bürokrasinin azaltılması yolunda atılmış önemli bir adımdır. Bu düzenleme ile yıllardan beri süre gelen bir söylem olan “tek çatı” yaklaşımının yasal temeli oluşturulmuş ve 4947 Sayılı Kanun ile tam olarak işlevsel hale getirilemeyen Sosyal Güvenlik Kurumu eksiklikler tamamlanarak çalışır hale getirilmiştir.

3.2.2.2. 5510 Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Kapsamında Yapılan Düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı

1982 Anayasasının 56. maddesinin son fıkrası “Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” diyerek Genel Sağlık Sigortasına anayasal zemin hazırlamıştır. Kanun ile ücretle çalışanlar, tarımsal işlerde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımsal alanda kendi hesabına çalışanlar, devlet memurları ve diğer kamu görevlileri kapsayan beş ayrı emeklilik rejiminin, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek emeklilik rejiminde buluşturulması düşünülmüştür.

Bu Kanunun amacı, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Kanun; sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu Kanunun uygulanması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.³⁰⁰

²⁹⁹ 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 34, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

³⁰⁰ Apan, agm, 2008, s.291

Ülkemizdeki sosyal güvenlik reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerden biri ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı kanundur. Bu aynı zamanda IMF ile yürütülmüş olan 19. Stand-By anlaşmasının ön koşullarından birini oluşturmaktadır. Ancak, ilgili kanunun özellikle devlet memurları için uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, iptal edilen bu hükümlere ilişkin değişiklik içeren yeni bir kanun tasarısı hazırlanmıştır.³⁰¹

Bu bölümde reformun 2. Aşamasının en önemli adımı olan ve sosyal güvenlik sistemimizi tamamı ile değiştiren 5510 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler kısaca hatırlatılacak daha sonra ise Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ve bu kararın Kanun üzerinde ki sonuçları değerlendirilecek ve son olarak da 5754 Sayılı Kanun ile yapılan değişikliklere kısaca değinilecektir.

3.2.2.2.1. 5510 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Temel Düzenlemeler

3.2.2.2.1.1 Sosyal Sigortalar İle İlgili Düzenlemeler

16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (SSGSSK) amacı, 1. Madde de şu şekilde tanımlanmıştır; sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Kanun; sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortasından yararlanacak kişileri, işverenleri, sağlık hizmeti sunucularını, bu Kanunun uygulanması bakımından gerçek kişiler ile her türlü kamu ve özel hukuk tüzel kişilerini ve tüzel kişiliği olmayan diğer kurum ve kuruluşları kapsamaktadır.³⁰²

Kanunun uygulanması bakımından kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından yararlanacak olan kişiler; başka bir deyişle Kanuna göre sigortalı sayılan çalışanlar 4. Madde de 3 bent olarak sayılmıştır. Buna göre;

(a) Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar,

³⁰¹ Egeli, age, 2008, s.

³⁰² 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 1–2 Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

(b) Köy ve mahalle muhtarları, hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan;

(1) Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar,

(2) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkar sicili ile birlikte kanunla kurulan meslek odalarına kayıtlı olanlar,

(3) Anonim şirketlerin kurucu ortakları ve/veya yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve iştiraklerin tüm ortakları,

(4) Tarımsal faaliyette bulunanlar,

(c) Kamu idarelerinde;

(1) (a) bendine tabi olmayanlardan, kadro ve pozisyonlarda sürekli olarak çalışıp, ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar,

(2) (a) ve (b) bentlerine tabi olmayanlardan, sözleşmeli olarak çalışıp ilgili kanunlarında (a) bendi kapsamına girenler gibi sigortalı olması öngörülmemiş olanlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86. maddesi uyarınca açıktan vekil atananlar, sigortalı sayılırlar.³⁰³

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kısa ve uzun vadeli sigorta kolları ile kapsamlarını tanımlamıştır. Buna göre kısa vadeli sigorta kolları: iş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık sigortası; uzun vadeli sigorta kolları ise; malullük sigortası, yaşlılık sigortası ve ölüm sigortasıdır. Sırasıyla bu sigorta kolları hakkında kanunda yapılan düzenlemeler açıklanacaktır.

Kısa vadeli sigorta kollarının ilki olan **İş Kazası**; Sigortalının işyerinde bulunduğu sırada, işveren tarafından yürütülmekte olan iş nedeniyle veya görevi nedeniyle, sigortalı kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıyorsa yürütmekte olduğu iş veya çalışma konusu nedeniyle işyeri dışında, bir işverene bağlı olarak çalışan sigortalının, görevli olarak işyeri dışında başka bir yere gönderilmesi nedeniyle asıl işini yapmaksızın geçen zamanlarda, emziren kadın sigortalının, çocuğuna süt vermek için ayrılan zamanlarda, sigortalıların, işverence sağlanan bir taşıtla işin yapıldığı yere gidiş geliş sırasında meydana gelen ve sigortalıyı

³⁰³ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 4, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

hemen veya sonradan bedenen ya da ruhen özre uğratan olaydır (SSGSSK madde 13).

Bu sigorta kolundan yararlanabilmek için ödenecek prim oranı çalışanların iş kazası bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1–6,5 oranları arasında olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenir. Bu primin tamamı işveren tarafından ödenir.

Kısa vadeli sigorta kollarının ikincisi **Meslek hastalığı**dır. Kanun meslek hastalığını sigortalının çalıştığı veya yaptığı işin niteliğinden dolayı tekrarlanan bir sebeple veya işin yürütüm şartları yüzünden uğradığı geçici veya sürekli hastalık, bedensel veya ruhsal özürllülük halleridir şeklinde tanımlamıştır. İş kazasında olduğu gibi bu sigorta kolundan yararlanabilmek için çalışanların meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1–6,5 oranları arasında prim ödenmesi zorunludur. Bu primin tamamı işveren tarafından ödenir (SSGSSK madde 14).

Kısa vadeli sigorta kollarının sonuncusu ise **Analık ve Hastalık Sigortası**dır. Kanuna göre sigortalının, iş kazası ve meslek hastalığı dışında kalan ve iş göremezliğine neden olan rahatsızlıklar, hastalık hali olarak tanımlanırken. Analık halini ise, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve özürllülük halleri analık hali olarak kabul edilir şeklinde tanımlamıştır (SSGSSK madde 15).

Buna göre analık sigortası yardımlarından sigortalı kadınlar ile sigortalı erkeklerin sigortalı olmayan eşleri yararlanmaktadır. Miktarları değişebilen bu yardımlar gebelik yardımı, doğum yardımı ve emzirme yardımı olarak sayılabilir. Bu sigorta kollarından yararlanabilmek için ödenmesi gerekli prim oranı %1 olup, primin tamamı işveren tarafından ödenir.

Uzun vadeli sigorta kollarından ilki olan **Malullük Sigortası** sigortalının veya işverenin talebi üzerine Kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usulüne uygun düzenlenecek raporlar ve

dayanağı tıbbi belgelerin incelenmesi sonucu, çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az %60'ını kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malullük sigortası bakımından malul sayılır. Ancak, sigortalı olarak ilk defa çalışmaya başladığı tarihten önce sigortalının çalışma gücünün %60'ını kaybettiği önceden veya sonradan tespit edilirse, sigortalı bu hastalık veya özrü sebebiyle malullük aylığından yararlanamaz (SSGSSK madde 25).

Malullük sigortasından sigortalılara malullük aylığı bağlanmaktadır. Ancak sigortalının malullük sigortasından faydalanabilmesi için en az on yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 1800 gün veya başka birinin sürekli bakımına muhtaç derecede malul olan sigortalılar için ise en az beş yıldan beri sigortalı bulunup toplam 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması, maluliyeti nedeniyle sigortalı olarak çalıştığı işten ayrıldıktan, işyerini kapattıktan veya devrettikten sonra Sosyal Güvenlik Kurumundan yazılı istekte bulunması, halinde malullük aylığı bağlanmaktadır (SSGSSK madde 26).

Ancak, kanuna göre sigortalı sayılanların kendi sigortalılığı nedeniyle genel sağlık sigortası primi dahil, prim ve her türlü borçlarının ödenmiş olması zorunludur. Malullük sigortası prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'sidir. Bunun %9'u sigortalı hissesi, %11'i işveren hissesidir.

Uzun vadeli sigorta kollarından ikincisi **Yaşlılık Sigortası**dır. İlk defa bu Kanuna göre sigortalı sayılanlara kanununun 28. maddesinin (a) bendi gereğince kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanır. Ancak a bendinde belirtilen yaş şartı maddenin (b) bendinde şu şekilde düzenlenmiştir. Buna göre 1 Ocak 2036 tarihinden başlamak üzere kadınlar için 59, erkekler için 61 olarak belirlenen emeklilik yaşı sonraki yıllar itibariyle kademeli olarak artırılarak 2047 sonu itibariyle kadınlar için 64, erkekler için 65, 2048 yılı başından itibaren ise hem kadın hem erkek için 65 yaş olarak uygulanacaktır.

Ayrıca sigortalılar, (a) ve (b) bentlerinde yer alan yaş hadlerine üç yıl eklenme ve adlarına en az 5400 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi

bildirilmiş olma koşullarını yerine getirmeleri halinde yaşlılık aylığından yararlanabilirler. Yine bakanlıkça belirlenen maden işyerlerinin yeraltı işlerinde sürekli veya değişmeli olarak en az 20 yıldır çalışan sigortalılar için yaş şartı 55 olarak uygulanır. Öte yandan 50 yaşını dolduran ve erken yaşlanmış olduğu tespit edilen sigortalıların yaş koşulu dışındaki diğer koşulları yerine getirmeleri halinde yaşlılık aylığından yararlanmaları mümkün olacaktır. Yaşlılık sigortasından sigortalıya sağlanan haklar ise şunlardır:

- Yaşlılık aylığı bağlanması.
- Toptan ödeme yapılması. (SSGSSK madde 28)

Yaşlılık sigortası prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'sidir. Bunun %9'u sigortalı hissesi, %11 'i işveren hissesidir.

Uzun vadeli sigorta kollarının sonuncusu ise **Ölüm Sigortasıdır**. Ölüm sigortası ile sağlanan haklar ise;

- Ölüm aylığı bağlanması.
- Ölüm toptan ödemesi yapılması.
- Aylık almakta olan eş ve çocuklara evlenme ödeneği verilmesi.
- Cenaze ödeneği verilmesi.

Ölüm aylığı; en az beş yıldan beri sigortalı bulunup, toplam olarak 900 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş, malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken veya malullük veya yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanmış olup henüz işlemi tamamlanmamış, Bağlanmış bulunan malullük veya yaşlılık aylığı, sigortalı olarak çalışmaya başlamaları sebebiyle kesilmiş, durumda iken ölen sigortalının hak sahiplerine, yazılı istekte bulunmaları halinde bağlanır Ancak, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre sigortalı sayılanların hak sahiplerine aylık bağlanabilmesi için ölen sigortalının genel sağlık sigortası primi dahil kendi sigortalılığından dolayı prim ve her türlü borcunun olmaması şarttır (SSGSSK madde 32). Ölüm sigortası prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'sidir. Bunun %9'u sigortalı hissesi, %11 'i işveren hissesidir.

Bu üç sigorta koluna ilişkin olarak devlet, sigortalının prime esas kazancını esas alarak %5 oranında katkı sağlamaktadır. Devlet katkısı, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun aylık olarak tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları priminin

dörtte biri olarak hesaplanır. Devlet katkısının ödenmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. 18 yaşından önce malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi olanların sigortalılık süresi, 18 yaşını doldurdıkları tarihte başlamış kabul edilir. Bu tarihten önceki süreler için ödenen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri, prim ödeme gün sayılarının hesabına dahil edilir (SSGSSK madde 38).

3.2.2.2.1.2. Genel Sağlık Sigortası (GSS) İle İlgili Düzenlemeler

GSS'de, bireylerin sağlık hizmetlerinin finansmanına gelirleri ile orantılı olarak katılımını sağlayan bir finansman yöntemi uygulanmaktadır. Alınan primler, devletin diğer gelirlerinden ayrı bir fonda toplanmakta ve yapılacak yardımlar bu fondan ödenmektedir. Bazen sigorta finansmanına devlet de katılmaktadır. Bu katkısı, ödeme gücü olmayanların primlerinin ödenmesi şeklinde olabileceği gibi primler gideri karşılamazsa aradaki açığı kapatma şeklinde de olabilmektedir. Kurumsal olarak tanım yapmak gerekirse GSS, toplumdaki tüm bireylerin tamamını kapsayan sağlık hizmetinin finanse edilmesi amacıyla oluşturulmuş ve hizmeti alacak bireylerden prim toplama esasına dayalı, sosyal bir sigorta olarak tanımlanabilir³⁰⁴

GSS ile farklı sigorta sistemlerine göre farklı standartta ve kalitede sunulduğu gibi, yararlanma koşulları da birbirinden farklı olan sağlık hizmetlerinin tüm nüfus için aynı kapsam ve kalitede sunulması ve sigorta kapsamının tüm nüfusa yayılması amaçlanmaktadır.³⁰⁵ GSS, kişilerin ekonomik gücüne ve gönüllü olup olmadığına bakılmaksızın, gelecekte ortaya çıkabilecek hastalık risklerine karşı, toplumun bütün fertlerin sağlık hizmetlerinden etkin bir şekilde faydalanmasını sağlayan bir sosyal güvenlik aracıdır.³⁰⁶

5510 Sayılı Kanununun 60. Maddesinde GSS kapsamına alınan kişiler Genel Sağlık Sigortalı Sayılanlar başlığı altında şu şekilde belirtilmiştir. Yerleşim yeri Türkiye'de olan kişilerden;

³⁰⁴ Celalettin SIVACI, "Genel Sağlık Sigortası Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:24, DEBUD Web Tasarım Grubu Aydoğdu Matbaacılık Ankara 2007, s.33

³⁰⁵ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.143

³⁰⁶ Sivacı, agm, s.33

- a) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının; (a) ve (c) bentleri gereğince sigortalı sayılan kişiler ile (b) bendi gereğince sigortalı sayılan kişiler,
- b) İsteğe bağlı sigortalı olan kişiler,
- c) Yukarıdaki (a) ve (b) bentlerine göre sigortalı sayılmayanlardan;
- 1) 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun kapsamında yeşil kart verilen kişiler,
 - 2) Vatansızlar ve sığınmacılar,
 - 3) 1.7.1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,
 - 4) 24.2.1968 tarihli ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre şeref aylığı alan kişiler,
 - 5) 28.5.1986 tarihli ve 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,
 - 6) 3.11.1980 tarihli ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,
 - 7) 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler,
 - 8) Harp malûllüğü aylığı alanlar ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamında aylık alanlar,
 - 9) 18.3.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun 74 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre görevlendirilen kişiler,
- d) Oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler,
- e) 25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince işsizlik ödeneğinden yararlandırılan kişiler,
- f) Bu Kanun veya bu Kanundan önce yürürlükte bulunan sosyal güvenlik kanunlarına göre gelir veya aylık bağlanmış olan kişiler,
- g) Yukarıdaki bentlerin dışında kalan ve başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan kişiler, genel sağlık sigortalısı sayılır.³⁰⁷

³⁰⁷ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 60, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

18 yaşını doldurmamış veya tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler; acil haller, iş kazası ile meslek hastalığı halleri, bildirim zorunlu bulaşıcı hastalıklar, 63. maddede belirtilen sağlık hizmetleri, afet ve savaş ile grev ve lokavt hali hariç olmak üzere sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmek için;

- 60. maddenin birinci fıkrasının (f) bendi hariç diğer bentleri gereği genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısının olması,
- 60. maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendi ile (b), (d) ve (g) bentlerine tabi olan genel sağlık sigortalısının ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmeti için başvurduğu tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil genel sağlık sigortası prim borcunun bulunmaması, koşullarını yerine getirmesi zorunludur.³⁰⁸

Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır. Kurumca tahsil edilen genel sağlık sigortası primleri, tahsil edilmesini müteakip doğrudan Kurum bütçesinin genel sağlık sigortası kalemine aktarılır. Genel sağlık sigortası prim gelirleri; yönetim giderleri, genel sağlık sigortasından sağlanan sağlık hizmetleri ve diğer haklar dışında başka bir amaçla kullanılamaz.³⁰⁹

Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın %12,5'idir. Bu primin %5'i sigortalı, %7,5'i ise işveren hissesidir. Yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanların genel sağlık sigortası primi, prime esas kazancın %12'sidir. Devlet, sigortalının prime esas kazancı esas alınarak genel sağlık sigortası için ise %3 oranında katkı yapar. Devlet katkısı, genel sağlık sigortası priminin dörtte biri olarak hesaplanır. Devlet

³⁰⁸ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 67, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

³⁰⁹ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 74 – 79, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

katkısının ödenmesine ilişkin usul ve esaslar, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.³¹⁰

Genel hatları ile kısaca açıklanan GSS ile ilgili bazı ayrıntılara değinilmesi faydalı olacaktır. GSS kapsamında Ayakta veya yatarak verilen tıbbi müdahale ve tedaviler, organ, doku ve kök hücre nakline yönelik sağlık hizmetleri, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından karşılanacaktır. Ağız ve diş muayenesi, tetkik ve tahlille, diş çekimi, konservatif diş tedavisi ve kanal tedavi, tramvaya ve onkolojik tedaviye bağlı protez uygulamaları ise gerekli katılım payları alındıktan sonra GSS tarafından karşılanacaktır. Ayrıca 18 yaşını doldurmamış kişilerin ortodontik diş tedavileri ile 18 yaşını doldurmamış veya 45 yaşından gün almamış kişilerin diş protezlerinin kurumca belirlenecek tutarının %50 si verilecektir.³¹¹

GSS'li sayılma şartlarının yitilmesi halinde, devam etmekte olan tedavi nedeni ile sağlanacak sağlık hizmetleri, kişinin iyileşmesine kadar sürdürülecektir. Ayrıca değinilmesi gereken önemli bir noktada işveren primi açısından ortaya çıkmaktadır. SSK ve Emekli Sandığı kapsamında yer alan sigortalılar açısından işveren priminin ödenmemesi sağlık yardımının verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Diğer taraftan Bağ-Kur'lular hem işveren hem de sigortalı pozisyonunda olduklarından pirim borçları bulunduğu acil durumlar dışında sağlık ve diğer sosyal yardımlardan faydalanamayacaklardır.³¹²

Kanunun mecliste onaylanmasının ardından dönemin Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisinin 118 milletvekili tarafından Anayasa Mahkemesine bazı maddelerin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için dava açılmıştır. Anayasa mahkemesi söz konusu dava sonucunda Kanunun bazı maddelerini iptal etmiş ve/veya yürürlüğünü durdurmuştur. İptal kararının ardından bu karadaki gerekçeler göz önünde bulundurularak çıkarılan 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle 5510 sayılı Kanunda

³¹⁰ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 81, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

³¹¹ Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.144

³¹² Akgeyik, Yılmaz, Şeker; age, s.146

öngörülen düzenlemelerin birçoğu 01 Ekim 2008 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ve 5754 Sayılı yasa ile yapılan temel düzenlemeler sonraki bölümlerde kısaca açıklanacaktır.

3.2.2.2.2. 5510 Sayılı Kanun İle İlgili Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı

Beş ayrı emeklilik rejiminin aktüeryal olarak hak ve yükümlülükleri eşitlemek amacıyla hazırlanan 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31 Mayıs 2006 tarihinde kabul edilmiş, 16 Haziran 2006 tarih ve 26200 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 01 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmesi beklenen kanuna yönelik itirazlar, Cumhurbaşkanı ve 118 Milletvekilinin talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne iletilmiş, Anayasa Mahkemesi’nin 15 Aralık 2006 tarihli kararı ile itirazların önemli bir kısmı kabul edilerek, hükümler iptal edilmiş ve bazı maddelerde yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.³¹³ Bu bölümde söz konusu itirazlar, mahkemenin iptal kararı ve karar sonrası ortaya çıkan durum teknik ayrıntılarına girilmeden açıklanacaktır.

Anayasa Mahkemesi’ne iletilen itirazlar incelendiğinde 18 madde ve 7 Geçici Madde olmak üzere toplam 25 maddeye yönelik iptal talebinin olduğu görülmekte, bu itirazların bir kısmının aynı madde içinde birden fazla fıkraya veya bende yönelik olması nedeniyle itiraz sayısı 32’ye çıkmaktadır. Bu itirazların 17’si Cumhurbaşkanı’na, 24’ü 118 Milletvekiline ait olup, itiraz taleplerinin 9’unun ise ortak olduğu anlaşılmaktadır.³¹⁴

Cumhurbaşkanı’nın iptal talebi incelendiğinde itirazların sosyal devlet, eşitlik ve sosyal güvenlik hakkına dayandırıldığı, bu hakların hayata geçirilmesi hususlarına vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanı’nın iptal gerekçeleri arasında yer alan “Sosyal güvenliği salt aktüeryal denge olgusu düşüncesiyle oluşturmak, “sosyal devlet” ilkesini savsaklamak anlamına gelir. Bu, Anayasa’nın 2. Maddesine aykırıdır”. Gerekçesi Anayasa’nın 60. maddesindeki herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu, Devlet’in, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alması gerektiği hükmünü hayata geçirmeye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü itiraz

³¹³ Yusuf ALPER, “İptal, Bir Fırsata Dönüştürülmelidir”, Çimento İşveren Dergisi, Cilt:21, Sayı:2, Mart 2007, Ankara, s.6

³¹⁴ Sayın YORGUN, “5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği”, Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:4, Ankara 2007, s.128

gerekçelerinde değinildiği gibi sosyal güvenlik bireyler yönünden hak, devlet açısından ise yükümlülüktür.³¹⁵

Ana muhalefet partisinin 118 milletvekilini temsilen Haluk Koç ve Kemal Kılıçdaroğlu tarafından Anayasa Mahkemesi'ne sunulan 24 iptal talebi genel olarak değerlendirildiğinde sosyal devlet, eşitlik ilkesi, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı gibi Anayasa'nın teminat altına aldığı hükümlere aykırılık dile getirilerek, iptal gerekçeleri oluşturulmuştur.³¹⁶

Milletvekillerinin itirazlarında genel sağlık hizmetlerine yönelik itirazların yoğunluğu dikkat çekmektedir. Kanun'da yer alan kamu görevlilerine geçici iş göremezlik ödeneği verildiği sürece, bunların uzun vadeli sigorta kolları primleri ile genel sağlık sigortası primlerinin işverence ödeneceği hükmü, diş ve protez giderlerinin karşılanmasında yaşa bağlı olarak yapılan düzenleme, Sosyal Güvenlik Kurumu'na sağlık hizmetlerinin türlerini, miktarını ve kullanım sürelerini Sağlık Bakanlığı'nın görüşünü alarak belirleme yetkisinin verilmesi, sağlık hizmetlerinden alınacak katılım payı tutarı ve oranlarını belirleme hususunda SGK'nın yetkili kılınması, kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1–6.5 oranları arasında olmak üzere SGK'ca belirlenmesine ilişkin düzenlemeler Anayasa'ya aykırı bulunarak iptali istenmiştir. Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilen yetkilerin genişliğinin ileride sorunlar doğuracağı ileri sürülmekte, Anayasa'nın 73'üncü maddesi gereğince vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirim oranlarını belirleme yetkisinin Bakanlar Kurulu'nda olduğu vurgulanmaktadır.³¹⁷

Emeklilik yaşı ve prim gün sayısının artırılması, güncelleme kat sayısındaki belirsizlik, aylık bağlama oranı, emekli olduktan sonra çalışanların ödeyeceği destek prim oranı, memurların pirime esas kazançlarına üst sınır konulmaması, yaşlılık aylığına hak kazananların aylık hesaplama yöntemine ilişkin düzenlemeler, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptali istenmiştir. Milletvekillerinin itirazlarındaki gerekçelerin önemli bir kısmı Cumhurbaşkanı'nın gerekçeleriyle paralellik

³¹⁵ Aziz ÇELİK, “**Anayasa Mahkemesinin Kararı ve Sosyal Güvenliğin Geleceği**”, s.3, Erişim: http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/aym iptal.doc, (24.08.2008)

³¹⁶ Yorgun, agm, s.129

³¹⁷ Alper, agm, s.8

göstermektedir. Sosyal devlet ilkesinin gereğince devletin sorumlulukları olduğu, piyasacı bir mantık ile sosyal güvenlik ve genel sağlık ihtiyacının karşılanamayacağı, yapılacak düzenlemelerin adil ve eşitlik esaslarına dayanması gerektiği gerekçelerde vurgulanmaktadır.³¹⁸

Anayasa Mahkemesi, iki iptal talebini hukuki irtibat nedeniyle birleştirerek değerlendirmiş, maddelere ilişkin iptallerde genellikle genel gerekçeye atıf yapmıştır. İptal talebinin 24'ü tamamen veya kısmen kabul edilmiş, 8'ise reddedilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin Gerekçeli Kararında yer alan genel gerekçe incelendiğinde iptalin iki ana gerekçeye dayandığı görülmektedir:

- Memurlara yönelik düzenleme Anayasa'nın 128. maddesi gereğince kanun ile yapılmalıdır,
- Memurlar ayrı statüye sahiptir ve kendi içlerinde eşitlik aranmalıdır.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal hukuk devleti ilkesi, 10'ncü maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesi ve 128. Maddesinde yer alan memurların özlük haklarının kanun ile düzenleneceğine ilişkin hükümler Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin dayanağını oluşturmaktadır.³¹⁹

Kanunun yapısı göz önüne alındığında iptal kararı üç yönden incelenebilir; Sosyal Sigortalar ile ilgili hükümler, Genel Sağlık Sigortası ile ilgili hükümler ve Diğer Düzenlemelerle ilgili hükümler.

Sosyal sigortalara ilişkin iptal taleplerinin ilki 3. maddenin 29. bendine yönelik yapılmış, Kanun'un önemli düzenlemelerinden olan Güncelleme Kat Sayısı, memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden Anayasa'nın 2. 10. ve 128. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Memurlar dışındaki sigortalılar için ise sadece enflasyonun esas alınması (TÜFE Oranı), büyüyen ekonomiden bireye düşecek refah payının gözetilmemesi ve formüldeki kat sayının eksi çıkması ihtimaline karşı asgari bir sınırın öngörülmemesinin sosyal hukuk devleti ve sosyal

³¹⁸ Yorgun, agm, s.130

³¹⁹ Kadir ARICI, "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünden Anayasaya Aykırılığı Sorunu", Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:3, Ankara 2007, s.8-9

güvenlik ilkeleri ile bağdaşmadığı gerekçeleriyle hüküm iptal edilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.³²⁰

Güncelleme Kat Sayısına ilişkin hükmün iptali diğer maddeleri ve yeni sistemi temelden etkilemesi açısından oldukça önemlidir ve yeni sistemin uygulanabilirliğini etkilemiştir.³²¹ Örneğin güncelleme katsayısını iptal geçeksi ile mahkeme malullük aylığının hesaplanma şeklini düzenleyen maddesi ile bu kanuna göre bağlanacak gelir ve aylıkları düzenleyen maddeler bu gerekçe ile memurlar dışındaki sigortalılar için iptal etmiştir.

İptal talepleri arasında yer alan 18/2. fıkradaki geçici işgöremezlik ödeneğinden yararlanabilmek için prim borçlarının ödenmiş olması şartı ve “her türlü borç” kavramı Mahkemece değerlendirilmiş ve Anayasa’ya aykırı bulunmamıştır. Ayrıca 19. maddenin dördüncü fıkrasında sürekli iş göremezlik geliri bağlanmasının prim borcu olmaması şartına dayandırılması da Anayasa’ya aykırı bulunmamış, bu ret devletin prim toplama yöntemini belirleme hakkına dayandırılmıştır.³²²

Prim gün sayısının artırılması ve yaş haddinin yükseltilmesini düzenleyen 28/2. fıkrasındaki yaş sınırının 58/60’dan 65’e kademeli olarak 01 Ocak 2036 yılından itibaren yükselmesini öngören hüküm memurlar yönünden iptal edilmiş, diğer sigortalılar yönünden iptal reddedilmiştir. Ret gerekçesi şu cümlelerle ifade edilmiştir: “Sosyal güvenlik sistemindeki olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacı ile çalışanların emekli yaş haddi ve prim ödeme gün sayılarının belirli bir ölçü ve denge gözetilerek yükseltilmesi sosyal güvenlik hakkını ortadan kaldıran veya onu kullanılmayacak ölçüde sınırlandıran bir düzenleme olarak nitelendirilemez”. Bu karar ile yaş sınırının aktüeryal dengelere göre zaman içinde yükseltilmesi yasa koyucunun takdirine bırakılmış ve 65 yaş sınırının ILO ilkeleriyle de bağdaştığı vurgulanmıştır.³²³

Destek prim oranlarını artıran 30/4. fıkrası “Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen sosyal hukuk devletinde, sosyal güvenliğin sağlanabilmesi için sigortalıların

³²⁰ Hediye ERGİN, “İptalle Gelen Sorun: Reformdan Geriye Ne Kaldı? Anayasa Mahkemesi’nin 15 Aralık 2006 Tarihli Kararına İlişkin Bir Değerlendirme” Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:3, Ankara 2007, s.33

³²¹ Yorgun, agm, s.130

³²² Yorgun, agm, s.131

³²³ Ergin, agm, s.35

katkısı zorunlu bulunmakta ise de, bu katkının adil ve ölçülü olmasının da gözetilmesi gerekir” gerekçesine dayanılarak kendi hesabına çalışan sigortalılar yönünden sigorta primlerinin tamamının kendileri tarafından ödeneceği de gözetildiğinde, %10 olan prim oranının %33,5 ile %39’a yükseltilmesi makul ve ölçülü olarak kabul edilmemiş ve destek prim oranları kendi hesabına çalışanlar yönünden iptal edilmiş ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir³²⁴.

Genel sağlık sigortasına yönelik düzenlemelerde memurlarla diğer çalışanların haklarının birlikte ve paralel düzenlenmesine karşı çıkmakta, bu konu ile ilgili gerekçe şöyle açıklanmaktadır: “Çalışmakta olanları ve emeklileri kapsayan genel sağlık sigortasından yararlanma hakkı da Anayasa’nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri için yasayla düzenlenmesi öngörülen haklar arasında bulunduğundan, üstlendikleri kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi ve hizmet alanlar yönünden de olumsuzluklar yaşanmaması için bu hususların da memurların diğer hakları gibi onlara ilişkin düzenleme içinde ayrıca yer alması Anayasal gerekliliktir”. Bu nedenlerden dolayı Genel Sağlık Sigortası, memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden Anayasa’nın 2. 10. 128. maddelerine aykırı bulunmuştur.³²⁵

Yasa’nın Genel Sağlık Sigortası bölümünde yer alan ve genel sağlık sigortalılar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumu’nca karşılanacak sağlık hizmetlerini düzenleyen 63/1-d ve 2. fıkralarında yer alan dış protez giderlerine yönelik hüküm değerlendirilmiş, Anayasa Mahkemesi bu hükmü memurlar yönünden iptal ederken, diğer sigortalılar yönünden mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde sınırlama getirilmesini yasa koyucunun takdirine bırakmıştır. Maddenin gerekçesinde yer alan şu ifadelerle Anayasa’ya uygunluk desteklenmektedir: “Anayasa’nın 56. Maddesinin üçüncü fıkrasında Devletin herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla yükümlü olduğu, son fıkrasında da sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabileceği öngörülmektedir. Ancak bu maddede Devlete verilen görevin Anayasa’nın 65. maddesinde belirtilen mali kaynakların yeterliliği ölçüsü ile sınırlı olduğu kuşkusuzdur. Genel sağlık sigortasının tüm nüfusu kapsamaması nedeniyle dış protez giderlerinin karşılanmasında belirli yaş

³²⁴ Yorgun, agm, s.134

³²⁵ Arıcı, agm, s.10

gruplarına ödeme yapılmaması ya da bazılarında belli oranda ödeme yapılması Devletin mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yasa koyucunun takdirindedir.³²⁶

Yasa'nın 67. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmeleri için sağlık hizmeti sunucusuna başvurdukları tarihten önceki son bir yıl içinde toplam 30 gün genel sağlık sigortası prim ödeme gün sayısının olması şartının yanı sıra sağlık hizmeti sunucusuna başvurdukları tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil genel sağlık sigortası prim borçlarının da bulunmaması şartlarına yönelik hükmün iptali Anayasa Mahkemesi'nce reddedilmiştir.³²⁷

Yasa'nın 68. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen katılım paylarının, ayrıca emekli ve malullük, dul ve yetim aylığı alan sigortalılardan katılım payı alınmasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin iptal talebi memurlar yönünden kabul edilmiş ve yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir. Diğer sigortalılar yönünden ise talep reddedilmiştir. Ret gerekçesi ise şu cümlelerle açıklanmıştır: "Kuraldaki tutarın normalde kişilerin kendilerinin karşılaması gereken sağlık giderlerinin devletçe karşılanması nedeniyle kendilerinden istenilen katkı payı olduğu ve bu yönüyle Anayasa'nın 73. maddesindeki vergi, resim ve harç benzeri mali yükümlülük niteliğinde olmadığı anlaşılmaktadır." Ayrıca katkı paylarının alınabileceğine ilişkin olarak Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin" Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 102 sayılı Sözleşmesi'nin 10. maddesi ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi örnek verilerek, uluslararası bu iki sözleşmeyi Türkiye'nin de onayladığı vurgulanmaktadır.³²⁸

81. maddenin birinci fıkrasının iptali istenen (c) bendindeki düzenlemeyle, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun kısa vadeli sigorta kolları prim oranını, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre alt ve üst sınırlar arasında belirleme yetkisine yönelik iptal talebi memurlar yönünden kabul edilerek, yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir. Bu hüküm ile diğer sigortalılar

³²⁶ Yorgun, agm, s.134

³²⁷ Yorgun, agm, s.135

³²⁸ Ergin, agm, s.42

yönünden SGK'nın kısa vadeli sigorta kollarının %1–6,5 arasında prim oranını belirleme yetkisi Anayasa'ya uygun bulunmuştur.³²⁹

Bir yasanın belirli kurallarının iptali ile diğer kuralların bir kısmının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi iptal talebi olmayan hükümleri de iptal yetkisine sahiptir. Bu yetkiden hareketle 5510 Sayılı Yasa'nın iptal edilen fıkra, bend, düzenleme ve bölümler nedeniyle uygulanma imkanı kalmayan bazı maddeleri de iptal edilmiştir. Sigortalı sayılanlar başlıklı 4. Maddenin birinci fıkrasının (c) bendindeki memur tanımına iptaller nedeniyle ihtiyaç kalmadığı düşüncesiyle (c) bendi yürürlükten kaldırılmıştır. Genel Sağlık Sigortası sayılanları düzenleyen 60. maddesindeki "...ve (c)..." bölümü iptal edilerek, memurlar genel sağlık kapsamının dışına çıkarılmıştır. Yeni kanun'un 105. maddesinin (a) bendinde ki Emekli Sandığı Kanunu'ndaki bazı hükümlerin değiştirilmesine ilişkin düzenlemeler iptal edilmiştir.³³⁰

Anayasa Mahkemesi iptal kararında birçok maddeyi memurlar ve maddelerin onların haklarını düzenleyen bölümleri bakımından iptal etmiştir ve memurları GSS'nin tamamen dışarısında tutmuştur. Kanunun amacı ülkemizde uygulanan birden fazla sosyal güvenlik uygulamasını birleştirmek ve sağlık güvencesinde bir standart oluşturarak tüm sosyal güvenlik sistemini tek bir çatı altında birleştirmektir. Böylelikle kanun sosyal güvenlikte norm ve standart birliğini amaçlamıştır. Ancak iptal kararının ardından bu amaca ulaşmak pek mümkün gözükmemektedir. Asıl amacı sosyal güvenlik çatısı altındaki tüm bireylerin aynı norm ve standartlara sahip olarak sistem içerisinde adil bir biçimde yer alması olan kanun temel amacında sapmıştır.

Anayasa mahkemesi kanunu memurlar açısından mevcut hukuki düzenlemeler ve idare hukuku yönünden değerlendirmiş gibi gözükmemektedir. Mahkeme eşitlik ilkesine değinmiş fakat genel bir eşitlikten söz etmemiş aynı koşullara sahip kişiler arasındaki eşitlik ilkesini göz önünde tutmuştur. Gerekçeler incelendiğinde Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının asıl amacının memurların kazanılmış hak kayıplarını gidermeye yönelik olduğu açıktır. Memurlar, genel sağlık sisteminin dışında tutularak, sağlıkta da ayrımcılığın devamının önü açılmıştır. Buna

³²⁹ Ergin, agm, s.44

³³⁰ Yorgun, agm, s.138

karşın Bağ-Kur ve SSK'lıların hak kayıpları ise kaynak yetersizliğinin ve Anayasa da belirtildiği üzere devletin belirli durumlarda katkı alabileceği ilkesine bağlanarak ret edilmesi açık bir adaletsizlik olarak görülmektedir.

Sonraki bölümde söz konusu iptal kararının ardından yapılan düzenleme ile ilgili bilgi verilecektir.

3.2.2.3. 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Yapılan Düzenlemeler

Yapılan düzenleme ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri göz önüne alınarak memurlar kapsam dışında tutulmuş ve bu kesimle ilgili düzenlemenin ne zaman yapılacağı konusunda kesin bir tarih verilemiştir. Buna karşın çalışanlar ve bağımsız çalışanlar için kanunda Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği gerekçeleri ve sivil toplum örgütlerinin kimi görüşleri doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu bölümde 5457 Sayılı kanun ile yapılan bazı önemli düzenlemelere değinilecektir.

Kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden biri emeklilik yaşlarının yeniden belirlenmesine ilişkindir. Buna göre, 5754 sayılı kanun ile değiştirilmiş şekliyle 5510 sayılı kanunda kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren işe başlayanlar için emeklilik yaşı kadın ise 58, erkek ise 60 yaş olarak uygulanacaktır. Bu çerçevede hali hazırda yeni işe başlayan erkek sigortalı 60, kadın sigortalı ise 58 yaşında emekli olabilmektedirler. Aynı şekilde 2035 yılına kadar işe girecek olan sigortalılar da aynı yaşlarda emekli olabileceklerdir. Fakat 2036 yılından itibaren işe girecek olan sigortalıların ise her yıl kademeli olarak emeklilik yaşları artacaktır. Buna göre, 2048 yılında işe başlayan sigortalıların kadın-erkek ayrımı olmaksızın ancak 65 yaşında emekli olmaları mümkün olmaktadır.³³¹ Bu düzenleme hem memurlar hem de diğer çalışanlar için geçerlidir. Ayrıca Sosyal güvenlik reformu kapsamında emeklilik yaşının 2075 yılından itibaren 68'e çıkarılması planlanmaktadır.³³²

Bir diğer önemli değişiklik ise prim ödeme gün sayılarına ilişkindir. Bu çerçevede sigortalılara en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi

³³¹ Karakaş, agm, Erişim:http://www.alomaliye.com/ekim_06/isa_karakas_emeklilik.htm, (16.02.2008)

³³² Egeli, age, 2008, s.128

bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Bununla birlikte kanunun ilgili maddesinde bir istisnai hüküm yer almakta olup, buna göre bir işverene hizmet akdi ile bağlı olan çalışanlar (eski adıyla SSK'lılar) için prim ödeme gün sayısı 7200 olarak düzenlenmiştir. Memurlar ise 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla yaşlılık aylığı bağlanmaktadır.³³³ Öte yandan çalışma gücünün en az %40'ını kaybettiklerini bir sağlık raporuyla bağlı oldukları kuruma bildirmiş olan kamu personeli için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartıyla söz konusu prim ödeme gün sayısı 5400 olarak belirlenmiştir. Ayrıca yasa ile bakıma muhtaç çocuğu bulunan sigortalı kadınların 20 yıl çalıştıktan sonra 25 yıl çalışmış gibi kabul edilerek emekli olmaları imkanı getirilmektedir.³³⁴

Gerek Kanunun yürürlük tarihinden önce gerekse de yürürlük tarihinden sonra çalışmaya başlayanlar için malullük aylığı bağlanmasında; 10 yıldan beri sigortalı bulunup 1800 prim ödeme gün sayısı, başka birinin sürekli bakımına muhtaç durumda olanlar için ise sigortalılık süresi aranmadan 1800 prim ödeme gün sayısı, şartları aranacaktır. Ayrıca gerek Kanunun yürürlük tarihinden önce gerekse de yürürlük tarihinden sonra çalışmaya başlayanlar için ölüm aylığı bağlanma şartları olarak; kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan ve kamu görevlisi sigortalıları için 1800 prim ödeme gün sayısı, hizmet akdi ile çalışan sigortalılar için ise 5 yıldan beri sigortalılık süresi ve 900 gün prim ödeme gün sayısı, aranacaktır.³³⁵

5754 sayılı yasa ile sağlık konusunda getirilen temel düzenlemeler ise; tüm vatandaşların sağlık güvencesi kapsamına alınarak aynı sağlık hizmetlerinden eşit şekilde yararlandırılması, 18 yaşından küçük çocukların anne-babalarının sigortalı olup olmadıklarına bakılmaksızın sosyal güvenlik kapsamına alınarak sağlık yardımlarından yararlandırılması, kişilerin hastalandıktan sonraki tedavilerine ait bedellerin ödenmesinin yanında hasta olmalarını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetlerinin kapsama alınması, sigortalıların herhangi bir hizmet ödemediği sözleşmeli sağlık kuruluşlarından yararlandırılabilmesi, acil hallerde sözleşmesiz sağlık kuruluşlarına yapılan müracaatlarda tedavi bedellerinin kurumca

³³³ TC Sosyal Güvenlik Kurumu, "5510 Sayılı Kanun Rehberi", Erişim: www.sgk.gov.tr, (01.10.2008)

³³⁴ Türk-İş, "5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında Türk-İş'in Görüş ve Önerileri", ESK Sunulan Rapor, Ankara, Ocak 2008, Erişim: <http://www.turkis.org.tr>, (01.08.2008)

³³⁵ TC Sosyal Güvenlik Kurumu, age, Erişim: www.sgk.gov.tr, (01.10.2008)

karşılanması, kişi başına geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların genel sağlık sigortası primlerinin devletçe karşılanması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin dış tedavilerinin yanı sıra dış protezinden de katkı payı alınmaması, işsizlik ödeneği alanların da genel sağlık sigortası kapsamına alınması ve aile hekim muayeneleri, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, kronik hastalıklar ile hayati öneme haiz protezler, organ, doku ve kök hücre nakli, afet durumunda ve askeri tatbikatlarda sağlanan sağlık hizmetleri gibi durumlar için sigortalılardan devletin katılım payı almaması şeklinde belirtilebilir.³³⁶ Kamu görevlilerinin sağlık yardımları ise üç yıla kadar mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda, daha doğrusu üç yılı geçmemek kaydıyla belirlenecek tarihe kadar mevcut mevzuat gereği sağlık yardımlarının kamu idarelerince sağlanmasına devam edilecektir. Devir tarihi ise ayrıca duyurulacaktır.³³⁷ Kısaca belirtilen bu düzenlemeler dışında kanun getirdiği bazı önemli değişiklikler ise şunlardır³³⁸;

- Güncelleme katsayısı yeniden düzenlenmiş, her yılın Aralık ayına göre gerçekleşen tüketici endeksinin yüzde yüzünün, sabit fiyatlarla GSYH (Gayri Safi Yurt İçi Hasıla) gelişme hızının yüzde 30'unun toplamına (1) tam sayının ilavesi ile bulunacak değer olarak tanımlanmıştır. Aylık bağlama oranı, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten geçerli olmak üzere her 360 gün için yüzde 2'ye düşürülmektedir.
- Kanunun yürürlüğünden sonra ilk defa sigortalı olacaklar için, genel sağlık sigortasından yararlanmada, tedavi tarihinden önce bir yıl içinde 30 gün prim bildirim, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışan sigortalılar için ayrıca prim ve prime ilişkin her türlü borcun ödenme şartı aranacaktır. Ancak, kendi nam ve hesabına bağımsız çalışanlardan, 60 gün ve daha az borcu olanlara da sağlık yardımı sağlanacaktır.
- Katılım payı, birinci fıkranın (a) bendindeki sağlık hizmetleri için 2 Yeni Türk Lirası olarak uygulanır. Katılım payı, (b) ve (c) bentlerindeki sağlık

³³⁶ Türk-İş, "Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Yasasında Değişiklik Öngören Yasa Tasarısı İle İlgili Emek Platformunun Talepleri Hakkında Bakanlıkta Yapılan Görüşmelerde Kabul Edilen, Kısmen Kabul Edilen Ve Kabul Edilmeyen Talepler", Erişim: <http://www.turkis.org.tr>, (01.08.2008)

³³⁷ TC Sosyal Güvenlik Kurumu, age, Erişim: www.sgk.gov.tr, (01.10.2008)

³³⁸ 5754 Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5754.html>, (18.07.2008)

hizmetleri için gereksiz kullanımı azaltma, sağlık hizmetlerinin niteliği itibarıyla hayati öneme sahip olup olmaması, kişilerin prime esas kazançlarının, gelir ve aylıklarının tutarı ve benzeri ölçütler dikkate alınarak %10 ilâ %20 oranları arasında olmak üzere Kurumca belirlenir. Birinci fıkranın (a) bendindeki sağlık hizmetleri için belirlenen katılım payı tutarı, 4 Ocak 1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılır. Birinci fıkranın (a) bendi gereği katılım payını; birinci basamak hizmet sunucularında yapılan muayenelerinde almamaya ya da daha düşük tutarlarda belirlemeye veya tekrar birinci fıkranın (a) bendi için belirlenen tutara getirmeye, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmet sunucularında yapılan muayenelerde ise önceki basamaklardan sevkli olarak başvurulup başvurulmadığı dikkate alınmak suretiyle yarısına kadar indirmeye veya beş katına kadar artırmaya, gerektiğinde bu tutarları kanuni tutarlarına getirmeye veya indirmeye Kurum yetkilidir.

- Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının %20'sidir. Bunun %9'u sigortalı hissesi, %11'i işveren hissesidir. Kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre %1 ila %6,5 oranları arasında olmak üzere, 83. maddeye göre Kurumca belirlenir. Bu primin tamamını işveren öder Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tâbi olanlar için 82. maddenin birinci fıkrasına göre hesaplanan prime esas kazancın %12,5'idir. Bu primin %5'i sigortalı, %7,5'i ise işveren hissesidir. Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapar. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenir.
- Bu Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışanlar için sosyal güvenlik destek primi oranı 80. maddeye göre tespit edilen prime esas kazançlar üzerinden 81. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen prim oranına yüzde 30 oranının eklenmesi suretiyle bulunan toplamdır. Yüzde 30 oranının dörtte biri sigortalı, dörtte üçü

işveren hissesidir. Bu kapsamda sayılan kişilerden sosyal güvenlik destek primine tabi olanların prim ödeme yükümlüsü bunların işverenleridir. Bunlar hakkında sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigortası hükümleri uygulanır.

3.3. SOSYAL GÜVENLİK REFORM SÜRECİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde yıllardır yapılan yanlış uygulamalar sonucunda büyük ve çözülmesi zor bir sorun haline getirilen sosyal güvenlik sistemimizi yeniden yapılandırmak ve çağdaş, sürdürülebilir, adil bir yapıya dönüştürmek için 1999 yılında 4447 Sayılı kanunun çıkarılması ile başlayan reform süreci nihayet 17 Nisan 2008 de kabul edilen ve 8 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5754 Sayılı Kanun ile şimdilik tamamlanmıştır.

Her ne kadar reformun amacı sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamak, tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlayacak genel sağlık sigortası rejimini oluşturmak, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak, suretiyle adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek olarak belirtilmiş olsa da 1999 ve 2006 reformları, prim oranlarını az çok sabit bırakırken, tahakkuk oranını azaltarak ve emeklilik yaşını kademeli olarak arttırarak sistemi finansal açıdan sürdürülebilir kılma hedefine odaklanmışlardır.³³⁹

Bu amaçları gerçekleştirmek ve yeni sosyal güvenlik sistemin oluşturmak amacıyla ilk girişimler 1999 ile 2004 yılları arasında yapılmıştır. Bu dönemde 4447 sayılı kanun ile İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu oluşturularak ülkemizin temel problemlerinde bir olan işsizlik sorununa karşı koruyucu bir önlem alınmaya çalışılmıştır. Aynı kanun ile emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından geriye dönük olarak uygulaması iptal edilmiştir. Bu da kanunun sosyal güvenlik sistemimizin finansman sorununa etkisinin kısıtlı olması sonucunu doğurmuştur.

³³⁹ TC Sosyal Güvenlik Kurumu, “Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım”, Mayıs 2007, Erişim:www.sgk.gov.tr/doc/SosyalGuvencikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.pdf, (23.06.2008)

Reformun birinci aşamasında 4447 Sayılı Kanundan sonra yapılan bir diğer düzenleme ise 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunudur. 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürlüğü yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dahil yapıda, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Bu kanun ile dağıntık yapıdaki sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amaçlanmıştır. Fakat Emekli Sandığı kapsam dışında bırakılmıştır. Bu durum kanunun çıkarılma amacıyla çelişmektedir. Zaten uygulamada Sosyal Güvenlik Kurumuna istenilen işlerlik kazandırılmamıştır

Reformun birinci aşamasını tamamlayan kanun ise 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik, Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunudur. Bu kanun ile daha sonraki aşamalarda oluşturulması planlanan çok ayaklı sosyal güvenlik rejimi için temel atılması amaçlanmıştır. Sistemin oluşturulmasındaki bir diğer amaç ise ülkemizin en büyük problemlerinden biri olan tasarruf açığının azaltılması, yatırımlar için ucuz ve devamlı bir kaynak yaratılmasıdır. Özellikle sistemin tamamlayıcısı konumundaki vergi teşviklerinin oluşturulması ile sistem katılımcılar açısından daha cazip bir konuma getirilmeye çalışılmıştır. Yine de ülkemizdeki bireysel emeklilik sisteminin yalnızca emekli aylığı sağladığı ve katılımcılarının genelde üst gelir seviyesinden kişiler olduğu düşünüldüğünde sosyal güvenlik sistemimize alternatif oluşturmaktan olmaktan çok uzak olduğu söylenebilir.

Reformun birinci aşamasında yapılan düzenlemelere bakıldığında sistemin tümüne müdahale etmekten çok belirli kısımlarına sınırlı düzenlemeler yapıldığı gözlenmektedir. Yapılan be parametrik düzenlemelerin özellikle mevcut finansal problemi kısa vadede ortadan kaldırması amaçlanmıştır. Emeklilik yaşı ile ilgili düzenleme bu amacın en bariz örneğidir. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin ilk yıllarda sınırlı olsa düzeltici bazı etkileri olmuştur. Ancak 2000'li yılların başında yaşanan krizler bu etkiyi kısa sürede ortadan kaldırmış ve sistemin içinde bulunduğu sorunlar daha da içinden çıkılmaz bir hal almasına sebep olmuştur. Birinci aşamada yapılan düzenlemelerin yetersizliği ve sistemin giderek kötüleşen durumu karşısında Hükümet yeni bir reform çalışması içine girmiştir. Yapılan çalışmaların neticesinde sosyal güvenlik reformunun dört ana unsurdan oluşmasına karar verilmiştir;

- Birinci unsur; yeni kurumsal yapının oluşturulmasıdır.

- İkinci unsur; sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulmasıdır.
- Üçüncü unsur; nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu hedefleyen genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulmasıdır.
- Dördüncü unsur ise, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği, objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve halen farklı kurum ve kuruluşlarca yürütülmekte olan primsiz ödemelerin toplulaştırılmasıdır.³⁴⁰

Bu unsurlar aynı zamanda reformun temel hedefleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Reformun ikinci aşmasında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu çıkarılarak Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ilgili kanunlarındaki hükümler kaldırılarak söz konusu kurumların tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu kurumlar Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlanmıştır. Yasa, daha önce çıkarılmış 4947 sayılı yasanın daha da revize edilmiş halidir. Buna göre 4947 sayılı yasada yer almayan Emekli Sandığı'na ilişkin yasal mevzuat Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesine alınmış, İŞKUR ise Kurum bünyesinden çıkarılmıştır. Böylece daha önce 4947 sayılı yasa ile kısmen sağlanmış olan standart birliği hedefine bütünüyle ulaşılmıştır. 5502 sayılı kanun tek çatı olarak adlandırılan kurumsal yapı oluşturulmuştur.

Ülkemizdeki sosyal güvenlik reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturan düzenlemelerden biri diğeri ise 16 Haziran 2006 tarihinde yasalaşan 5510 sayılı kanundur. Bu Kanunun amacı, sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılama yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve genel sağlık sigortasının işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Kısaca kanun emeklilik, sağlık ve diğer sosyal haklarda birbirinden farklı normları birleştirerek tek bir emeklilik sigortası ve tek bir sağlık sigortası uygulaması oluşturmuştur. Böylelikle norm ve standart birliği büyük ölçüde sağlanmıştır.

³⁴⁰ TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, age, Mart 2008, Erişim: [www.csgb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film\(1\).pdf](http://www.csgb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film(1).pdf), (23.05.2008), s.7

Ancak dönemin Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi Kanun bazı maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmıştır. Anayasa Mahkemesi 15 Aralık.2006 tarih ve 2006/112 sayılı Kararı ile 5510 Sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması yönünde karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin kararından sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Kanununun yürürlük tarihi 1 Temmuz 2007 tarihine ertelenmiştir.

İptal edilen maddeler açısından genel bir değerlendirme yapıldığında, iptal kararlarının büyük çoğunluğunun, kamu görevlileri ile ilgili düzenlemeler konusunda olduğu görülmektedir. Kamu görevlileri dışındaki sigortalılar bakımından iptal edilen maddelerin büyük kısmı güncelleme katsayısının yer aldığı düzenlemeler ile ilgilidir. Bir diğer ifadeyle 5510 sayılı Kanun'un, hizmet akdi ile çalışanlar ve kendi nam ve hesabına çalışanlar bakımından yaptığı düzenlemeler büyük ölçüde Anayasaya uygun bulunmuştur. Esasında uygulanabilirliği ile ilgili bu kararı verirken Anayasa Mahkemesinin dayadığı gerekçelerde son derece tartışmaya açıktır. Anayasa mahkemesi aynı düzenlemeyi kamu görevlileri için iptal ederken çalışanlar için ret etmiş ve bununun gerekçesini ise ilginç bir eşitlik ilkesine bağlamıştır.

Anayasa Mahkemesinin; Kamu görevlilerinin sosyal sigortalar yönünden kapsama alınmasını öngören Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendini ve kamu görevlilerinin genel sağlık sigortası bakımından kapsama alınmalarını düzenleyen 60. maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendindeki "ve (c)" ibaresini, iptal etmesi, ancak Kamu görevlileri bakımından iptal edilen emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi, prime esas kazanç unsurları, bağlanan aylıkların artışı, aylık bağlama oranı, prim oranı, ayaktan tedavilerde ilaç, ortez, protez gibi bazı sağlık hizmetleri için sigortalıdan katkı payı alınması gibi düzenlemelerin hizmet akdine göre çalışanlar ile kendi nam ve hesabına çalışan sigortalılar yönünden iptal edilmemesi sonucunda, sosyal güvenlik sisteminde norm ve standart birliğinin sağlanması ve genel sağlık sigortası sisteminin hayata geçirilmesi yönünden çok büyük sorunları beraberinde getirmiştir.

Hükümet Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerini göz önünde bulundurarak yeni bir düzenlemeye gitmiştir. 17 Nisan 2008 tarihinde 5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun TBMM'de kabul edilmiş ve 8 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmış ve 1 Ekim 2008 itibariyle uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan bu düzenleme ile kamu çalışanları GSS ve sosyal sigortalar ile ilgili düzenlemelerin dışında tutulmuştur. Ayrıca Emekli Sandığı SGK kapsamının dışında kalmıştır. Böylece reformun temel hedefi olarak gösterilen norm ve standart birliği oluşturulamamış, çalışanlar ve emekliler arasındaki sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri açısından mevcut olan eşitsizlikler tam olarak giderilememiştir. Tüm bunlara ek olarak reformun dördüncü tamamlayıcısı olan primsiz ödemelerle ilgili çalışmanın hazırlandığı tarihe kadar bir kanun taslağı ve SGK idari yapısı içinde oluşturulmuş bir genel müdürlük dışında reform niteliğinde her hangi bir çalışma yapılmamıştır.

Sonuç olarak 1999 yılında başlayan radikal hedefleri olan bir reform süreci sonucunda sadece kamu çalışanları dışında kalan kesimi kapsayan, süre gelen uygulamaların ve sorunların neredeyse aynen devam ettiği, kamu çalışanlarının durumu dolayısıyla norm ve standart birliğinin sağlanması açısından belirsizlikler taşıyan ve amaçlanan durumun dışında neredeyse eskisi kadar karmaşık bir sistem ortaya çıkmıştır.

SONUÇ

Yirminci yüzyılın ortalarından itibaren klasik devlet anlayışının yerini müdahaleci devlet anlayışına bırakmasıyla birlikte, devletin görev ve sorumlulukları artmış, kamu hizmetleri çeşitlenmiş ve kamu harcamalarının hacmi de genişlemiştir. Sosyo-ekonomik anlamda devletin fonksiyonlarının genişlemesinin en önemli sonuçlarından biri sosyal güvenlik sistemlerindeki ve sosyal güvenlik harcamalarındaki genişleme olmuştur.

Günümüzde sosyal güvenlik harcamaları ve bu harcamalara ayrılan bütçe, ülkelerin kamu giderleri içinde önemli paylar almakta ve gerek vergi gelirlerine gerekse GSMH'ya oranları bakımından önemli boyutlara ulaşmaktadır. Bu durumu ortaya çıkaran temel nedenlerden biri ise, toplumda sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda sosyal güvenliğe olan talebin artmasıdır.

Sosyal güvenlik, bir toplumda iktisadi kalkınmaya paralel olarak sosyal refah düzeyinin korunması ve sürdürülmesi bakımından en temel ihtiyaçlardan birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla bir ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin yapısı, o ülkenin ekonomik ve sosyal koşulları ile doğrudan ilişkilidir. Çünkü sosyal güvenlik, toplumun tüm kesimlerini çeşitli risk ve tehlikelere karşı korumakla kalmayıp aynı zamanda geleceklerini güvence altına almak yönünden de önem taşımaktadır. Kısaca sosyal güvenlik sadece bireyi korumamakta, bireyler üzerinde bir koruma sağlayarak toplumun refahını ve düzenini de koruma altına almaktadır.

Bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin sağlıklı bir biçimde işlemesi, sistemi oluşturan kurumların idari yönden güçlü olması yanında yeterli finansman kaynaklarıyla desteklenmesine de bağlıdır. Ancak sosyal güvenlik sistemleri açısından 1970'lerin sonlarında başlayan finansman krizleri, sistemlerin sağlıklı bir biçimde çalışmasını zorlaştırmıştır. Bunun sonucunda sosyal güvenlik sistemleri krize giren ya da bu kriz yaşanmadan önlem almak isteyen ülkeler sistemlerini yeniden yapılandırmak amacıyla reform çalışmalarına başlamıştır.

Bu reform süreci sistemlerin; IMF, OECD, Dünya Bankası, AB gibi uluslar arası kuruluşların yönlendirmeleri doğrultusunda özelleştirilmesi, yönünde gelişim göstermiştir. Söz konusu uluslararası kuruluşlar ülkelere sistem içerisindeki devlet ağırlığının azaltılması ve devletin sadece temel bir sosyal güvenliği taahhüt etmesi, bireysel fon birikimi esasına dayalı özel emeklilik fonlarının güçlendirilmesi, sistemin özertleştirilmesi ve modern sigortacılık ilkelerine göre sistemlerin yeniden yapılandırılarak finansman dengelerinin sağlanması yönünde tavsiyelerde bulunmuşlardır. Önerilen yeni model, kamusal olarak yönetilen sosyal güvenlik harcamalarını, yaşlı gruplar arasındaki fakirliği sınırlamayı amaçlayan ve katılımı zorunlu kamu sosyal güvenlik sistemini ve özel olarak yönetilen zorunlu veya gönüllü tasarruflardan oluşan üç ayaklı karma bir sistemi temsil etmektedir.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin birçoğu bu görüşler doğrultusunda kendi iç dinamiklerini ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak sosyal güvenlik sistemlerini yeniden yapılandıracak politikalar geliştirmekte ve reform çalışmaları yürütmektedirler.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan reform süreçleri diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de benzer nitelikler taşımaktadır. Özellikle 1990'lı yılların başlarına kadar idari ve mali açılardan çok ciddi sorunlarla karşılaşmayan sosyal güvenlik sistemimiz, daha sonraki dönemlerde sistemin derin bir krizle girmesine sebep olan çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar; kapsam darlığı, devlet katkısının yetersizliği, prim tahsilatlarının yetersizliği, kayıt dışı uygulamaların çokluğu, erken emeklilik, aktif/pasif sigortalı dengesinin bozulması, fonların etkin değerlendirilmemesi, kurumlar üzerindeki devlet ağırlık politikalar, kurumların özertliklerinin olmaması ve norm ve standart birliğinin olmaması olarak sayılabilir. Tüm bu sorunlar ise kendisini sistemin finansman dengesi üzerinde göstermektedir. Neredeyse tümü birbirine bağlı ve birbiri üzerinde etkili olan bu sorunların ortaya çıkardığı en büyük problem sistemin finansal açıdan sürdürülemez hale gelmesidir.

Söz konusu sorunların azaltılabilmesi ve sosyal güvenlik açıklarının kapatılarak mali disiplinin sağlanabilmesi hedefi doğrultusunda sistemi yeniden yapılandırmaya yönelik reform niteliğinde çalışmalar 1990'ların ortalarında başlatılmıştır. IMF ile yapılan iyi niyet mektupları ve gözden geçirmeler çerçevesinde

1999 yılından başlayarak günümüze kadar sistemi kademeli olarak revize etmek amacıyla bir dizi düzenlemeye yer verilmiştir. Çalışmamızda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere bu kapsamda sırasıyla 4447, 4947, 4956, 4958, 4632, 5502, 5510 ve 5754 sayılı kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlardan 5502, 5510 ve 5457 sayılı kanunlar sistemin bugünkü mevcut yapısını oluşturan temel düzenlemeler olarak görülmektedir.

Yapılan tüm bu düzenlemelerin sosyal güvenlik sistemimizin çağdaş norm ve ilkelere kavuşturulması ve dünya standartlarına ulaştırılması hedefleri doğrultusunda yapıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca reform ile birlikte sigortalı hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamak, tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil hizmet sunulmasını sağlayacak genel sağlık sigortası rejimini oluşturmak, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlamak, suretiyle adil, kolay erişilebilir mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek amaçlanmaktadır.

Ancak yapılan reform çalışmalarının sistemin tüm sorunlarını karşılayacak yeterlilikte olup olmadığı tartışmaya açıktır. Ayrıca yapılan reform çalışmalarında temel amaç sosyal güvenlikle sistemi ile ilgili iyileştirmeler yapmaktan çok sistemin açıklarının azaltılması olmuştur. Sosyal güvenlik sistemimizde ortaya çıkan sorunlar özüne inilmeden değerlendirilmiş, büyük ölçüde söz konusu açığın kapatılması amacını taşıyan düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Sonuç olarak yapılan düzenlemelerin bir kısmı mevcut sorunlara çözüm getirmek açısından olumlu görülmekle birlikte sorunların tamamını ortadan kaldırmak bakımından yeterli değildir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin her şeyden önce toplumdaki tüm bireyleri kapsayıcı olması gerekir bu konuda reform neredeyse hedefine varmış olarak değerlendirilebilir. Emeklilik sigortası açısından fazla yenilik getirmeyen reform süreci sadece isteğe bağlı sigortalılık ile ilgili konularda bazı kolaylaştırıcı ve iyileştirici düzenlemeler yapmıştır. Sağlık sigortası açısında ise yapılan düzenleme ile neredeyse nüfusun tamamı kapsam içerisine alınmıştır. Bu konuda 18 yaş altındaki her Türk vatandaşının anne ve babasının sigortalı olup olmamasına bakılmaksızın sağlık sigortasında yaralanabilmesi ve kişi başına geliri asgari ücretin üçte birinden az olanların genel sağlık sigortası primlerinin devletçe karşılanması, genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin dış tedavilerinin yanı sıra dış

protezinden de katkı payı alınmaması, işsizlik ödeneği alanların da genel sağlık sigortası kapsamına alınması olumlu düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır.

Sistemin bir diğer önemli sorunu ise devletin finansmana katkısının olmayışı idi. Yine reform sonucunda özellikle 5754 sayılı kanunda yapılan düzenleme ile devletin sistemin finansmanına katılımı belirli ölçüde sağlanmıştır. Yapılan düzenleme ile devlet SGK'nun yaptığı aylık prim tahsilatının $\frac{1}{4}$ 'ü oranında sisteme katkı yapacaktır. Bu düzenleme önemlidir. Ancak yeterli olup olmadığı tartışmaya açıktır. Sistemin en önemli sorunlarından biri prim tahsilatıdır. Bu açıdan bakıldığında devletin katkısının sorunlu bir göstergeye endekslenmiş olması çok sağlıklı görülmemektedir.

Sistemin bir diğer büyük ve önemli sorunu ise kayıt dışı istihdam ve bunun bir sonucu olarak prim tahsilatındaki yetersizliklerdir. Kayıt dışılığın en önemli sebebi prim oranlarındaki yükseklik başka bir deyişle istihdam maliyetinin yüksek olmasıdır. Reform bu konuda da herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Toplamda prim oranlarında bir değişiklik yapmadan sadece primleri üç başlık altında tasnif ederek basitleştirmiştir. Gerek prim tahsilatının artırılması gerekse kayıt dışı uygulamaların önüne geçilmesi için uygulamaya yönelik olarak işverenlerin çalışanları işe almadan önce sosyal güvenlik kurumuna bildirme zorunluluğu getirilmiş, kamu kurumlarının denetim elemanı yönünden işbirliğine gitmesi olanağı sağlanmıştır.

Ancak burada yapılması gereken prim oranlarının düşürülerek tahsilatın artırılması ve kayıt dışı uygulamaların önüne geçecek vergi teşvikleri gibi düzenlemelerin yapılmasıdır. Böylelikle prim tahsilatında da etkinlik sağlanacaktır. Düzenlemenin kayıt dışı uygulama sorununu ortadan kaldırmada ve prim tahsilatının daha etkin yapılmasında yeterli olmadığı görülmektedir.

Erkan emeklilik uygulamaları ve bunun sonucunda aktif/pasif sigortalı dengesinin bozulması sistemin sürdürülebilirliği açısından bir diğer önemli sorundur. Bu problem sistemin açıklarında da önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal güvenlik reformu ile bu konuda özellikle sistemin açıklarını orta ve uzun vadede azaltmaya yönelik olarak düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle uzun

vadeli sigorta kollarında yapılan düzenlemeler bu amaca yönelik olarak hayata geçirilmiştir. Emeklilik sisteminin yeniden düzenlendiği yeni modelde prim gün sayısı yükseltilmekte, emeklilik aylığı bağlama hesaplamasında kullanılan güncelleme kat sayısı azaltılarak aylık bağlama oranı düşürülmekte, emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmekte ve emekli statüsündeki çalışanlar için sosyal güvenlik destek primi yükseltilmektedir.

Düzenlemeler sistemin finansal dengesi açısından gerekli ve doğru olmakla beraber sadece sisteme yeni katılacak kişileri kapsamaması, kamu çalışanlarını kapsamaması açısından sigortalılar ve nesiller arasında ciddi bir dengesizlik ve adaletsizlik ortaya çıkarmaktadır. Burada yapılması gereken birçok ülkede reformlar uygulanırken yapıldığı gibi yapılan düzenlemelerin halen çalışan kesimi de tamamen ya da kısmen kapsan içine almasıdır. Ancak bu konuda Anayasa Mahkemesi kararları yasa koyucunun hareket alanını sınırlamıştır. Kısaca sosyal güvenlik reformu bu konuda doğru düzenlemeleri yapmasına rağmen, geçiş sürecinin çok geniş tutulmuş olması ve tüm çalışanları kapsamaması açısından düzenlemenin etkilerinin uzun vadede ortaya çıkacağı ve sistem kapsamındaki sigortalılar üzerindeki etkisinin eşit olmayacağı açıktır.

Sosyal güvenlik sistemi Anayasada yer alan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devlet politikası haline getirilmelidir. Ancak sosyal güvenlik kurumları idari ve mali yönden özerk olmalı, siyasi müdahalelerden uzak tutulmalıdır. Devlet ağırlıklı yapı ve siyasi müdahaleler kendisini özellikle kurumların fonlarının kullanılmasında kendini göstermektedir. Devlet sosyal güvenlik kurumlarının yıllarca ucuz borç kaynağı olarak görmüş ve fonların etkin olarak değerlendirilmesini engellemiştir. Bunu sonucunda kurumların finansman problemlerinde artışlar meydana gelmiştir

Sosyal güvenlik reformu ile ortaya çıkan yeni yapının mali ve idari anlamda özerkliğinden söz etmek maalesef mümkün değildir. Sosyal Güvenlik Kurumunun başkanı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından en etkili karar organı konumundaki yönetin kurulunun üyelerini çoğu ise çeşitli kamu kurumları tarafından atanmaktadır. Yine SGK kapsamının dışında tutulan Emekli Sandığı açısından da durum benzerlik arz etmektedir. Bu konuda

yapılması gereken SGK'nun idari ve mali özerkliğinin tam olarak sağlanması, etkili ve etkin bir denetim mekanizması oluşturulması ve insan kaynakları politikalarının yeniden elden geçirilmesidir. Fakat daha öncede belirtildiği üzere sosyal güvenlik reformu bu konuda önemli bir adım atmamıştır.

Norm ve standart birliği, sosyal sigortada sigortalıların hak ve yükümlülükleri bakımından aynı standartlara tabi olmalarını ifade eder. Başka bir deyişle, norm birliği bütün sigortalıların tek bir sosyal sigorta mevzuatına tabi olmasını, standart birliği ise aynı norma tabi ve aynı objektif özelliklere sahip sigortalılar arasında aynı hükümlerin uygulanmasıdır. Sosyal güvenlik reformunun finansman açıklarının azaltılmasının ardından en önemli amacı da norm ve standart birliğinin sağlanmasıdır. Gerçekten de 5510 sayılı kanun ile norm, 5502 sayılı kanun ile de standart birliği büyük ölçüde sağlanmıştı. Ancak Anayasa Mahkemesinin özellikle kamu çalışanları açısından aldığı iptal kararı ve bu karar göz önünde bulundurularak çıkarılan 5754 sayılı kanun ile yapılan düzenlemeler norm ve standart birliğinin sağlanmasını çok zorlaştırmıştır.

Yapılan düzenleme ile Emekli Sandığı Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamından çıkarılarak standart birliği, kamu çalışanlarının Genel Sağlık Sigortası kapsamı dışına alınması ile norm birliğinin oluşması mümkün olmamıştır. Burada temel sorun farklı kesimlere hizmet veren kurumların tek çatı altında toplanamamış olmasından ziyade gerek sosyal sigortalar gerekse de sağlık sigortası açısından, sigortalılar arasında eşit ve adil bir sistemin kurulamamış olmasıdır.

Sonuç olarak sosyal güvenlik reformunda şimdiye kadar yapılan çalışmalar mevcut sorunların bir kısmını ortadan kaldırırsa bile, henüz sorunlara cevap verebilecek düzeyin altında gözükmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki yasal mevzuat son derece yenidir ve uygulaması 1 Ekim 2008 tarihi itibarıyla başlamıştır. Ayrıca uygulamadan sağlıklı sonuçların alınabilmesi kısa vadede mümkün değildir. Uygulama sonuçları gerçek anlamda orta ve uzun vadede oluşacaktır. Bu durum eksiklerin giderilmesi için bir avantajdır. Her ne kadar reform çalışmaları birçok konuda yetersiz görünse de sözünü ettiğimiz avantaj iyi kullanılırsa reform sürecini tamamlayıcı düzenlemeler yapılabilecek ve reformun eksikleri giderilebilecektir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde sosyal güvenlik sistemimizin finansal açıdan sürdürülebilir hale getirilmesi bir zorunluluktur. Sistemimizin bu finansman sorununu çözebilmek ise tüm sorunların ve bu sorunların kaynaklarının iyi tespit edilmesi ile ilişkilidir. Bu noktada yapılacak olan sosyal güvenlik sistemimizi toplumun tamamını kapsayan, üzerinde sosyal tarafların anlaşmış olduğu, sağladığı haklar bakımından adil ve eşit; etkin, sürdürülebilir, şeffaf ve demokratik bir yapıya kavuşturmak olacaktır.

KAYNAKÇA

AK, Mehmet Zeki; Şükrü CİCİOĞLU; **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Gereği Ve Reform Paketi**, e-akademi Hukuk, Ekonomi Ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 54, Ağustos 2006, Erişim: <http://www.e-akademi.org/arsiv.asp?sayi=54>, (23.05.2008)

AKBULAK, Sevinç; Yavuz AKBULAK; **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2004

AKGEYİK, Tekin; Binhan Elif YILMAZ, Murat ŞEKER; **En Büyük Karadelik: Sosyal Güvenlik Açıkları Ve Reform Tartışmalarının Sosyo-Ekonomik Yansımaları**, Türk Sigorta Enstitüsü Vakfı Sigorta Araştırma Ve İnceleme Yayınları – 11, Yayın No:26, Ceyma Matbaacılık, İstanbul, Temmuz 2007

ALAGÖZ, Mehmet; Sinem YAPAR; **Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, s.441

ALCEYLAN, Çetin; **Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz**, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 2, Sayı 26, DEBUD Web Tasarım Grubu Aydoğdu Matbaacılık, Ankara, 2007

ALPASLAN, Soyhan; **Sosyal Güvenlik Açığına Çare Tek Çatı Tek Yasa**, İtovizyon, Yıl:6, Sayı:64, Mayıs 2008

ALPER, Yusuf; **4447 Sayılı Kanun ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yapısına Etkileri**, Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, Türk Ağır Sanayii Ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Yayın No:38, Ankara 2000

ALPER, Yusuf; **Kayıtdışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor**, Türk İş Dergisi, Sayı 360, Mart-Nisan 2004, Erişim: http://www.calisma.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1947&Itemid=35

ALPER, Yusuf, **İptal, Bir Fırsata Dönüştürülmelidir**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt:21, Sayı:2, Mart 2007, Ankara

ALPER, Yusuf; **Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim**, İş-Güç; Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi Cilt:3 Sayı:2 Yıl:2001,

ALPER, Yusuf; **Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, Mart 2002, Erişim: <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/03makale-21.pdf>, (23.05.2008)

Amele Birliği, www.amelebirligi.gov.tr/articles.php?category_id=102, (13.02.2008)

ANDAÇ, Faruk; **İş Sağlığı, Güvenliği ve Denetimi ile İşyeri Hekimliği**, Tekstil İşveren Dergisi, Sayı:295, Temmuz 2004, Erişim: <http://www.tekstilisveren.org.tr/dergi/2004/temmuz/degerlendirme.html>, (23.11.2007)

APAN, Ahmet; **Türkiye’de Kalkınma Planları Ve Sosyal Güvenlik Reformu**, Türk İdare Dergisi, Sayı:456, Yıl 2007

APAN, Ahmet; **Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Güvenlik Sistemi Reformları**, Türkiye’de ve Almanya’da Ekonomik ve Sosyopolitik Yapısal Reformlar, Erişim: <http://www.konrad.org.tr/Wirtschaft%202007%20tr/16Apan.pdf>, (01.09.2008)

ARICI, Kadir; **Sosyal Sigortada Adaletsizlik Kaynağı Norm Ve Standart Birliği Sorunu Çözülüyor Mu?**, Erişim: www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2026&id=98, (23.05.2008)

ARICI, Kadir; **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yönünden Anayasaya Aykırılığı Sorunu**, Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:3, Ankara 2007

AYDIN, Ufuk; **Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayın No: 117, Eskişehir, 1999

Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Erişim:<http://www.bagkur.gov.tr/hakkinda/kanunlar.shtml#2926>, (05.02.2008)

BANGER, Gürol; **Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları**, TİSK İşveren Dergisi, Mayıs 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43, (13.04.2008)

BAYAZIT, İ. Sancar; **Sosyal Sigortalar Kurumu ve Sorunları**, Erişim: www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=718&id=43, (23.02.2008)

Birleşik Metal-İş Sendikası; **Sosyal Güvenlik**, Birleşik Metal-İş Sendikası Yayınları, No:5/2002, Erişim: http://www.birlesikmetal.org/kitap/kitap_02/2002-5.pdf, (17.12.2008)

ÇELİK, Aziz; **Anayasa Mahkemesinin Kararı ve Sosyal Güvenliğin Geleceği**, Erişim: http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/aym iptal.doc, (24.08.2008)

DİLİK, Sait; **Atatürk Döneminde Sosyal Politika**, Erişim: www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/40/1/10_sait_dilik.pdf, (13.06.2008)

DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, (10.08.2007)

DPT, **9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2006, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik681.pdf>, (23.06.2008)

DUYGULU, Ercan; Pınar PEHLİVAN; **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2007

EGELİ, Haluk; **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı)**, İlkem Ofset, İzmir 2007

EGELİ, Haluk; **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler, (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı)**, İlkem Ofset, İzmir 2005

EGELİ, Haluk; **Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir 2008

ERGİN, Hediye; **İptalle Gelen Sorun: Reformdan Geriye Ne Kaldı? Anayasa Mahkemesi’nin 15 Aralık 2006 Tarihli Kararına İlişkin Bir Değerlendirme**, Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:3, Ankara 2007

Emeklilik Gözetim Merkezi, **Bireysel Emeklilik Sisteminin Tarihçesi**, Erişim: <http://www.egm.org.tr/?sid=70>, (23.08.200)

Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Erişim: www.emekli.gov.tr, (15.06.2008)

ESTELLE, James; **Reforming Social Security Around the World: Common Solutions, Contrasting Solutions**, Swiss Statistical Bureau Conference on Social Security, November 1999, Erişim: www.worldbank.org/wbi/pensions/courses/march2000/proceedings/pdfpaper/week1/james.pdf, (01.03.2008)

FİŞEK, A. Gürhan; **Sosyal Güvenliğimizdeki Çatışmaların Tarihsel Kökleri**, Görüş Dergisi, TÜSİAD Yayını, No:33, Kasım 1997, Erişim: <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=10>, (03.11.2008)

Försäkringskassan Sigorta Kasası (İsveç Milli Sosyal Güvenlik Kurumu), **Sosyal Sigorta Sistemi (Socialförsäkringen)**, Erişim: <http://www.fk.se/sprak/tur/>, (26.06.2008)

GEREK, Nüvit; A. İlhan ORAL; **Sosyal Güvenlik Hukuku**, TC Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın No:1574, Anadolu Üniversitesi Web Ofset Tesisleri, Eskişehir, 2004

GÜMÜŞ, Erdal; **Kamu Maliyesi Perspektifinden Sosyal Güvenlik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi Ve Finansal Geleceği**, 22. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı, Süleyman Demirel Üniversitesi, 2007, Erişim:http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/gumus_erdal.pdf, (21.08.2008)

GÜNEŞ, İsmail, Soner YAKAR; **Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi**, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl:2004, Cilt:13, Sayı:2, Erişim:<http://sosyalbilimler.cu.edu.tr/dergi.asp?dosya=156>, (15.04.2008)

GÜVERCİN, Cemal Hüseyin; **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi**, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası Cilt 57, Sayı 2, 2004, Erişim: www.medicine.ankara.edu.tr/fakulte/files/20042_6, (15.04.2008)

GÜZEL, Ali; **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?** Çalışma Ve Toplum Dergisi, Yıl:2005 Sayı:4 Erişim:http://www.kristalis.org.tr/aa_dokuman/Sosyal_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf, (15.04.2008)

International Labour Organisation, **C102 Social Security (Minimum Standards) Convention**, Erişim:<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C102>, (04.05.2008)

IŞIK, Oğuz; **2020 Yılında Türkiye: Nasıl Bir Demografik Tablo?**, Erişim:http://www.ttb.org.tr/eweb/2020/oguz_isik.doc, (03.11.2007)

KANTARCI, Hasan Bülent; **Sosyal Devlet, Sosyal Güvenlik ve Türkiye’de Zorunlu Askerlik Hizmeti**, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 10, Aralık 2003, Erişim: <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi>, (26.01.2008)

KAPAR, Recep; **Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Sayı:1, 1999

KARAKAŞ, İsa; **Emeklilik Yaşı Artacak mı?**, Erişim:http://www.alomaliye.com/ekim_06/isa_karakas_emeklilik.htm, (16.02.2008)

KILIÇDAROĞLU, Kemal; **Gelir Dağılımını Olumsuz Etkiliyor**, Türk İş Dergisi, Sayı 360, Mart-Nisan 2004

KILIÇDAROĞLU, Kemal; **Gündemdeki Reform Sosyal Güvenlik**, Erişim:<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/48MaliCozum/03%20-%2048%20KEMAL%20KILI%C3%87DARO%C4%9ELU.doc>, (17.04.2008)

KORAY, Meryem; **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2000

KORKMAZ, Esfender; Tekin AKGEYİK, Binhan Elif YILMAZ, Nagihan OKTAYER, Nazan SUSAM, Murat ŞEKER; **Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım: Bireysel Emeklilik**, İstanbul Ticaret Odası Yayın no:2006-21, Birlik Ofset Basın Yayın Reklamcılık Tic. Ltd. Şti., İstanbul 2007

LEGROS, Florance; **Population Aging, Electoral Behavior, and Progress, Pension Reform in Europe**, (Ed. By Robert Holzmann and Mitchell Orenstein and Michal Rutowski), The World Bank, Washington, 2003, Erişim: www1.worldbank.org/sp/doc/PensionReformEurope.pdf , (13.04.2008)

LUNDSTRÖM, Johan; **Report on Swedish Pensions**, Private Pension Systems Administrative Cocts And Reforms, Private Pension Series No:2, OECD, 2001, s.263, Erişim: <http://books.google.com.tr>, (13.06.2008)

MODIGLIANI, Franco; Maria L. CEPRİNİ; Arun S. MURALİDHAR; **A solution to the Social Security Crisis**, Sloan Working Paper 4051, November 1999 (Third Revision), Erişim: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2740/SWP-4051-42747675.pdf?sequence=1>

MUTER, Naci Birol, Ramazan GÖKBUNAR; **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri**, Halil Nadaroğlu’na Armağan, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, İstanbul 1998

O'NEILL, June E; **Social Security Privatization: Experiences Abroad**, Congressional Budget Office, CBO Paper, January 1999, Erişim: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/10xx/doc1065/ssabroad.pdf>, (11.05.2008)

OYAK, Erişim: <http://www.oyak.com.tr/oyak-kisaca.html#c>, (12.04.2008)

ÖZ, Ersan; **Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Arayışları**, Sosyo-Ekonomi Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, Temmuz Aralık 2005

ÖZSUCA, şerife; **Küreselleşme Ve Sosyal Güvenlik Krizi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:58, Sayı:2, Ankara 2003, s.147 Erişim: www.politics.ankara.edu.tr/dergi/?cilt=58&sayi=2, (23.05.2008)

QUEISSER, Monika; **Pension In Germany**, World Bank, Policy Reserch Working Paper 1664, October 1996, Erişim:http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/08/15/000009265_3961214192443/Rendered/PDF/multi_page.pdf, (23.05.2008)

PEKER, Ayşe; **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri**, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü Tartışma Tebliğleri No:9703, Aralık 1997, Ankara, Erişim: www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse.pdf, (19.08.2008)

SIVACI, Celalettin; **Genel Sağlık Sigortası Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt:2, Sayı:24, DEBUD Web Tasarım Grubu Aydoğdu Matbaacılık, Ankara, 2007

SOFRACI, Erdem; **Parafiskal Bir Yükümlülük Olarak İşsizlik Sigortası Tanımı, Gelişimi Ve Amaçları**, Erişim: <http://idari.cu.edu.tr/igunes/master/issizliksigorta.doc>, (05.07.2008)

SÖZER, Ali Nazım; **Bağımsız Çalışanların Sosyal Güvenlik Açısından Yeniden Yapılanmalarına İlişkin Bir Model Önerisi**, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Kamu-İş Yayını, Cilt:5, Sayı:3, Nisan 2000

SÖZER, Ali Nazım; **Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli**, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Nisan 2001

ŞEN, Murat; **Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 16, Sayı 6, KASIM 2002, Erişim: www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale33.pdf, (17.12.2007)

ŞİDE, M. Rıdvan; **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Sisteminin İyileştirilmesi İçin Alınabilecek Tedbirler**, Yaklaşım Dergisi, Yıl:11, Sayı:122, Şubat

TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **“Sosyal Güvenlik Reformu”**, Mart 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr/sgkshared/sskdownloads/anasayfa/reform/kitap.pdf, (23.05.2008)

TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000 – 2008**, Erişim: <http://www.bumko.gov.tr>, (10.10.2008)

TC Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü; Erişim: <http://www.muhasebat.gov.tr/mevzuat/kanun/docs/2489.doc>, (13.02.2008)

TC Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Aylık İstatistik Bülteni**, Haziran 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (13.06.2008)

TC Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Aylık İstatistik Bülteni**, Ağustos 2008, Erişim: www.sgk.gov.tr, (10.10.2008)

TC Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Bağ-Kur Aylık İstatistik Bülteni**, Kasım 2007, Erişim: http://www.bagkur.gov.tr/finansman/kasim_2007_bulten.html

TC Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, **Neden Sosyal Güvenlik Reformu?**, Erişim: www.isvesosyalguvenlik.com/sgreformu/nedenreform.htm, (15.05.2008)

TC Sosyal Güvenlik Kurumu, **Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım**, Mayıs 2007, Erişim: www.sgk.gov.tr/doc/SosyalGuvenlikReformu_UygulamaOncesiYeniYaklasim.pdf, (23.06.2008)

TC Sosyal Güvenlik Kurumu, **5510 Sayılı Kanun Rehberi**, Erişim: www.sgk.gov.tr, (01.10.2008)

THOMPSON, L.H.; **Operation of Pension Systems: Public or Private**, Social Protection in Asia and the Pacific, Asian Development Bank, 2001, Erişim; http://www.adb.org/Documents/Books/Social_Protection/chapter_06.pdf. (23.11.2007)

The Pension Service, **State Pension Your Guide 2007**, Erişim: <http://www.thepensionservice.gov.uk/pdf/pm/pm2oct07.pdf>, (04.06.2008)

TUNCAY, A. Can; **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999

TUNCAY, A. Can; **Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun**, Çimento İşveren Dergisi, Cilt:14, Sayı:1, Ocak 2000, Erişim: <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak2000.pdf>, (23.05.2008)

Türk-İş, **Sosyal Güvenlik Raporu**, Ankara 1998, Erişim:<http://www.turkis.org.tr>, (23.05.2008)

Türk-İş, **Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Yasasında Değişiklik Öngören Yasa Tasarısı İle İlgili Emek Platformunun Talepleri Hakkında Bakanlıkta Yapılan Görüşmelerde Kabul Edilen, Kısmen Kabul Edilen Ve Kabul Edilmeyen Talepler**, Erişim: <http://www.turkis.org.tr>, (01.08.2008)

Türk-İş, **5754 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında Türk-İş'in Görüş ve Önerileri**, ESK Sunulan Rapor, Ankara, Ocak 2008, Erişim: <http://www.turkis.org.tr>, (01.08.2008)

Türkiye İş Kurumu, **İşsizlik Fonu Aylık Basın Bülteni**, Eylül 2008, Erişim: statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/İşsizlik%20Sigortası%20Bülteni.pdf, (10.10.2008)

Türkiye İş Kurumu, Türkiye İş Kurumu Kanunu, Erişim: <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statkanunlar>, (13.02.2008)

TÜSİAD, **Türk Emeklilik Sisteminde Reform (Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler)**, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382, Kasım 2004

TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri, Ekim 1997

TOSUNER, Mehmet; Zeynep ARIKAN; **Parafiskal Gelirler Para fiskal Kurumlar**, Akıselim Matbaası, 1989, İzmir

UĞUR, Suat; **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, TİSK Yayınları No:244, Ankara 2004, Erişim: <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1125>, (12.04.2008)

UŞUN, Ercan; **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Ekonomik Ve Mali Araştırma Yarışması Konu: Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları Ve Çözüm Önerileri, Yayın No:17, Ankara 2004

YERELİ, Ahmet Burçin, Oğuz KARADENİZ; **Türkiye’de Kayıt dışı İstihdamın Vergi Kayıp Ve Kaçakları Üzerine Etkisi**, Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, 10 – 14 Mayıs 2004, Antalya

YILMAZ, Binhan Elif; Murat ŞEKER; **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar Ve Bir Alan Araştırması**, Sigorta Araştırmaları Dergisi, Sayı:2, İstanbul, 2006, Erişim: www.tsrbs.org.tr/NR/rdonlyres/03EE6DB6-4920-461A-88EC-94F5A9BAD73C/2131/057_070.pdf, (23.05.2008)

YORGUN, Sayım; **5510 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Çatırdayan Norm ve Standart Birliği**, Tisk Akademi, Cilt:2, Sayı:4, Ankara 2007

YURDADOĞ, Volkan; **Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri**, Erişim: www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf, (15.04.2008)

WANG, Lu; Otto A. DAVIS; **Choice of Public Pension Systems in Developed Countries: A Model, Estimation, and the Importance of economic Freedom**, 2004, Erişim: http://www.freetheworld.com/papers/wang_davis.pdf, (18.10.2007)

WILLIAMSON, John B, Fred C. PAMPEL; **Does The Privatization Of Social Security Make Sense For Developing Nations?**, ISSA, International Social Security Review, Vol.51. 4/1998

World Bank, **Averting The Old Ages Crisis**, Policies To Protect The Old And Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Published For The World Bank Oxford Universty Press, 1994, s.234-254, Erişim: <http://books.google.com.tr>, (23.05.2008)

4447 Sayılı Kanun, **Yasanın Genel Gerekçesi**, Erişim:<http://www.belgenet.com/yasa/k4447g.html>, (23.05.2008)

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulamasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No:3), Erişim: http://www.alomaliye.com/issizlik_tebliğ_3.htm, (23.05.2008)

4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf Ve Yatırım Sistemi Kanunu, Erişim: <http://www.egm.org.tr/> (23.05.2008)

4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, Erişim: www.yol-is.org.tr/resimler/ekler/17_ek.pdf, (23.05.2008)

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5502.html>, (23.05.2008)

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5510.html>, (20.05.2008)

5754 Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükümünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
Erişim: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5754.html>, (18.07.2008)