

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
DOKTORA PROGRAMI

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hatice EROL

Danışman
Prof.Dr.Erol AKI

162328

2005

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Öneriler” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

10/08//2005

Hatice Erol

TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün .../.../..... tarih ve.... Sayılı toplantısında oluşturulan jüri Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencisi Hatice Erol'un Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri konulu tezi incelemiş ve aday.../.../... tarihinde, saat ...:... da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezi savunmasından sonra... dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin .başarılı.... olduğuna oy... ile karar verildi.

BAŞKAN

Prof. Dr. Erol Akı
Erol Akı

ÜYE

Prof. Dr. Fehmi DEMİR
Fehmi Demir

ÜYE

Prof. Dr. Erol Akı
Erol Akı

ÜYE

Doç. Dr. Tanju Tosun
Tanju Tosun

ÜYE

Doç. Dr. Zens Demireliler
Zens Demireliler

Doç. Dr. Zens Demireliler
Zens Demireliler

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ/PROJE VERİ FORMU

Tez/Proje No:

Konu Kodu:

Üniv. Kodu

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazarının
Soyadı:Erol

Adı:Hatice

Tezinin Türkçe Adı:Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri

Tezin Yabancı Dildeki Adı: The Financing Problem Of Social Security In Turkey And Advices Of Solution

Tezinin Yapıldığı

Üniversitesi:Dokuz Eylül Üniversitesi
Yıl:2005

Enstitü:Sosyal Bilimler

Tezinin Türü:

Yüksek Lisans:

Dili:Türkçe

Doktora:

Sayfa Sayısı:262

Tıpta Uzmanlık:

Referans Sayısı:237

Sanatta Yeterlilik:

Tez Danışmanı

Ünvanı:Prof. Dr.

Adı:Erol

Soyadı:Akı

Türkçe Anahtar Kelimeler

1-Sosyal Güvenlik

2-Finansman Problemleri

3-Sosyal Sigortalar

4-Sosyal Yardım

5-Social Hizmet

İngilizce Anahtar Kelimeler

1-Social Security

2-Financial Problems

3-Social Insurance

4-Social Help

5-Social Services

Tarih:

İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum

Evet

Hayır

ÖZET

Sosyal güvenlik, bireyleri fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik bir amaç olup, sosyal sigortalar, sosyal yardım ve hizmetler ile sosyal teşvik uygulamaları bu amaca ulaşılmasını sağlayan başlıca araçlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı, birey ve ailesine güven duygusu vermek, onları yarın endişesinden kurtarmaktır. Ancak, bugün Türk sosyal güvenlik sistemi insanlara bu güveni verememektedir.

Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, günümüzde önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Primlerin tahsilinden, fonların değerlendirilmesine kadar bir dizi finansman problemini yaşamaktadır. Kapsam bakımından herkesi, her tehlikeye karşı koruma, kapsamına alma ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin yetersizliği ve bir kurumdan diğerine görülen farklılıklar, bu sorunların ilk akla gelenleridir. Sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı problemlerin çoğunu, sistemin finansal ve kurumsal yapısından kaynaklanan sıkıntılar oluşturmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu mali/finansal kriz uzunca bir zamandır gündemi meşgul etmekte, Kurumların açıklarının her yıl büyüdüğü ve artık reforma tabi tutmak gerektiği Türkiye’de hemen herkes tarafından ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemimizin reform ihtiyacı gerçeklidir. Ancak sistemin nasıl bu hale geldiğinin bilinmesinde yarar bulunmaktadır. Çünkü geleceğin ve yeni sistemin doğru kurulabilmesi için teşhisin doğru yapılması gerekmektedir. Ülkemizdeki sorunlar sistemden kaynaklanmayıp onun özünden uzaklaşarak tahrip edilmesinden doğmuştur.

Bu çalışmanın esas amacı; sosyal güvenlikle ilgili sorunları bütün yönleriyle ele almak değildir. Fakat problemlerin kaynağını oluşturan veya şiddetini arttıran finansal ve yapısal sorunların genel bir analizini yapmak bu sorunların çözümüne yönelik öneriler sunmak olacaktır.

ABSTRACT

Social security is the system that protects individuals from the physiological, occupational and socio-economic risks. Social security is the aim and social insurances, social help and services and the applications of social encouragement are the main tools, which help to reach that aim. The most important aim of the social security systems is giving the feeling of confidence to the individual and his family and saving them from the worry of tomorrow. Nevertheless, Turkish social security system today is not able to give people that confidence.

Nowadays, Turkish social security system is faced with very important problems. It has some financial problems such as gathering the premiums, evaluating the funds. The social security system aims to protect everyone from any danger. The deficiency in the guarantee of social security and the differences from an institute to the other are the problems come to mind first. The difficulties that are derived from the financial and institutional structure of our system constitute the major problems of our system of social security.

The financial crises which our Turkish social security system is in, makes agenda busy for a long time and it is declared by almost everyone in Turkey that the deficits of the institutes are increasing every year and some reforms must be done. It is a true that our social security system needs reformation, but it will also be useful to know how the system has come this situation because diagnosis must be done correctly in order to constitute the future and the system correctly. The problems in our country are not derived from the system but come about the destruction of its core.

Handling the problems about social security as whole aspects is not the main purpose of this labour. But general analysing of the financial and structural problems which form the sources of main problems and increase their violence will be an advice to the solution for them.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	II
TUTANAK.....	III
Y.Ö.K. DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VI
İÇİNDEKİLER	VII
KISALTMALAR	XIII
TABLolar	XV
GİRİŞ	XVII

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I-SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	1
A-TANIMI.....	1
B-UNSURLARI.....	4
1-Toplumsallık.....	4
2-Süreklilik.....	5
3-Kurumsallık.....	5
4-Yasallaşma.....	6
C-AMACI VE NİTELİĞİ.....	7
D-SOSYAL RİSKLER İLE İLİŞKİSİ.....	10
1-Mesleki Riskler.....	11
2-Fizyolojik Riskler.....	11
3-Sosyo-Ekonomik Riskler.....	12
D- YÖNTEMLERİ.....	13
1-Sosyal Sigortalar.....	14
2--Sosyal Yardımlar.....	18

3-Sosyal Hizmet.....	20
4-Sosyal Tazmin.....	23
5-Sosyal Teşvik.....	25
II-SOSYAL GÜVENLİĞİ FİNANSMANI.....	26
A-SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN İHTİYACI.....	26
B-FİNANSMAN KAYNAKLARI.....	27
1-İşçi Ve İşverenin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaları...28	
2-Devletin Ulusal Bütçeden Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılımı.....	30
3-Finansman Kaynağı Olarak Vergiler.....	32
C-FİNANSMAN YÖNTEMLERİ.....	34
1-Kapitalizasyon (Fon Biriktirme)Yöntemi.....	34
a-Bireysel Fon Yöntemi.....	35
b-Kollektif Fon Yöntemi.....	36
2-Dağıtım Yöntemi.....	38
3-Dağıtım ve Fon Yönteminin Kıyaslanması.....	39
4-Türkiye’de Uygulanan Finansman Yöntemi.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

I-BİR SİSTEM OLARAK SOSYAL GÜVENLİK.....	44
A-NİTELİĞİ VE ÖNEMİ.....	44
1-Hukuki Bakımdan Önemi.....	47
2-Ekonomik Bakımdan Önemi.....	47
3-Sosyal Bakımdan Önemi.....	48
4-Siyasi Bakımdan Önemi.....	49
B-TARİHSEL GELİŞİMİ İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ.....	49
1-Genel Olarak Tarihsel Gelişim.....	49
2-Türkiye’de Tarihsel Gelişim.....	56
C-DÜNYA’DA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ.....	62

1-İşçi Sigortası Sistemi(Almanya).....	63
2-Halk Sigortası Sistemi(İngiltere).....	67
3-Karma Sistem(Hollanda).....	70
4-Devletçe Bakım Sistemi(Yeni Zellanda Ve Danimarka).....	72
5-Koruyucu Fon (Provident Fund) Sistemi.....	74
6-Özel Sigorta Sistemi(Şili Modeli).....	75
II-TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ.....	76
A-SOSYAL SİGORTALAR KURUMU(SSK).....	85
1-Örgüt Yapısı.....	86
2-Finansman Yapısı.....	87
a)Gelir ve Giderleri.....	88
b)Fonların İşletilmesi.....	91
B-T.C. EMEKLİ SANDIĞI.....	95
1-Örgüt Yapısı.....	96
2-Finansman Yapısı.....	97
C-ESNAF VE SANATKARLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR	
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU(BAĞ-KUR).....	107
1-Örgüt Yapısı.....	108
2-Finansman Yapısı.....	109
D-506 SAYILI KANUNUN GEÇİCİ 20.MADDESİ KAPSAMINDAKİ	
SANDIKLAR.....	112
E-ORDU YARDIMLAŞMA KURUMU(OYAK).....	115
F-AMALE BİRLİĞİ.....	118
G-İLKOKUL ÖĞRETMENLERİ SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM	
SANDIĞI (İLKSAN).....	119
H-ÖZEL SİGORTALAR.....	120
I-TÜRKİYE İŞ KURUMU (İŞ-KUR).....	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN UYGULANMASINDA
FİNANSAL
SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I-SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA BEKLENEN GELİŞMELER.....	127
A-GLOBAL TRENDLER.....	127
B-TÜRKİYE'DE BEKLENEN GELİŞMELER.....	135
II-FİNANSMAN KRİZİNİN BOYUTLARI.....	137
III-TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI.....	141
A-TUTARLI BİR DEVLET POLİTİKASININ OLMAMASI.....	142
B-FİNANSMANA DEVLET KATKISININ OLMAMASI.....	143
C-SOSYAL SİGORTA PRİM ORANLARININ YÜKSEKLİĞİ.....	146
D-KAYITDIŞI İSTİHDAM.....	148
E-EMEKLİLİKTE YAŞ HADDİ SORUNU.....	158
F-PRİM TAHSİLATINDA ETKİNLİĞİN SAĞLAMAMASI.....	168
G-SOSYAL GÜVENLİK YARDIMLARININ YETERSİZLİĞİ.....	178
H-FONLARIN ETKİN KULLANILMAMASI.....	191
I-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON VE İŞBİRLİĞİ EKSİKLİĞİ.....	193
İ-AKTİF PASİF DENGESİNİN BOZULMASI.....	198
J-İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN SAĞLANMAMASI.....	202
K-BORÇLANMA YASALARININ ÇIKARILMASI.....	205
L-SOSYAL YARDIM ZAMMI UYGULAMASI.....	206
M-SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR.....	212
1-Devlet Memurları Yasası'nın Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar.....	213
2-Emekli Sandığı Yasası'ndan Kaynaklanan Sorunlar.....	213
a)Karşılıklar Esasına ters Düşen Uygulamalar.....	213
b)Ek Gösterge Uygulamaları.....	214
c)Makam Tazminatı Uygulamaları.....	214

d)Fiili Hizmet Zammı Uygulamaları.....	215
e)Vazife Malullüğü.....	215
f)Emekli İkramiyeleri.....	216
g)Prime Dayanmayan Sağlık Ödemeleri.....	216
h)Ek Karşılıklar.....	217
ı)Milletvekillerinin Emekliliği.....	217
i)Çalışanlarla Emeklilerin Aynı Esaslara Tabi Olmaları.....	217
j)Hazine ve Diğer Kurumlar Adına Yaptığı Görevler.....	218
3-Diğer Yasaların Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar.....	218
a)2022 Sayılı Yasadan Doğan Sorunlar.....	218
b)1005 Sayılı Yasadan Doğan Sorunlar.....	219
c)2978 sayılı Yasadan Doğan Sorunlar.....	219
d)6245 Sayılı Emekliye Ayrılanlara Harcırah Verilmesi Yasasından Doğan Sorunlar.....	219
4-Bağ-Kur'un Mevzuattan Kaynaklanan Sorunları.....	220
a)Bağ-Kur'un Kuruluşundan Önceki Çalışmaların Hizmet Olarak Değerlendirilmesi.....	220
b)Hizmet Borçlanması.....	221
c)Sigortalı İken İşten Ayrılmaksızın Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma.....	222
d)Belli Basamaklara Yığılma.....	222
N-DİĞER SORUNLAR.....	223
IV-TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	224
A-SOSYAL GÜVENLİKTE TUTARLI BİR DEVLET POLİTİKASI OLUŞTURULMALIDIR.....	224
B-SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA DEVLET KATKISI SAĞLANMALIDIR.....	226
C-PRİM TAHSİLATINDA ETKİNLİK SAĞLANMALIDIR.....	227
D-SOSYAL GÜVENLİĞİN KAPSAMI GENİŞLETİLMELİ VE KAYITDIŞILIKLA MÜCADELE EDİLMELİDİR.....	229

E-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDA NORM VE İŞBİRLİĞİ SAĞLANMALIDIR.....	232
F-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ ÖZERK ÇALIŞMASI SAĞLANMALIDIR.....	234
G-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ HİZMET KALİTESİ ARTTIRILMALIDIR.....	235
H-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TOPLADIKLARI FONLARIN KULLANIMINDA ETKİNLİK SAĞLANMALIDIR.....	236
I-SAĞLIK HİZMETLERİ YENİDEN YAPILANMALIDIR.....	237
İ-TEK ÇATI ALTINDA TOPLANMA.....	237
J-BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ.....	241
K-BORÇLANMA YASALARI ÇIKARILMAMALIDIR.....	241
L-PRİME DAYANMAYAN ÖDEMELER KALDIRILMALIDIR.....	241
V-SOSYAL GÜVENLİKTE REFORM ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	243
SONUÇ.....	252
KAYNAKLAR.....	262

OECD	:Organisation for Economic Co-operation and Development
OYAK	:Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖİK	:Özel İhtisas Komisyonu
RG	:Resmi Gazete
S	:Sayı
SGKB	:Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
SBF	:Siyasal Bilimler Fakültesi
SHÇEK	:Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
SYZ	:Sosyal Yardım Zammı
TES-İŞ	:Türkiye Enerji,Su ve Gaz İşçileri Sendikası
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	:Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi
TÜRMOB	:Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Ve Yeminli Mali Müşavirler Odalar Birliği
TÜRK-İŞ	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	:Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UÇÖ	:Uluslar arası Çalışma Örgütü
YDK	:Yüksek Denetleme Kurulu

TABLÖLAR

Tablo:1 Özel Sigortalalar ve Sosyal Sigortaların Karşılaştırılması	16
Tablo:2 Dağıtım ve Fon Yönetimin Kıyaslanması	40
Tablo:3 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları Ve Bu Kurumların Hizmetlerinden Faydalananlar	77
Tablo:4 Türk Sosyal Güvenlik Sistemi	78
Tablo:5 Sosyal Yardım Ve Hizmet Harcamaları	79
Tablo:6 Sosyal Sigorta Kurumlarının Kapsadığı Nüfus	81-82
Tablo:7 SSK’nın 1997-2003 Yılları Arası Prim Gelirleri ve Giderleri Karşılama Oranları	90
Tablo:8 SSK’nın 1997-2002 Yılları Prim Tahsilatları İle Sosyal Sigorta Giderleri	91
Tablo:9 Emekli Sandığı’nın Gelirleri(Milyon TL)	101
Tablo:10 Emekli Sandığı’nın Gider Bütçeleri	103
Tablo:11 Emekli Sandığı’nın Gelir Gider Dengesi	106
Tablo:12 1994-2005 Döneminde Konsolide Bütçede ES’na Yapılan Transferler(Trilyon TL)	107
Tablo:13 Bağ-Kur’un Toplam Gelir ve Giderleri (Milyon TL)	110
Tablo: 14 1995-2004 Yılları Arasında Konsolide Bütçeden Bağ-Kur’a Yapılan Transferler (Trilyon TL)	111
Tablo: 15 506 Sayılı Yasa’nın Geçici 20.Maddesi Kapsamındaki Sandıklara Tabi Olanların Yıllar İtibariyle Dağılımı	114
Tablo:16 İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi	124
Tablo:17 Fonksiyon ve İşlev İtibariyle Sosyal Güvenliğin Finansmanı	134
Tablo:18 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir- Gider Dengesi	138
Tablo: 19 OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı	144
Tablo:20 Türkiye/A.B.Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları	146
Tablo:21 Seçilmiş Bazı Ülkelerde Sigorta Prim Payları (2000)	147
Tablo:22 Seçilmiş Ülkelerde İstihdam Vergilerinin Yükü (2001)	148
Tablo: 23 Gelişmiş Ekonomilerdeki Kayıtdışı Ekonominin Artışı(GSMH %)	149
Tablo:24 Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler(Bin)	154
Tablo:25 Sigorta Müfettişlerinin 2000-2003 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları	156

Tablo: 26 Emeklilik Koşullarına İlişkin Yasal Düzenlemeler	159
Tablo:27 Emekliliğe Hak Kazandıran Prim Ödeme Süresi	160
Tablo: 28 Türkiye’de Doğuşta Hayatta Kalma Ümidi(1970-2025)	163
Tablo:29 1990-1995 Dönemindeki Nüfusun Hayatta Kalma Ümidi Değerlerin Tahmini	164
Tablo:30 Ülkeler ve Emeklilik Yaşı	165
Tablo:31 Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Yaşlanma Hızı(*)	167
Tablo:32 SSK’nın Kamu ve Özel Kesimden Olan Prim Alacakları (Milyon TL)	170
Tablo:33 SSK’nın Prim Tahsilat Oranları(1993-2003)	171
Tablo:34 SSK’nın Karşılıkları	174
Tablo:35 1479 Sayılı Yasaya Göre Prim Tahsilatları	177
Tablo:36 2926 Sayılı Yasaya Göre Prim Tahsilatları	177
Tablo:37 SSK’nın Sağlık Yatırım Harcamaları Satın Alınan Sağlık Ödemeleri(Milyar TL)	180
Tablo: 38 Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sağlık Giderleri (Trilyon TL)	181
Tablo: 39 Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sağlık Harcamaları(2004)	182
Tablo: 40 Sağlık Ödemeleri ve Emekli Sandığı Açığı (Trilyon TL)	183
Tablo:41 1995-2004 Yılları Arasında Bağ-Kur’un Sağlık Harcamaları	185
Tablo :42 2001 Yılı Kişi Başına Düşen Toplam Sağlık Harcamaları	187
Tablo:43 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sunulan Hizmetlerin Karşılaştırılması	194
Tablo:44 SSK’nın Aktif-Pasif Oranları	199
Tablo:45 Emekli Sandığı’nın Aktif Pasif Dengesi	200
Tablo:46 Emekli Sandığı İştirakçi - Emekli , Dul Ve Yetim Sayıları	201
Tablo:47 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Dağılımı	201
Tablo:48 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Dağılımı	202
Tablo:49 1994-2004 Yılları Arası En Düşük Emekli Aylıkları ile SYZ Miktarları (TL)	208
Tablo:50 SSK’nun 1995-2002 Yılları Arasında Kurumlardan SYZ Alacakları	210
Tablo:51 Yıllar İtibariyle SYZ ve Aylık Ödemeleri (Milyon TL)	210
Tablo:52 Bağ-Kur Emeklilerine Ödenen SYZ’lerin Toplam Emekli Ödemeleri İçindeki Payı	211
Tablo:53 Yaşa Göre Sigortalı Ve Ortalama Prim Ödeme Gün Sayıları	249

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik güvence altına alarak yarın endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışır.

Sosyal güvenlik ihtiyacı, insanlık tarihi kadar eski olmasına karşın, modern yöntemlerle ve örgütlü olarak ele alınması oldukça yenidir. 20.yüzyıl, modern anlamda sosyal güvenlik kurumlarının oluştuğu ve geliştiği dönemdir. Bugün devletler, sosyal sigortalar, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal teşvik olarak bilinen örgütlenme biçimiyle bireylerin sosyal güvenliklerini sağlamaya çalışmaktadırlar. Bu örgütlenme biçimleri arasında özellikle sosyal sigortalar bütün dünyada en etkin sosyal güvenlik garantisi sağlama yöntemidir. Sosyal sigortaların sosyal güvenlik sağlama bakımından bıraktığı boşluklar sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal teşvik uygulamaları ile doldurulmaya çalışılmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra bir çok ülkede sosyal güvenlik sistemleri, 1970'lerin ortalarına kadar hızlı bir gelişme göstermiştir. Buna karşılık, 1973'ten sonra ortaya çıkan ekonomik durgunluk dönemi ve artan işsizlik, sosyal sigorta programlarının gelişmesini engellerken, mevcut sigorta programlarının ekonomiye yükü, etkinliği, esnekliği ve sosyal gruplar arasındaki dengesizliği ne ölçüde giderilebildiği gibi konuların tartışılmaya başlamasına da neden olmuştur. Gelişmiş ekonomilerde 1980'li yıllarda ağırlığını hissettirmeye başlayan yapısal değişim ve uyum ihtiyacı ile politikaları, ekonomik kaynakların önemini arttırmıştır.

Günümüz sosyal güvenlik sistemleri, sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde oluşturulmuştur. Bugün sanayi sektörünün değil, hizmet sektörünün hakim olduğu bir ekonomik yapıya ve hizmet toplumuna, hatta bilgi toplumuna geçilmiştir. Sosyal yapıda, klasik sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz kılan ve önemli boşluklar doğuran gelişmelere olmuştur. Sistemin olgunlaşması, nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin artması, işsizliğin kronik hale gelmesi

ve pasif sigortalıların artması sosyal güvenlik sistemlerinin finansman krizi içine girmesine neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra , sosyal güvenlik alanında hızlı bir gelişme sağlanmasına imkan veren toplumsal uzlaşma bozulmuştur.

Sosyal güvenlik sadece bireylerin geleceğini güvence altına almaya yönelik kurallar bütünü değildir. Aynı zamanda sosyal politikanın bir aracı olarak, bireylerin belirli tehlikelere karşı ekonomik güvenliklerinin sağlanması ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesini de hedeflemektedir. Bu nedenle finansman sorununun çözümü önemlidir. Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarında, oldukça karmaşık sorunlar içeren bir konu haline dönmüş; çözüm arayışları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tartışma gündeminin ağırlıklı noktasını oluşturmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunu ve çözüm önerilerinin tartışıldığı bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sosyal güvenliğin kavramsal çerçevesi ana başlığı içinde tanımı ve unsurları açıklandıktan sonra, sosyal güvenliğin amacı ve niteliği ile sosyal riskler ile ilişkisi ve yöntemleri aktarılmaktadır. Ardından sosyal güvenliğin finansman ihtiyacı ve finansman kaynakları ve finansman yöntemleri ile Türkiye’de uygulanan finansman yöntemi özetlenmektedir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik sistemi özellikleri tanıtılmaktadır. Tarihsel gelişimi hakkında kısa bilgilendirmenin ardından, bazı ülkelerdeki sosyal güvenlik modelleri tanıtılacaktır. Ardından ülkemizde yaşayan herkesi ilgilendiren ve gündemimizden hiç düşmeyen sosyal güvenlik sistemimizin kurumları tanıtılmaktadır.

Son bölümde, sosyal güvenlik alanında global ve Türkiye’de beklenen gelişmeler özetlenmektedir. Finansman krizinin boyutları aktarıldıktan sonra Türk sosyal güvenlik sistemimizin sorunları açıklanmaktadır. Sorunlara yönelik çözüm önerilerinin ardından, sosyal güvenliğin yeniden yapılanmasına yönelik önerilen Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının reform modeli değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I-SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

İnsanlar yaşamları boyunca gelir kayıplarına uğramalarına yol açabilecek sosyal tehlikelerle karşılaşabilmekte ve büyük harcamalar yapmak zorunda kalmaktadırlar. Tarih boyunca aile içi yardımlaşma, bireysel tasarruf, dinsel yardımlar ve çevresel dayanışma gibi geleneksel koruma teknikleri ile sosyal güvenlik sağlanmaya çalışılmıştır. Zamanla, kapitalist bir toplum yapısı yaygınlaştıkça aile içi dayanışma azalmış, geleneksel koruma teknikleri etkinliklerini yitirmişlerdir. Bunun sonucunda, bireylerin kendi ve ailelerinin karşılaşacakları sosyal tehlikeleri önlemek için bir güvence aramaları sosyal güvenlik kavramını doğurmuştur (Tezel/Kurt, 2003;1).

Sosyal güvenliğin sahip olduğu geniş içerik dolayısıyla, bütün özelliklerini kapsayan bir tanımın yapılması oldukça güçtür. Literatürde çok farklı tanımlar vardır. Ancak sosyal güvenliğin doğuşu, gelişimi ve bugün gelmiş olduğu durumun bilinmesi, sistemin finansman sorunlarının çözümüne de ışık tutacaktır.

A-TANIMI

Sosyal güvenliğin sahip olduğu geniş içerik dolayısıyla, tüm özelliklerini kapsayan bir tanımın yapılması oldukça güçtür. Bu nedenle sosyal güvenlikle ilgili yazarlar değişik tanımlar yapmışlar ve tek bir tanım üzerinde birleşmemişlerdir.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)'nün düzenlediği uluslararası toplantılarda sosyal güvenlik teriminin içeriği standartlaştırılmaya çalışılmıştır (Otting,1993;171). Uluslararası Çalışma Örgütü'ne (UÇÖ) göre sosyal güvenlik; toplumun kendi üyelerine bir takım kamusal tedbirlerle, hastalık, analık, işsizlik, hastalık, yaşlılık ve ölümden kaynaklanan, tamamen veya esaslı bir şekilde kazanım

kaybının neden olacağı ekonomik ve sosyal zorluklara karşı sağladığı koruma, tıbbi bakım tedariki ve çocuklu ailelerin desteklenmesidir (Adam vd. 2002;404; İLO, 1984; 2-3). 1980’li yılların ortalarına kadar devam eden sosyal güvenlik anlayışını ifade eden UÇÖ’nün söz konusu tanımı üç açıdan önemli görülmektedir. Birincisi, sosyal güvenliğin büyük ölçüde kamu kuruluşlarınca organize edilmesi gerekmektedir. İkincisi; söz konusu tanım, toplum üyelerinin hali hazırda kabul edilebilir bir hayat standardına ulaştığını farz etmekte ve dolayısıyla, sosyal güvenliğin ana hedefini, toplum üyelerini daha yüksek bir hayat standardına ulaştırmaya yardım etmek değil, kendi standartlarındaki, bir düşüşe karşı korumak olarak belirlemektedir. Üçüncüsü; UÇÖ tanımında sıralanan riskler, gelişmiş ülkelerde rastlanan ekolojik ve sosyo-ekonomik özel durumları ilgilendirmemektedir. Dolayısıyla sosyal güvenlik; kuraklık, deprem, sel baskını, salgın hastalık gibi çevresel ve tıpsal olasılıklara bağlı riskleri kapsamamaktadır (Jütting,2000;6).

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (UÇÖ) 1951-1952 yıllarındaki konferansları ile kavramın içeriği daha da somutlaştırılmış, alt ve üst normları saptanmıştır. UÇÖ’nün 1952 yılında kabul ettiği 102 Sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin” Sözleşme, sosyal güvenlik kavramının tanımında da belirleyici bir role sahip olmuştur. Ancak bu normlar asgari olup, UÇÖ’ne üye ülkelerin bu sözleşmeyi onaylamasını kolaylaştırmayı amaçladığından, bu normlara dayalı tanımlar da dar olmaktadır. Bu durumda karşımıza biri dar diğeri geniş anlamda olmak üzere iki tanım çıkmaktadır(Akkaya,2000;82-83).

Dar anlamda tanımlayanlara göre sosyal güvenlik, bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence olup, tehlikeyle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgari bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle de sosyal güvenlik politikalarının temelini ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Bu riskler ise, bireyin gelirlerinin azalması ve/veya giderlerinin artmasına neden olmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi fizyolojik riskler ile çalışma gücünü etkilememekle birlikte onun kullanımını önleyen işsizlik bu türden risklerdir. Bu risklerle karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden

yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmiş olmaktadır (Güzel/ Okur,1999;8). Bu nedenle de sosyal güvenliğin doğuş nedenlerinden biri, ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumaktır. Böylece, sosyal güvenlik aracılığı ile toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışır (Akad, 1992;5-6).

Geniş anlamda sosyal güvenlik ise, dar anlamdaki sosyal güvenliğin kapsamına giren riskler dışında, ayrıca aile, konut, kentleşme, istihdam, konjonktür, verimliliğin artırılması, sağlık ve hijyen politikalarına ilişkin önlemleri de içermektedir (Dilik,1992;5). Geniş anlamdaki tanım risklere karşı alınacak önlemlerin yanı sıra, mevcut refah düzeyinin sadece sürdürülmesine değil, daha çok yükseltilmesine de vurgu yapmaktadır. İki tanım ve yaklaşım arasındaki fark da buradan kaynaklanmaktadır. Dar anlamdaki tanımda sosyal politika yanı ağır basarken, geniş anlamdaki geniş anlamdaki tanım iktisat politikalarını da içermektedir. Geniş anlamdaki tanımlardan birine göre , sosyal güvenlik bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almaktır (Talas,1983;323).

Bu tanımları arttırmak mümkündür. Ancak bütün tanımlarda dikkat çeken nokta, belirtilen sayıdaki sosyal risklerin yol açabilecekleri gelir kayıplarına ve gider artışlarına karşı bir ülkede yaşayan insanların ekonomik güvenliklerinin sağlanmasıdır.

Sosyal güvenliğe ilişkin birbirinden farklı görüşlere rağmen, UÇÖ'nün tanımı anlaşılır ve çok sayıda ülkenin sosyal güvenlik programları aracılığıyla sağlanan desteklerin özünü yansıtır niteliktedir. Hemen her ülkede sosyal güvenlik ilgili mevzuat çerçevesinde düzenlemekte, devlet tarafından yönetilmekte ve bir çok program UÇÖ'nün tanımında yer alan unsurları taşımaktadır (Demirbilek,2005;20-21).

B-UNSURLARI

Tanımını yaparak kapsamını çizmeye çalıştığımız sosyal güvenlik kavramı, unsurları açısından dört başlık altında toplanabilir. Bunlar sırasıyla toplumsallık, süreklilik, kurumsallık ve yasalasma unsurları olarak sayılabilir. Aşağıda bu unsurlar kısaca açıklanmaya çalışılacaktır.

1-Toplumsallık

Sosyal güvenlik literatüründe, “sosyal risk” kavramı, günlük konuşma dilinde ise “tehlike” sözcüğü ile ifade edilen, olaylarla karşılaşan bireye, asgari bir güvence sağlamak, sosyal güvenliğin varoluş nedenidir. Latince kökenli “sosyal” sözcüğü, “toplum ve toplumla ilgili olmak” anlamlarına gelir. Anılan sözcük , bir yandan tehlikenin kollektif (toplu) niteliğini (çünkü hastalık, yaşlılık, sakatlık, işsizlik, belli bir toplumda yaşayan herkesi ilgilendirir), öbür yandan, toplumun (devletin) bu tehlike karşısında görev ve sorumluluğunu yansıtır. “Güvenlik” sözcüğü ise, tehlikeden arınma, korkusuzca yaşama (emniyetli, emin) anlamına gelir. Sosyal güvenlik, toplumda yaşayan insanların karşılaşabileceği tehlikelere karşı korunmasını ifade eder ve bu güvenliği sağlamada devletin görevi ön plandadır.

Tehlikelerin sonuçlarından kurtulma mücadelesinde ferдин tek başına mücadelesinin her tehlike için yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine insanların bir araya gelmesi ve tehlikelerin sonuçlarına karşı birlikte hareket etmesi gereği oraya çıkmıştır. Bu da doğal olarak toplumu oluşturan bireylerin birbirlerine yapacakları tasarruf transferleri yoluyla olacaktır. Bu transfer fertten ferde olduğu gibi (fitre, zekat, aile içi yardım v.d.), gönüllü bir yardım müessesesi kanalıyla da gerçekleştirilebilir. Buna örnek olarak vakıfları verebiliriz(Çubuk,1982;8).

Çağdaş ulusal hukuk sistemleri kısa ve uzun süreli tehlikelerin bireyler üzerindeki etkisini ortadan kaldırmaya çaba gösterirken, özde sosyal tehlikelerle karşılaşan toplumun bireyine ekonomik bir güvence sağlamak amacı gütmektedir. Modern toplumlarda siyasal iktidar sosyal risk anlayışını bir yana iterek, gelir

kaynakları belirli bir sınırın altına düşen tüm vatandaşlara asgari bir yaşam düzeyi sağlayabilmelidir (Çubuk,1982;8).

2.Süreklilik

İnsanoğlunun iradesi dışında oluşan tehlikelerle mücadelesi dünya kurulduğundan beri süregelmektedir. Bireyler ve toplumlar türlü yollarla bu tehlikeleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadırlar.

Sosyal güvenlik sisteminin ana amacı, tehlikelere karşı mücadeledir. İşte bu mücadele kısa süreli tehlikelere karşı olabileceği gibi, uzun süreli tehlikelere karşı da olabilir. Bir insan çalışma gücünü sürekli olarak kaybedebilir. Ölüm gerçekleşmeden önce kişi için, gerçekleştikten sonra da geride kalanlar, geçimi ölene bağlı olanlar için tehlike teşkil etmektedir. Çalışma gücünün kaybedilmesi kişi ve bakmakla yükümlü olduğu yakınları için ölüm öncesi tehlike olarak önem taşımaktadır (Erkul,1987;8). Sosyal güvenliğin sadece belli sınırdan kalması süreklilik niteliğine sahip olmaması, hizmet ettiği amaçlara ters düşecektir. Sosyal güvenliğin özünde yarın korkusu yatmaktadır. Amaç sefaleti ve yarın korkusunu önlemektir. İnsanlar yarınlarının iyi olmasını beklediklerinden, iyi yarınları düşlediklerinden, sürekli bir sosyal güvenlik ihtiyacı, daima olacaktır(Tural,1995;6).

3.Kurumsallık

Sosyal güvenliğin, ihtiyaçları giderebilmek için kurumsallaşması gerekmektedir. Kurumsallaşan bir sosyal güvenlik sistemi ayırım gözetmeden asgariden azamiye tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmeti dahil olmak üzere ihtiyaç halinde olanlara yardım edebilecektir. Kurumlaşma zinciri ile donatılmış bir sosyal güvenlik sistemi her geçen gün merkezi üst birimden alt birime doğru yayılan ve ihtiyaçları yerinde tespit ederek gideren bir sistem olarak beklenen faaliyeti gerçekleştirebilecektir. Kurumlaşmanın oluşması, büyüklüğü ve önemi belirginleşmiş ihtiyacın, toplum tarafından oybirliği ile kabul edilmesi ve bunun yine topluma onun istediği şekilde hizmet eden kurumların yaygınlaştırılması sonucu

oluşur. Bu süreç kimi toplumlarda uzun vadeli kimi toplumlarda ise kısa vadeli olarak gerçekleşmiştir. Ülkemizde kurumsallaşma ilk defa Ribat adı verilen askeri vasıflı ancak yardım esası ile hareket eden kurumlarla ortaya çıkmıştır (Tural, 1995;7).

Toplum içinde oluşan kurumlar, özellikle sosyal güvenlik kurumları öncelikle piyasada belirleyici unsur olan kar unsurunu değil, bireye hizmeti esas almalıdır (Erkan,1992;55). Sosyal güvenlik kurumları öncelikle ihtiyacı giderme amacı ile hareket etmelidir.

4.Yasallaşma

Sağlıklı bir sosyal güvenlik sisteminin mevcudiyeti ve varlığını devam ettirebilmesi belli kurallar ve sınırlar içerisinde çalışmasına bağlıdır. Bu çerçevede yasal olduğu ve bu yasallaşma toplumun yaşam biçimi ve ihtiyaçları ile uyum sağladığı ölçüde sisteminde ihtiyaçlarını gidermede ki başarısı yüksek olacaktır. Nitekim, hukuk “toplumda kişilerin birbirleriyle ve toplumla olan ilişkilerini düzenleyen, uyulması zorunlu kuralların bütünü” olarak tanımlanır. Çalışan kişiler için de iş hukuku düzenlenmiş ve aynı şekilde tanımlanmıştır(Tural,1995;8).

Memur statüsü altında kamu yönetiminde çalışan kişilerin iş ilişkileri, işçilerinkinden oldukça farklı bir biçimde idare hukuku tarafından ele alınır (Altan, 1987;2-3). Bu şekilde hukuki bir nitelik kazanan sosyal güvenlik kurumlarında, hak ve çıkarların korunması, daha düzenli ve adil bir şekilde yürünecektir.

Toplumunu oluşturan bireylerin uğrayacakları zararlardan kurtarılma garantisi, bu garantinin sağladığı tatmin duygusu ve bu garantiyi sağlayan tedbirleri ve araçları içeren bir kavram (Yazgan,1981;8) olan sosyal güvenlik, gerçekte belirli amaç, fonksiyon ve araçlardan oluşan bir bütündür.

C-AMACI VE NİTELİĞİ

Sosyal güvenliğin amacı, çalışma gücünü korumak için, gelir kaynaklarını geçici ya da sürekli kaybedenlere toplum olarak yardımcı olmaktır. Diğer bir ifadeyle, toplumu oluşturan tüm bireylerin geleceğe ilişkin endişelerini ortadan kaldırmak ve güven duygusunu tesis etmektir(Uşun,2004;1).

Bir sosyal güvenlik sisteminin amacına ulaşabilmesi için üç temel fonksiyonu yerine getirmesi beklenmektedir. Bunlar, “sigorta”, “tasarruf” ve “gelirin yeniden dağılımı” fonksiyonlarıdır.

İnsanların yarından emin olma gereksinimi, sosyal güvenliği vücuda getirmiştir. Bu ihtiyacı gidermek, genellikle sosyal risk olarak adlandırılan (iş kazası, meslek hastalığı,analık, hastalık, maluliyet, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile yardımları gibi) tehlikelere karşı kişileri ve ailesini korumak için sosyal sigortalar yaşama sokulmuştur. Çok defa sosyal güvenlik işte insanların sadece bu gereksinimine cevap veren yönü ile algılanır ve sosyal sigortalar ile özdeş anlamda tanımlanır olmuştur (Sürücü,2001;71).

Sosyal güvenliği yalnızca çalışanlarla aile bireylerini bir takım tehlikelere karşı koruma sağlayan bir olgu olarak ele almak ve böyle tanımlamak yüzeysel bir yaklaşım olacak ve sosyal güvenliğin bugün vardığı noktada kapsamını ifade etmekte yetersiz kalacaktır.

Günümüzde sosyal güvenliğin “yoksulluğun, muhtaçlığın ortadan kaldırılması, insana yaşamın her devresinde yeterli bir yaşam düzeyi sağlamak” gibi fonksiyonları da söz konusudur ki bu noktada “sosyal devlet” olgusu ile karşılaşıyoruz.

Sosyal devlet, çağdaş devlet anlayışını dile getiren yeni bir kavramdır. Aslında sosyal devlet müessesinin doğuşu ile birlikte, devletin görev ve sorumluluklarının arttığı ve giderek daha çok fonksiyon yüklendiği, diğer bir ifade

ile toplumsal hayatta aktif bir rol oynamaya başladığı görülmektedir. Bu bakımdan günümüzün sosyal devleti Montesquieu'nun "Kanunların Ruhü" adlı eserinde tasvir ettiği gibi jandarma ve gece bekçisi tipinden tamamıyla ayrılmakta, " olayları sadece seyretmekle" kalmamakta, bizzat olayları düzenleyici, topluma yeni şekiller verici önemli roller üstlenmektedir. Bu bakımdan modern devlet, seyirci devlet olmaktan (Klasiklerin bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) çıkmış, oyuna katılan, plüralist devlet ve toplumsal hayatta "oyuncu devlet" şeklini almıştır(Sürücü,2001;71-72).

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, hemen hemen tüm ülkeler, birbiriyle ortak ilkeler etrafında ve oldukça kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik, "ekonomik ve sosyal haklar" kategorisi içinde düzenlenmiştir. Toplumun tüm bireylerinin kapsamına alma çabalarının bir sonucu olarak sosyal güvenlik, temel bir insan hakkı niteliği kazanmıştır.

Günümüz çağdaş sosyal güvenliğin temeli, büyük ölçüde Sir William Beveridge'nin raporunda yer alan ilkeye dayanır. "Genellik ya da sosyal güvenliğin toplumun tüm bireylerine yaygınlaştırılması" ilkesi ile kişi mesleki faaliyeti ne olursa olsun, toplumun bir üyesi olma sıfatıyla sosyal güvenlikle yararlanma hakkına sahip olmalıdır. Bu ilke ilk kez İnsan Hakları Bildirgesi'nin (1948) 22. Maddesiyle resmi bir nitelik kazanmıştır. " Herkes toplumun bir üyesi olma sıfatıyla sosyal güvenlik hakkına sahiptir" hükmü 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da yer almıştır.

Sosyal risk açısından toplumun tüm bireylerine ekonomik güvence sağlama ve bunun sonucu olarak da bireyin ekonomik durumunu olumsuz önde etkileyen olayların türü ve kaynağı ne olursa olsun primli ya da primsiz sosyal güvenlik rejimiyle ona ekonomik bir güvence sağlamak modern sosyal güvenlik sisteminin temel bir hedefi haline gelmiştir.

Sosyal güvenlik, her şeyden önce herhangi bir nedenle gelir kaybına uğrayan, muhtaç duruma düşenlere, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat sürmeleri için gerekli olan geliri sağlar. Hastalanma yahut sakatlanma suretiyle kazanma gücünü

Bununla birlikte, sosyal güvenlik, esas itibariyle kendisini oluşturan hukuk kuralları açısından ele alınıp incelenecek olursa bir hukuk dalı olarak da kabul edilebilir. Örneğin İngiltere’de, “Social Security Law” veya “The Law of Social Security”, Fransa’da, “Droit de la Sécurité Sociale”, Almanya’da “Recht der Sozialen Sicherheit” veya kısaca “Sozialrecht” dendiği gibi. Son yıllarda Avrupa’da, başta Sosyal Güvenlik Hukuku olmak üzere tüketicinin, kiracının, çocukların, analığın, sağlığın korunması, işsizlere iş bulunması, eğitim, konut hakkı güçsüzleri korumaya yönelik pek çok sosyal konuyu içine alan Sosyal Hukuk terimi kullanılmaya başlanmıştır (Tuncay,1998;3). Bu, geniş anlamda Sosyal Hukuktur. Bir de sadece sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetleri içine alan dar anlamda sosyal hukuktan söz edilir (Dilik,1991;5;Sözer,1991;3;Güzel/Okur,1999;5-8).

Sosyal güvenlik, sosyal güvenliğin konusu olan risklere karşı insanlarda güven duygusunun yerleşmesini amaçlamaktadır.

D- SOSYAL RİSKLER İLE İLİŞKİSİ

Sosyal güvenlik, “sosyal risk” olarak adlandırılan kimi olayların sonuçlarını onarma düşüncesinin sonucudur. Sosyal güvenlik politikalarının temelinde , sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları vardır. Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle beraber ileride gerçekleşmesi muhtemel veya muhakkak olan ve buna maruz kalan kişinin malvarlığında eksilmeye neden olan tehlikedir (Tuncay,1998;6).

Sağlanan koruma garantisi dikkate alınarak sosyal güvenlik sistemleri tarafından kapsama alınan riskler, Uluslararası Çalışma Teşkilatının, 1952 tarih ve 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi”nde belirtilmiştir. Bu riskler daha sonra kabul edilen uluslararası belgelerde de, mesela Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde de aynen yer almıştır. Buna göre, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malulluk, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve aile gelirinin yetersizliği sosyal güvenlik tehlikeleri olarak kabul edilmiştir. Bu tehlikelere son

olarak yaşlılık halinde bakım ihtiyacı da ilave edilmiştir(Alper,2000;6). Sosyal riskleri ortaya çıkış nedenlerine göre ve sonuçlarına göre sosyal riskler(Güzel-Okur,1999:3-5). şeklinde ya da aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür (Talas, 1983;324 ;Dilik,1991;67; Yazgan, 1992;6; Tuncay,1998;6-7).

1-Mesleki Riskler

İş kazaları ve meslek hastalıklarıdır. Yapılan iş veya meslekle doğrudan doğruya ilgilidir. Bunlar geçici olabileceği gibi sürekli gelir kayıplarına da neden olabilirler. İşçilerin bu risklere karşı korunması, sosyal güvenlik sistemlerinin başlangıcına kadar gider. Bugün bu risklerin tazmini artık hiçbir sosyal güvenlik sisteminde tartışma konusu değildir (Tuncay,1998;6).

2-Fizyolojik Riskler

Kişinin kendinde, kendi bünyesinde meydana gelen, fakat mesleki riskler dışında kalan risklerdir. Bunlar, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölümden ibarettir (Tuncay, 1998;6-7).

Hastalık: Geçici bir iş göremezlik ve gelir kaybı durumu yaratır. Sosyal sigortaların ilk branşı olmuştur.

Analık: İnsanlık neslinin devamı çocuk sahibi olmaya bağlıdır. Geçici oluşu ve tedavisi yönünden hastalığa benzer. Yani geçici bir süre iş göremezlik hali doğurur.

Sakatlık(maluliyet):Hastalık ve analığın aksine, sürekli bir iş göremezlik haline ve gelir kaybına yol açar. İyileşmesi mümkün olmayan yahut çok zor olan bir hastalık halidir. Bu yönden yaşlılığa da benzer.

Yaşlılık: Yaşın ilerlemesi nedeniyle kişi faal hayattan çekilince gelir ve kazanç kaybına maruz kalır. O halde yaşlılık riskinin de karşılanması zorunludur.

Yaşlılığın güvence altına alınması iki düşünceye dayanır: İş göremezliği dolayısıyla gelir kayıplarını güvence altına almak, insanın iş hayatındaki uzun çalışma yıllarını (kıdemi) ödüllendirmek. Dünyada yaşlılık sınırları genellikle erkeklerde 60-70, kadınlarda 50-60 arasında değişir.

Ölüm: İnsanın kaçınılmaz sonudur. Burada aile reisinin (aileyi geçindiren kişinin) ölümü önemlidir. Çünkü onun ölümüyle ailenin geliri kesilmektedir. Bu halde sosyal güvenlik açısından garanti altına alınan kişiler eş ve çocuklar, bazen de ana-baba gibi ölenin geride bıraktığı kişiler olmaktadır.

3-Sosyo-Ekonomik Riskler

Toplum, aile ve işletme hayatında meydana gelen risklerdir(Tuncay;1998;7).

İşsizlik:Sosyal güvenlik sistemine en son giren ve karşılanması yönünden gittikçe önem kazanan bir risktir. Çalışma arzu ve yeteneğine sahip bulunduğu halde iş ve ücret koşullarına göre uygun bir iş bulunamaması halini ifade eder. Geçici nitelikte gelir kaybına yol açar. Ekonomik kriz dönemlerinde toplumların en büyük derdi halini alır. Sosyal güvenlik dalları içinde işsizlik sigortası, teşkilat ve yönetimi en zor olanıdır. İlk defa İngiltere’de 1912 yılında uygulanmaya başlamış, oradan diğer ülkelere geçmiştir.

Evlenme, çocuk sahibi olma: Kişilere ek harcamalar yükleyen, hayatın önemli dönemlerindedir. Ailevi yükler de denir. Böyle anlarda kişilere yardım sosyal bir ödev olarak kabul edilmektedir(aile yardımları). Doğum oranının azaldığı Avrupa ülkelerinde başlamış, özellikle II. Dünya Savaşından sonra yayılmıştır. İlk defa Yeni Zelanda’da uygulanmıştır. Ekonomik yönden zayıf olan ailelere verilmekte iken, sorunları durumları ne olursa olsun çocuk sahibi olan her aileye, hatta yeni evlenen çiftlere de verilmeye başlanmıştır. Evlenme yardımı,çocuk yardımı, yakacak yardımı, eğitim yardımı gibi türleri vardır.

Konut ihtiyacı: İster bekar olsun, ister evli, her insan dünyanın her yerinde başını sokacak bir eve ihtiyaç duyar. Ailenin konut ihtiyacı daha önemlidir. Evin asgari sağlık ve çevre şartlarına uygun olması ise ayrı bir önem taşır. Bu konuda İngiltere’de ve Federal Almanya’da ailelere yapılan konut yardımları oldukça ileri gitmiştir. Bu yardımlar kira yardımı şeklinde olabileceği gibi özellikle dar gelirlili kişileri konut sahibi kılma hususunda onlara borç verme, kredi verme şeklinde de olabilir.

Yaşamın kaçınılmaz doğal bir sonucu olarak karşılaşılabilecek risklere karşı korunabilmek; kimi yaşlılık ve ölüm gibi mutlak, kimi hastalık ve muhtaçlık gibi olası risklere karşın geleceğe güven ve ümitle bakabilmek, toplumsal barış ve huzurun sağlanması açısından da çok büyük önem ve değer taşır.

Sosyal güvenlik ulaşılması hedeflenen bir amaç olduğundan, bu amacın gerçekleştirilmesine hizmet eden yöntemlerden söz etmek gerekir.

E-YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenlik tarih boyunca çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. İnsan düşüncesi gelişip, ihtiyaçlar değiştikçe gelişme ve değişme göstermiştir. Sosyal güvenlik yöntemlerinin çeşitlenmesinde her bir yöntemin tek başına ve bütün riskler için sosyal güvenlik sağlama imkanını vermemesi en önemli faktördür. Bu çeşitlenmede ihtiyaçların sosyal gelişme ve değişiminin de etkisi ile farklılaşmasının da rolü bulunmaktadır. Sosyal güvenlik teknikleri, bireysel ve kolektif teknikler olarak ikiye ayrılabilir(Arıncı,1999;44).

Bireysel teknikte başkaları işe karışmaz. Kişi kendi sosyal güvenliğini kendisi sağlamaya çalışır. Bunun en önemli ve başlıca örneği para biriktirme, yani bireysel tasarruftur. Tasarruf kişinin, gelecekte karşılaşması muhtemel bir sosyal riske karşı önceden gelirin bir kısmını kullanmayıp bir kenara ayırmasıdır. Ancak yeterli değildir. Sosyal güvenlik fikri, bugün, “yükün dağıtılması”, yani başkalarının işe

karışmasını zorunlu kılmaktadır. Başkalarının işe karışmasını gerektiren teknikler çok çeşitlidir.

Saf olarak rastlanan tiplerine rastlamamakla birlikte, sosyal güvenlik sistemlerini esasen Bismarck (Alman) sistemi, Beveridge (İngiliz) sistemi ve karma sistem olarak üçe ayırmak mümkündür(Espina,1996;182-183).Bu ayırımın dışında sistemler; işçi sigortası sistemi, halk sigortası sistemi, karma sistem, devletçe bakım sistemi, koruyucu fon sistemi ve özel sigorta sistemi şeklinde de sınıflandırılabilir (Sözer,2001;1).

Diğer taraftan sosyal güvenlik rejimleri, primli ve primsiz rejim şeklinde ikili bir ayrıma da tabi tutulabilir. Prim-karşı edim, nimet-külfet ya da fayda-maliyet esaslarına dayanan primli rejimlere örnek olarak; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur, 506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. maddesine Tabi Sandıkları(ki bunların tümü sosyal sigorta tekniğini kullanmaktadır), primsiz rejimlere örnek olarak da; "Sosyal Yardım" ve "Sosyal Hizmet" yöntemlerini gösterebiliriz (Duygulu-Pehlivan,2004;8).

Bu çalışmada, ülkemizde primli rejimi oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman sorunları ve çözüm önerileri değerlendirileceğinden, yöntemlerin sosyal sigortalar ve diğer yöntemler olarak sınıflandırılması tercih edilmiştir. Diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de primli rejimlerin yanında primsiz rejimlerin sosyal güvenlik sistemimizin tamamlayıcısı olarak yerini aldığı ve uygulandığı görülmektedir.

1-Sosyal Sigortalar

Primli rejimin temel araç olarak kullanıldığı Türkiye gibi ülkelerde, sosyal sigortalar önemli fonksiyonlara sahiptir.

Sigorta kavramı, benzer tehlikelere maruz çok sayıda kişinin bir araya gelmesinden doğan bir topluluğa dahil bir kimsenin ileride bir tehlikeye maruz

kalması halinde gerçekleşen tehlikenin yarattığı zararların sigortacı tarafından tehlike topluluğuna mensup kişilerden önceden alınan belli bir prim karşılığında giderilmesine yönelik hukuki bir kavramdır. Sigortada, tehlikenin zararlı sonuçları bir topluluk arasında dağıtılarak azaltılmaktadır (Tuncay,1998;11).

Sosyal sigortaların ne tür riskleri kapsamaması gerektiği, genel hatlarıyla ILO(Uluslar arası Çalışma Örgütü) tarafından belirlenmiştir. 1944 yılında 67 Sayılı Gelir Güvenlik Tavsiyesi ve yine 1944 yılında 64 Sayılı Tıbbi Bakım Tavsiyesi'nin ardından, 1952 yılında 102 sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile sosyal güvenliğin minimum standartları 9 başlı altında toplanmıştır. Bunlar; meslek hastalıkları, hastalık, işsizlik, yaşlılık, iş kazaları, aile durumları, ölüm, maluliyet ve dul olmalarıdır(Ginneken,2003;10).

Sosyal sigortalar, sosyal güvenlik yöntemlerinin en gelişmiş ve yaygın olanıdır. Bir ülkede çalışanların maruz kalabilecekleri belli sayıda sosyal riskleri, zorunlu olarak işçi ve işverenlerin de katılımıyla devlet tarafından kurulup örgütlenen fakat özerk yönetilen bir kurum tarafından karşılanmasına yönelik bir sigorta tekniğidir. İlgililerin maddi katkısıyla gerçekleştirildiği için "primli sosyal güvenlik rejimleri" ya da "katkılı rejim" arasında sayılır. Genel olarak işçi-işveren ve devlet üçlüsünün maddi desteğiyle gerçekleştirilir. Bir ülkede sosyal güvenlik sisteminin dayandığı en önemli araç durumundadır. Katılımın zorunlu olması, devletçe örgütlenmiş olması, belirli sayıda riski kapsamına alması açılarından özel sigortalardan ayrılır (Tuncay,1998;12).

Özel sigorta isteğe bağlı bir özel akit olduğu, zorlayıcılık karakteri bulunmadığı ve bununla uğraşan özel sigorta şirketlerinin esas gayesi kar sağlamak olduğundan birbiriyle rekabete girerler, ağır rizikolardan kaçınırlar, müşterileri arasında seçim yaparlar, üstelik isteğe ve tamamen prim ödeme şartına bağlı olduğundan, özel sigorta gerçek anlamda sosyal güvenliğin dışında kalır (Tuncay, 1998;11-12).

Tablo:1 Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Karşılaştırılması

ÖZEL SİGORTALAR	SOSYAL SİGORTALAR
İstisnalar dışında herkes için gönüllüdür.	Çalışan herkes için zorunludur
Riskler ve faydalar sözleşmelerle tanımlanır, sigorta süresi belirlidir.	Riskler ve faydalar yasalarla tanımlanır, sigorta süresi devamlıdır.
Özel hukukta düzenlenmiştir.	Kamu hukukunda düzenlenmiştir.
Faaliyet ilkesi bireyselliktir.	Faaliyet ilkesi kolektiftir.
Özel çıkarları gözetir.	Kamu çıkarlarını gözetir.
Asıl amaç kar elde etmektir, bu nedenle hizmet kalitesi yüksektir.	Asıl amaç kar elde etmek değildir, bu nedenle hizmet kalitesi düşüktür.
Yüksek riskleri sigortalamaktan kaçınır veya yüksek prim ister.	Riskleri sigortalamaktan kaçınmaz ve herkesten eşit prim alır.
Prim ödeyebilecek olanlara hizmet verir.	Prim ödeyemeyenlere de hizmet verir.
Primlerle finanse edilir ve primleri birey ödediğinden kendi kendine yardım etmiş olur.	Primler dışında devletin genel gelirleriyle de finanse edilir; çalışanın yanında işveren ve devletin katkısı olabilir.
Zarara uğrayıp uğramamaya göre, sigortalı sözleşme yenilenirken daha çok veya daha az prim ödeyebilir.	Sigortalı zarara uğrasa da uğramasa da prim miktarı değişmez.
Fonlama, rekabet ve tercihlilik ilkeleri egemendir.	Gelirin yeniden dağıtımı, tekellik, tek tiplilik ilkeleri egemendir.
Fayda ve katkı oranları, sigorta şirketinin ve sigortalının rızası olmadan değişmez.	Fayda ve katkı oranları, çalışanın rızası olmaksızın değişebilir.
Nesiller arası dayanışma sağlamaz.	Nesiller arasında dayanışma sağlar.
Birden fazla sigorta şirketiyle aynı anda sigortalılık ilişkisi kurulabilir.	Birden fazla kurumla aynı anda sigortalılık ilişkisi kurulamaz.
Alınan primle sağlanan yardım arasında sıkı bir ilişki vardır.	Alınan primle sağlanan yardım arasında sıkı bir ilişki yoktur.
Zararların tazmininde sadece sigortalı birey kapsamındadır.	Gelir kayıpları telafisinde sigortalının ailesi de kapsamdadır.
Sosyal risklerin yanı sıra ekonomik riskleri de kapsamaktadır.	Sadece sosyal riskleri kapsamaktadır.

Kaynak:Uğur,2004;81.

Bununla birlikte, bugün pek çok ülkede çalışanlara ek yaşlılık aylığı bağlayan, özel sağlık sigortası sağlayan sigorta şirketlerine, ek nitelikte sosyal güvenlik sağlamak için başvurulduğu görülmektedir. Ancak bugün dünyada –Şili ve bazı Güney Amerika ülkeleri dışında- sosyal güvenlik rejimini tamamen özel sigorta şirketlerine bırakmış ülke yoktur.

Ülkemizde de pek çok ülkede olduğu gibi sosyal sigorta sistemi kurmak ve işletmenin devletin görev ve yetkisinde olduğu ve bu sorumluluğun özelleştirme yoluyla özel sektöre devredilemeyeceği Anayasa'nın 60. maddesinde yer alan “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” hükmünden anlaşılmaktadır. Bu nedenle sosyal güvenlik konusunda devleti devre dışı bırakan uygulamalar istisnadır (Demirbilek, 2005;36).

Çalışma prensiplerindeki önemli üstünlüklerine rağmen, sosyal sigortaların finansmana katkı ilkesi dolayısıyla yalnızca çalışanları ve gelir sahibi olanları kapsamına alması, herkese sosyal güvenlik hedefine ulaşmada önemli bir boşluk bırakmaktadır. Doğuşta veya sonradan sakat kalanlar ve işsizlerden oluşan bazı toplum kesimleri hiçbir zaman sigortalı olmalarını sağlayacak bir gelire sahip olamamaktadırlar ve sosyal sigortaların kapsamı dışında kalmaktadırlar. Bazı insanlar ise sosyal sigorta kapsamında olmasına rağmen, sigorta tekniğinin bir sonucu olarak istenen belirli süre sigortalı olma veya prim ödeme şartını yerine getirmediği için sosyal güvenlik garantisinden mahrum kalmaktadır. İdari ve teknik sebeplerle ortaya çıkan bu boşluklar, sosyal güvenlik sistemlerinin “herkesi, her tehlikeye karşı koruma kapsamına alma” hedefinin gerçekleştirilmesinde sosyal sigortaları yetersiz kılmaktadır. Bu durumda, sosyal sigortaların boşluklarının dolduracak yeni bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duyulmaktadır ki bu kamu sosyal güvenlik harcamalarıdır (Alper, 2000;14).

Daha çok sosyal yardımlar ve hizmetler şeklinde sınıflandırılmalarının (Tuncay, 1998;69-94) yapıldığı gibi kamu yardımları ve hizmete çevrilerek sunulan sosyal güvenlik harcamaları (Alper,2000;43-46) şeklinde incelemelerde

yapılmaktadır. Kamunun sorumluluğunda olan zarara uğrama halleri için “sosyal tazmin”, muhtaçlık hallerinde “sosyal yardım” ve “sosyal hizmet”, nihayet kişiliğın serbest gelişimi için “ sosyal teşvik” tanımları geliştirilerek yapılan sınıflandırmalar da vardır(Sözer,1998;27). Kamu sosyal güvenlik harcamalarını aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz.

2-Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, toplumun kendi elerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen bireylerine ve dar gelirliilerine insanlık onuruna yaraşır asgari bir hayat düzeyi sağlama amacıyla devlet bütçesinden parasal yardım yapılması esasına dayanır (Dilik,1980;55-72; Dilik,1968;73-84). Sosyal yardımlardan yararlanma hakkının doğuşu, yardım görececek bireylerin muhtaç durumda olmaları koşuluna bağlıdır. Ayrıca, yapılacak yardımın miktar ve türü de bireyden bireye muhtaçlığın durumuna göre değişecektir. Kısacası, sosyal yardımlar, kamu organlarının istek ve hayırseverlik duygularına bağlı bir bağış anlamına gelmemekte, aksine kamusal hukuki bir yükümün yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır (Dilik,1972;3). Muhtaç ve fakirlere yardım, sosyal güvenliğin en eski yöntemlerinden biridir. Bu niteliği itibariyle , sosyal yardımlara “kamu yardımları” adı da verilir (Tuncay, 1998;71).

Sosyal sigortalar çalışanlara, sosyal tazmin kamusal bir görevi ifa ederken zarara uğrayanlara yönelik iken; sosyal yardımlar muhtaç durumda olup da bu dalların dışında kalanları kapsamına almaktadır. Sosyal yardımlar sosyal güvenlikte son ağı, mevcut sosyal güvence sisteminin açıklarını kapatıcı bir tedbir olarak nitelenmektedir (Alper,1985;10).

Genellikle bir defaya mahsus veya kısa süreli yapılan ayni veya nakdi yardımlardan oluşur. Daha çok mahalli idareler tarafından gerçekleştirilir ve geçici süre için ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamaya yöneliktir. Modern sosyal güvenlik tedbirlerinin önemli özelliklerinden biri olan süreklilik özelliği yoktur (Alper, 2000;15).

Sosyal yardımlar, sosyal sigortaların boşluklarını doldurmak için kullanıldığı gibi, özellikle gelişmiş ülkelerde sosyal sigortaların sağlamış olduğu garantiye ilave olmak üzere onları tamamlayıcı olarak da verilmektedir. Aile gelirinin yetersizliğine bağlı olarak verilen çocuk parası ve mesken yardımı gibi ödemeler bu niteliktedir.

Ülkemizde sosyal yardımlara ilişkin mevzuat dikkate alındığında mevcut düzenlemelerden 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasasının tüm muhtaç vatandaşları ilgilendirdiği; diğerlerinin ise, muhtaç kişileri belirli gruplar itibariyle kapsamına aldığı görülmüştür. 2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa muhtaç, yaşlı, malul ve sakatlara; 3257 Sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası muhtaç sanatçılara; 4123 Sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yasa ile 4123 Sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanunlar ise doğal afetlerden zarar gören muhtaç çiftçilere ve vatandaşlara yapılacak sosyal yardımları düzenlemektedir. Ayrıca Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü sosyal hizmet ağırlıklı faaliyet göstermekle birlikte aynı ve nakdi yardımlar yapabilmektedir (Sözer,1998;86-108).

Muhtaç ve Kimsesiz Yaşlılara, Muhtaç Sakatlara Aylık Bağlanması: Türkiye’de gerçek anlamda ve en geniş kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcaması, 10.7.1976 tarih ve 2022 Sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Buna göre, 65 yaşını doldurmuş, kendisine bakmakla yükümlü kimsesi olmayan ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan muhtaç Türk vatandaşlarına aylık bağlanmaktadır. Bu kanun çerçevesinde, 65 yaşını doldurmamış ancak başkasına muhtaç durumda olan sakatlara da aylık bağlanmaktadır. Bu kanun çerçevesinde sağlanan en önemli yardım, ücretsiz sağlık hizmeti verilmesidir. Sağlık yardımlarından muhtaç vatandaşların eşleri de yararlanmaktadır. Emekli Sandığı vasıtasıyla sağlanan yardımların finansmanı Genel Bütçeye bu amaçla konulan ödenekten karşılanmaktadır (Alper,2000;44-45).

Fakir ve Muhtaç Vatandaşlara Yardım:14.6.1986 tarih ve 3294 sayılı kanunla oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile fakir ve muhtaç vatandaşlara ayni veya nakdi yardımlar yapılmaktadır. Fonda biriken paralar, il ve ilçelerde oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır.

Sosyal yardım alanları burada belirtilenlerin dışında da çok çeşitlidir. Bu ülkenin bütçe imkanlarına ve sosyal yardıma verdiği öneme de bağlı olarak değişmektedir.

3-Sosyal Hizmet

Sosyal hizmetler kişi, grup ve toplulukların yapı ve çevre şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında oluşan yoksulluk ve eşitsizliği gidermek, toplumun değişen şartlarından doğan sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, kişi, aile ve toplum refahını sağlamak amacıyla düzenlenen hizmet programlarını kapsar (Dilik, 1968;1-3).

Sosyal hizmetler, 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 sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlere denir. Diğer bir anlatımla, sosyal hizmetler, bir ülkede kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul, muhtaç, bedenen ya da ruha sakat duruma düşen bireylere insana yaraşır bir hayat sürdürebilecekleri sosyal ortamı yaratma amacını taşırlar. Hizmetlerden yararlananların bu hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmaları gerekmez (Tuncay, 1998;80).

Bazıları, sosyal hizmetleri, sosyal yardım karakterli sosyal hizmetler ve sosyal refah karakterli sosyal hizmetler olarak ikiye ayırır (Çengelci,1985;13-25). Birincisi ekonomik yetersizlikleri nedeniyle geçinme imkanını bulamayan yoksullara

maddi yardım yapılmasına yönelikken, ikincisi, ekonomik yönden yoksul durumda bulunmamakla beraber kişisel nedenlerle değişik türlerde yönlendirme, rehberlik, psikolojik destek gibi özel ihtisas hizmetlerine ihtiyaç duyan kişilere yardıma (manevi yardım) yöneliktir.

Sosyal yardımlarla sosyal hizmetler arasında her ne kadar kesin bir çizgi çizmek imkanı yok ise de sosyal hizmetler, devlet bütçesi yanı sıra gönüllü özel kuruluşlar tarafından da karşılanması, daha çok hizmet sunmaya yönelik ve daha geniş kapsamlı olması bakımından sosyal yardımlardan ayrılırlar. Oysa sosyal yardımlar sadece devlet bütçesinden karşılanır, çokluk parasal edimler şeklinde ortaya çıkar ve ilgi alanı daha dardır (Tuncay, 1998;70, Taştekil, 1989;50-52). Uygulamada her iki sosyal güvenlik yöntemine ilişkin ayrı kurum ve kuruluşlar bulunmasına rağmen, kimi zaman bunlardan birinin her iki konu içinde yetkili olabilmesi mümkündür. Örneğin ülkemizde SHÇEK sosyal hizmet ağırlıklı bir kuruluş olmasına rağmen ihtiyaç sahiplerine sosyal yardım da sağlayabilmektedir. Sosyal yardımların sosyal hizmetlerle iç içe ve bir bütünlük içinde sunulmasını gerektiren durumlar da bulunmaktadır. Örneğin, işsizlik ve gelir dağılımındaki adaletsizliklerden kaynaklanan sosyal sorunlar sosyal yardımların yanı sıra sosyal hizmetleri ve bunların sunumunda görev alan kurum ve kuruluşları da yakından ilgilendirmektedir (Demirbilek, 2005;43).

Anayasamızın sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenleri sayan 61. maddesi, devlete, harp ve görev şehitlerinin yakınlarına, malul ve gazilere, sakat, yaşlı ve korunmaya muhtaç çocuklara sadece sosyal yardım yapılmasını değil, onların topluma ayak uydurmalarını sağlayıcı her türlü önlemlerin alınması ödevini de yüklemiştir. Ayrıca Türk toplumunun temeli kabul edilen ailenin, ananın (ve çocukların) korunmasını (md. 41), herkesin hayatını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlayıcı hizmetler sunmak (dm. 56) devletin diğer görevleri arasındadır. Devlet bu amaçla gerekli teşkilatı ve tesisleri kuracak veya kurduracaktır.

Bu amaçla, yıllardan beri dağınık ve devlet denetiminden yoksun bir halde yürütülen sosyal hizmetlerin devletin sorumluluğunda yürütülmesi, sosyal devlet ilkesinin teoriden uygulamaya geçirilmesinin bir örneğini oluşturur. Bu kanun Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu adı altında 2828 sayılı ile 24.05.1983 tarihinde kabul edilmiş bulunmaktadır (RG. 27.05.1983,18059). İcra organı olan Kurum genel bütçeden ayrılan kaynaklar yanında çeşitli gelirlere de sahip katma bütçeli bir kamu kurumudur.

Kurum, korunmaya muhtaç çocuklara, muhtaç sakatlara ve kimsesiz ve muhtaç yaşlılara koruma garantisi sağlamaktadır. Yurt çapında faaliyet gösteren yurtları ve huzurevleri vardır. Kurum bu alanda çalışan diğer gönüllü kuruluşlar ile işbirliğine de giderek sosyal refah hizmetlerinin daha etkin olarak sunulması için koordinasyon görevini de üstlenmiştir.

Hizmete çevrilerek sunulan kamu sosyal güvenlik harcamaları içinde en önemli alanı sağlık hizmetleri oluşturmaktadır. Anayasanın 56.maddesinde de belirtildiği gibi sağlık hakkı temel insan haklarından biridir ve bu hakkın kullanımı için devlet gerekli tedbirleri alma görevini üstlenmiştir. Sosyal sigorta kurumlarından SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve Vakıf statüsündeki sandıklar satın alma yoluyla sigortalıların sağlık hizmetleri ihtiyacını karşılamaktadırlar. Hiçbir sosyal güvenlik kurumuna tabi olmayan ve ödeme gücü yetersiz olan düşük gelirli Türk vatandaşlarının sağlık ihtiyacının ise devlet tarafından karşılanması esastır.

Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak devlet, 1961 yılında 224 sayılı "Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanunu" yürürlüğe koyarak, sağlık hizmetlerinin sosyal adalete uygun olarak ülke çapında yaygınlaştırılmasını amaçlanmıştır. Bu alandaki önemli düzenlemelerden biri de 1987 yılında kabul edilen 3359 Sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu", olmuş ve genel sağlık sigortasına geçiş ile ilgili alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak genel sağlık sigortası hayata geçirilinceye kadar, hiçbir sosyal güvenlik kurumu kapsamında olmayanların tedavi giderlerini karşılamak için 3.7.1992 tarihinde 3816 Sayılı "Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek

Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Geliri, asgari ücretin üçte birinden daha düşük olanların, ihtiyaç içinde olduğu tespit edilerek verilen yeşil kart ile vatandaşlar anlaşmalı sağlık kurumlarından tedavi edici sağlık hizmetleri ve ilaç ve iyileştirme araçlarının bedelini alabilmektedirler (Alper, 2000;47-48).

Sosyal yapının gelişmesi ve değişmesinde önemli bir role sahip olan sosyal hizmetler, sosyal kalkınmanın önemli bir aracı niteliğindedir. Günümüzde, sosyal hizmetlerin fonksiyonları sadece muhtaç ve yoksul bireylere hizmet götürme görevi ile sınırlı değildir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel düzeyde toplumların kalkınmasının gerçekleştirilmesinde de sosyal hizmetlere önemli görevler düşmektedir (Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu,2001;11). Özellikleri gereği sosyal hizmetler, sosyal güvenliğin etkin bir yöntemi olup, sosyal sorunların çözümünde önemli bir role sahiptir.

Sosyal yardım ve sosyal hizmetler primli sosyal güvenlik kuruluşlarının güvenlik şemsiyesi dışında kalan yaklaşık %20 oranındaki nüfusa sosyal güvenlik götürmeyi amaçlar. Adeta bir tür boşluk doldurma fonksiyonu icra eder katılmasız sosyal güvenlik rejimi (Tuncay,1998;70).

4-Sosyal Tazmin

Ülkemizde anılan kavramın karşılığı olarak doktrinde “tazminat karakteri taşıyan sosyal yardım”(Tuncay,1998;70) ve “devletçe bakılma” (Dilik,1991;60) kavramları kullanılmaktadır. Son yıllarda Alman Sosyal Hukukunda benimsenen sosyal tazmin kavramı mevzuatımızda konuya ilişkin düzenlemelerde zaten kullanılmaktadır (Sözer,1998;29). Kamu hizmetinde iken ya da kamu yararına çalışılırken zarara uğrayan bireylere doğrudan doğruya devlet bütçesinden yapılan parasal yardımlar sosyal tazmin sınıflandırmasına girmektedir. Tazminat karakteri taşıyan sosyal yardımlar diye de adlandırılmaktadır (Tuncay,1998;71). Zararın olumsuz etkilerini telafi edici bir amaca yöneliktirler. Anayasanın 61. Maddesi de

devlete, harb ve görev Şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri koruma ve toplumda kendilerine yarasır bir hayat düzeyi sağlama devi yüklemiştir.

Ülkemizde sosyal tazmini konu alan mevzuat derlenip kişi bakımından bir tasnife tabi tutulduğunda, askerlere, kamu görevlilerine ve sivillere yönelik sosyal tazminden bahsetmek mümkündür (Sözer,1998;35-85). Bu yardımlar ve kapsadığı kesimleri kısaca inceleyebiliriz.

Muhtaç asker ailelerine yardım:11.8.1941 tarih ve 4109 sayılı kanunla, savaŐta veya barış dönemlerinde 45 günden fazla süre ile askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yapılan yardımlardır. Yardımların miktarı, asker ailesinin yaşadığı yörenin geçim Şartları dikkate alınarak belirlenir ve mahalli idarelerce karşılanır.

Vatani hizmet tertibinde ödenen aylıklar:24.2.1968 tarih ve 1005 Sayılı Kanunla, milli mücadeleye katılıp istiklal madalyası almış olanlarla, Kore Savaşı ile Kıbrıs Barış Hareketine katılanlara verilen aylıklardır. Bu kişilere ayrıca, başta ulaştırma hizmetleri olmak üzere, çeşitli kamu hizmetlerinden bedelsiz faydalanma imkanı da verilmektedir.

Askeri ve sivil kamu görevlilerine yapılan tazminat niteliğindeki demeler: Görevleri sebebiyle yaralanan veya ölen kamu görevlilerine tazminat niteliğinde olmak üzere ilave demeler yapılmaktadır. Bu çerçevede çıkarılan 3.11.1980 tarih ve 2330 Sayılı Kanunla i güvenliğin sağlanması görevli askeri personel ve emniyet mensuplarına devlet bütçesinden tazminat ödenmesi veya aylık bağlanması öngörülmüştür. Yurtiçinde ve yurtdışında Türk vatanına ve kültürüne hizmet edenlere yönelik yardımlar:3.6.1986 tarih ve 3292 Sayılı Kanunla, hiçbir karşılık ve menfaat gözetmeksizin Türk vatanına hizmet etmiş Türk vatandaşlarına, ölmeleri halinde ise muhtaç duruma düşen ailelerine vatani hizmet tertibinden aylık bağlanmaktadır. 28.12.1968 tarih ve 168 Sayılı Kanunla da yabancı ülkelerde Türk kültürüne hizmet eden Türk asıllı yabancı uyruklu öğretmenlere yardım amacıyla aylık bağlanmaktadır. Bu aylığın belirlenmesi Maliye, Milli Eğitim, DıŐiŐleri

Bakanlıkları ile Emekli Sandığı tarafından mahalli ihtiyaçlar dikkate alınarak belirlenmektedir (Alper,2000;43-44).

Sosyal tazminin ortak özelliği, kamu hizmetinde iken ya da kamu yararına çalışırken zarara uğrayan bireylere doğrudan doğruya devlet bütçesinden parasal yardımlar yapılmasıdır. Örneğin ülkemizde askerler, kamu görevlileri ve ayrıca siviller kamusal bir görevi yerine getirme zorunluluğu nedeniyle zarara uğradıklarında bunun telafisi devletin sorumluluğundadır(Sözer,1998;29-30).

Sosyal tazmin, vergilerle finanse edilmekte olup, ilgili düzenlemelerde öngörülen koşullar gerçekleştiğinde, kişiler için hak doğurucu niteliktedir. Bu özelliğiyle sosyal sigortalara daha yakın nitelikte gözükmektedir.

5-Sosyal Teşvik

Sosyal güvenliğin ulaştığı son aşamanın ifadesidir. Sosyal teşvik de amaç, eğitim, mesleki teşvik, konut, çocuk ve tasarruf yardımları gibi olanaklarla kişiyi orta noktadan daha yukarı çekmektir. Anayasamızda yer alan herkesin maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı (md.17/1) ve devletin bu amacı gerçekleştirmek üzere gerekli şartları hazırlama yükümlülüğu (md.5) “sosyal teşvik” kavramıyla daha anlaşılır hale gelmektedir (Sözer,1998;34).

Ülkemizde sosyal teşvik kapsamına gençlerin ve yetişkinlerin mesleki eğitimi, boş zamanlarının değerlendirilmesi, konut yardımları, tasarrufu teşvik, başarılı sanatçıların ve sporcuların teşviki girmektedir (Sözer,1998;165-214).

Anayasamızda mevcut bazı düzenlemeler kişiliğin gelişimini sağlama (md. 5) direktifi doğrultusunda getirilmiştir. Md. 42’ye göre “Kimse eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamaz... Devlet maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar...” “Gençleri... cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.” (md.58/2). Ayrıca, her yaştaki Türk vatandaşlarının beden ve ruh sağlığını

geliştirecek tedbirleri yürürlüğe koyar. Sporun yayılmasını teşvik eder , sporcuyu korur(md.59). Konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır. Toplu konut teşebbüslerinin destekler (md.57). Bütün bu görevleri sosyal teşvik olarak değerlendirmek mümkündür.

II-SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANI

A-SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN İHTİYACI

Sosyal güvenliğin finansmanı, özellikle günümüz ekonomik koşullarına, oldukça karmaşık sorunları içeren bir konu haline dönüşmüş; çözüm arayışları, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin tartışma gündeminin ağırlık noktasını oluşturmuştur. Sorunların büyük bir bölümü, hiç kuşkusuz gelir kaynaklarına ilişkin bulunmaktadır. Çünkü, sistemin kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe, sağlanan yardımların düzeyi yükseldikçe, yeni finansman kaynakları yaratma, sistemin işlerliği açısından kaçınılmaz hale gelecektir (Güzel/Okur, 1998;64).

Devlet harcamalarının azaltılması geçen yirmi yıl içinde ekonomik ve mali politikaların temel amaçlarından biri haline gelmiştir. Kısa dönemde devlet harcamalarının GSMH'ya oranı değişmekle birlikte, uzun dönemde harcama düzeyinin korunduğu ve hatta bazı ülkelerde arttığı bilinmektedir (Kapar, 2003; 272). Sosyal güvenlik gereksiniminin artması ve sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi doğrudan devlet harcamalarının artması anlamına gelir. Ancak, devletler artan harcamaları karşılayacak geliri elde etmede önemli güçlüklerle karşılaşmaktadırlar (Tanzi,2000;1-18).

Sosyal güvenliğin finansmanı için bir çok ülkede her yıl ulusal gelirin %15-20'si oranında bir harcamanın yapılması gerekmektedir. Hatta, OECD ülkelerinde, ulusal gelirden sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan pay, günümüzde %25-30'lara, Avrupa Birliği ülkelerinde ortalama %27.9'a ulaşmıştır. Oysa 1960'lı yıllarda aynı ülkelerde bu oran %12 civarındaydı (TÜSİAD,1997;32). Yeni finansman kaynağı

bulmaktaki güçlükler, tüm ülkelerde sosyal güvenliği bir mali kriz içine sürüklemiş; çözüm için yeni gelir kaynakları yaratma arayışları ivedilik kazanmıştır.

Sosyal güvenlik katkılarının ve vergilendirmenin kabul edilebilir sınırı belirlemeye yönelik tek bir kural yoktur. Ulusal sosyal gelir aktarımının düzeyi, ekonomik sınırlardan çok, sosyal değerleri yansıtır (İLO,2001;55). Sosyal güvenlik sisteminin temel işleyişi gelirin yeniden dağılımına dayanır. Herhangi bir toplumda gelirin yeniden dağılımı düzeyini, yani dayanışmanın sınırını belirleyen genel bir kural yoktur. Bu sınır ancak siyasal olarak belirlenebilir ve ekonomik ölçütlerden çok toplumsal bakışı ve değerleri yansıtır (Cichon,1998;2).

Günümüzde uzun dönemli sosyal güvenlik yardımları, dağıtım finansman yöntemiyle yani, çalışan nüfustan prim olarak kesilen miktarların, emeklilere aylık olarak transferlerini öngören sistemle finanse edilmektedir. Genel ekonomik yapılar da 1970'lerin ortalarından bu yana süren durgunluk, kalkınma hızının ve buna paralel gelirlerin büyümesini yavaşlatmıştır. Bu gelişme sonucu, çalışan nüfustan kesilen primler, uzun vadeli sigorta kollarına yapılan ödemeleri karşılayamamış ve ortaya çıkan açık çalışanlardan daha fazla prim kesilmesi veya vergilendirme suretiyle kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak sorunun devam etmesine rağmen, artık çözümün daha fazla prim veya vergi artışıyla sağlanması fikrine karşı çıkılmaya ve bu sigorta kollarında gerçekçi çözüm yolları aranmaya başlanmıştır (Çelikoğlu, 1994;54).

Bu açıklamalar , sosyal güvenliğin finansman ihtiyacına genel bir bakıştır. Sosyal güvenlik sistemlerinin bir boyutu finansman kaynakları, diğer boyutu ise kaynakların kullanım yöntemidir. Bundan sonraki bölümde, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynakları ve yöntemleri üzerinde durulacaktır.

B-FİNANSMAN KAYNAKLARI

Sosyal güvenliğin gelir kaynakları, birbirinden kesin çizgilerle ayrılan iki temel düşünceden hareketle belirlenir. Bunlardan ilki, sosyal güvenliği, toplumun bir

sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devlete yüklemektedir. Kişinin sosyal güvenliği, toplumun bir yurttaşı olmaktan doğan bir hak niteliğini taşır. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin tüm giderleri devlet tarafından karşılanacaktır. Yani bu sistemde, sosyal güvenliğin finansmanı vergilerle sağlanacaktır. İkinci görüşte ise, kişisel sorumluluk ön plana çıkmakta, kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun doğal sonucu ise, sosyal güvenliğin finansman kaynağının işçi ve işverenlerde alınan primlerle karşılanmasıdır. Fakat genel eğilim, işçilerin katılma oranının gittikçe azalması, buna karşılık işverenlerin ve devlet katkılarının artmasıdır. Görülüyor ki bu sistemde üçlü bir finansman yolu izlenmektedir (Talas,1983;356; Dilik,1991;209).

İşverenler ve çalışanlar tarafından ödenen katkılar, vergiler yoluyla elde edilen gelirler ile biriken fonların gelirlerinden elde edilen gelirle sosyal korumanın finansman kaynaklarını oluşturur (İLO,2001;55).

1-İşçi Ve İşverenlerin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaları

Sosyal sigorta modelinin uygulandığı ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin başlıca gelir kaynağı, işçi ve işverenlerden alınan ve genellikle “prim” olarak adlandırılan paralardan oluşmaktadır.

Primler, yapı itibariyle, 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, tahsis bir amaçla kullanılan vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman aracıdır (Alper,2000;149).

Primlerin işçi ya da işverenlerden hangisinden ve ne oranda alınacağını normal olarak, karşılanan riskin özelliği tayin eder. Ancak, bunda ülkenin iktisadi,

sosyal düzen ve yapısının; çeşitli ideolojik ve siyasal şartların da rolü büyüktür (Dilik,1991;212).

Bu yönetimin benimsenmiş olması değişik gerekçelere dayanır. İşçi yönünden bakıldığında, kişisel sorumluluk ilkesinin temel alındığı görülür. İşçiler, sosyal güvenlik sistemleri mevcut olmasaydı, kendilerinin ve öteki aile bireylerinin sosyal risklere karşı güvencelerini kişisel tasarruflarıyla sağlamak zorunda kalacaklardı; sosyal güvenlik bu işlevi üstlendiğine göre, anılan tasarrufların bir bölümünü, zorunlu olarak sosyal sigortalara devretmeleri doğal karşılanmalıdır. Sosyal güvenliğin sağladığı yardımlardan yararlanan herkes, sistemin finansmanına da belirli ölçüde katılmalıdır. Çünkü kendilerine karşı sosyal güvence sağlanan riskler, yalnız işçinin yaptığı işten kaynaklanmamaktadır. Bunun yanında, yapılan işle bağlantısı olmayan fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskler de bulunmaktadır (Talas,1983; 356-357).

İşverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılma nedenleri ise, daha değişik gerekçelere dayanır. Her şeyden önce, sosyal güvenliğin tüm harcamalarının işçilerden alınacak primlerle sağlanması olanaklı değildir. İşverenlerin, çalıştırdıkları işçilerin sosyal risklere karşı korunmalarında belirli bir yararı da vardır. İşverenlerin ekonomik faaliyeti ile işçinin emeği arasında doğrudan bir bağlantı söz konusudur. İşverenler işçilerin emeği sayesinde gelir elde temekte, kar sağlamaktadırlar. Sosyal güvenlik emeği verimliliğine ve işçinin düzenli olarak mesleki faaliyetini yürütmesine katkıda bulunmaktadır. Bu ise son çözümlemede işverenin yararına bir sonuç doğuracaktır. O halde, işverenin elde edeceği tüm yararları karşı, belirli bir fedakarlığa da katlanması gerekmektedir (Talas,1983 ;357; Dilik,1991;219).

Öte yandan, işverenin, çalıştırdığı işçilerin karşılaşılabilecekleri riskler açısından bir sorumluluğu da söz konusudur. İş kazaları ve meslek hastalıkları bunun somut örnekleridir. Ancak riskleri sonuçlarına karşı sosyal sigortalarca bir güvence sağlanmamış olsaydı, işverenlerin sorumluluğu kabul edilecekti. Bu risklerin etkilerini giderme görevi sosyal güvenlik kurumlarınca üstlenildiğine göre, işverenlerin anılan kurumların finansmanına katılmaları en doğal çözümdür.

İşletmeler arasındaki ticari rekabet eşitliğini sağlama olgusu da, işverenlerin sosyal güvenliğin finansmanına katılmaları gerektirir. Çünkü işin yürütümü nedeniyle ortaya çıkabilecek risklere karşı, sosyal güvenlik sistemlerince belirli bir koruma öngörülmemiş olsaydı, işverenlerden bir bölümü gerekli önlemleri almamak suretiyle öbürleri karşısında daha elverişli rekabet koşullarına sahip olacaktı. Sosyal güvenlik sistemleri bu duruma engel olmuştur (Talas,1983;357;Dilik,1991;219).

Primlerin işçi ya da işverenlerden hangisinden ve ne oranda alınacağını normal olarak, karşılanan riskin özelliği tayin eder. Ancak, bunda ülkenin iktisadi, sosyal düzen ve yapısının; çeşitli ideolojik ve siyasal şartların da rolü büyüktür(Dilik,1991;212). Sosyal güvenliğin toplumun tüm bireyleri için temel bir hak, bunu gerçekleştirmenin devlet için bir görev olduğu, hem felsefi, hem de hukuksal planda, dünyanın tüm ülkelerinde kabul edilen bir gerçektir. Bununla birlikte, finansman açısından kişisel sorumluluk ilkesi ön planda tutulmuş, hukuk normları bu çerçevede düzenleme yapmıştır. Bunlara ek olarak, kimi ülkelerde, devletin ulusal bütçeden yaptığı katkı, anılan sistemin yetersizliklerini giderme amacına yöneliktir. Sosyal güvenliğin içinde bulunduğu mali kriz, devleti ulusal bütçeden yaptığı katkıyı arttırmaya zorlamakla birlikte, söz konusu katkı yine de ikinci planda kalmaktadır (Güzel/Okur,1999;65).

2-Devletin Ulusal Bütçeden Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılımı

İşçi ve işverenlerin yanında, devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katkısı gittikçe artma eğilimi göstermiştir. Devletin, sosyal güvenliğin finansmanına katkısı; primlere benzer biçimde ödemelerde bulunarak; sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini karşılayarak, anılan kurumların bilanço açığını kapatarak, vergi indirimi ve başka kolaylıklar tanıma gibi yöntemlerle söz konusu olabilmektedir (Güzel/Okur, 1999; 66;Dilik,1992;235).

Devletin sosyal güvenliğin finansına katılma nedenleri çeşitlidir. Bunların en önemlisi, vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlamanın devlete anayasal bir görev

olarak verilmiş olmasıdır. Toplum sağlığının korunması, hasta, çocuk ve yaşlılara yardım yapılması, modern devletin en önemli görevleri arasında yer alır. Sosyal sigortaların finansmanına katkıda bulunma, devletin bu amaçla sosyal sigortaların kurulmasından önce yaptığı, yapmak zorunda olduğu giderlerin başka bir türüdür. Öte yandan, devletin katkısı işçi ve işverenlerden alınacak primlerin daha ölçülü bir düzeyde kalmasını sağlayacaktır. Sosyal güvenliğin gelir kaynakları ile görevleri arasındaki dengesizlik, ister istemez primlere yansır. Bu durum ise ekonomik sakıncalar doğurur. Devletin katkısı, aynı zamanda çeşitli gruplar arasındaki dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur. Bu sayede sosyal güvenliğin finansman yükü daha adil biçimde dağıtılmış olacaktır. Özellikle, işçiler, kazançları üzerinden eşit oranlarda prim ödemektedirler. Bu ise emek gelirleri düşük olan sigortalılar aleyhine bir sonuç doğurur. Eğer devlet eşit oranlı primler yerine, artan oranlı vergilerle sosyal sigorta giderlerinin bir kısmını karşılayacak olursa, bu adaletsizlik bir dereceye kadar giderilmiş olacaktır (Talas, 1983;358; Dilik,1992;242).

Türkiye’de devlet sosyal güvenliğin finansmanına, işsizlik sigortasına % 2’lik oran dışında kural olarak herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Oysa, 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun , 19. Maddesinde; Kurumun gelir kaynakları arasında genel bütçeden yapılacak yardımlar da sayılmıştır. Böylece yasa koyucu, sosyal sigortaların finansmanına devletin katılımı ilkesini kabul etmiş olmaktadır. Ne var ki, bugüne kadar devlet sosyal sigortalara genel bütçeden düzenli olarak herhangi bir yardım yapmamıştır. Hatta, V.Beş Yıllık Kalkınma Planında; sosyal sigorta kuruluşlarına devlet tarafından sübvansiyon yapılmayacağı açık bir biçimde vurgulanmıştı (DPT,1985;154). 1425 sayılı Kanunla 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa eklenen geçici 146. Madde ile; sandığın gelirlerinin giderlerini karşılayamaması halinde, aradaki farkın hazinece karşılanacağı öngörülmüştür. Bu hükme dayanılarak, Emekli Sandığına, anılan koşulun gerçekleşmesi durumunda, devlet katkıda bulunmaktadır. Ülkemizde devletin sosyal güvenliğin finansmanına düzenli katkısı sadece Emekli Sandığı ile sınırlı kalmıştır. Ancak son yıllardaki finansman açığı nedeniyle diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına da her geçen yıl artan oranda ulusal bütçeden kaynak transferi yapılmaktadır. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Devletin Sosyal Sigorta Sisteminin finansmanına katkıda bulunma

imkanları araştırılacaktır” (VI.Plan,1990,305) denilirken, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Devlet, sosyal devlet anlayışı içinde sosyal güvenlik sistemini desteklemeye devam edecektir” ifadesine yer verilmiştir(VII.Plan1995;95; Güzel /Okur,1999; 67).

Sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut gelir kaynaklarının yetersizliği, başka finansman kaynağı arayışlarını zorunlu hale getirmiştir. Vergi yoluyla finansman kaynağı yaratma, üzerinde durulan bir başka yöntemdir.

3-Finansman Kaynağı Olarak Vergiler

Vergiler, tarihsel gelişim içinde bazı ülkelerde sosyal güvenliğin finansman kaynağı olarak önemli bir paya sahip olmuştur. Yeni Zelanda’da sosyal güvenlik sisteminin oluşturulduğu 1938 yılından itibaren ve son yıllara kadar gelirler üzerinden alınan vergiler, sistemin tek finansman kaynağı olmuştur. İngiltere’de Beveridge Raporu, kimi riskler açısından aynı ilkeyi benimsemiştir. Bu rapora göre aile yükleri ile ulusal sağlık sigortasının finansmanı, ulusal dayanışma ilkesi çerçevesinde vergilerle sağlanmalıdır. İngiltere’de son yıllara değin bu uygulama devam etmiştir. Danimarka, ulusal bütçeden (toplanan vergilerden) sosyal güvenliğin finansman ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda’da ise, mesleki gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Öteki AB ülkelerinde, vergi tekniğine istisnai olarak ve daha çok dolaylı vergiler çerçevesinde başvurulmaktadır. Oysa, Norveç’de sosyal güvenliğin finansmanı açısından vergiler önemli bir yer tutar (Tuncay, 1998;52-53; Güzel/Okur, 1999; 68; Egeli,2003;31).

Sosyal güvenliğin finansmanının vergi yoluyla sağlanmasının ilk koşulu, genel kapsamlı bir sosyal güvenlik isteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle sosyal güvenlik sistemlerinin bütün nüfusu kapsamaması nedeniyle vergi yoluyla finansman sisteminin oluşturulamadığı belirtilmektedir. Vergi ile finansman konusunda sigorta kolları açısından yapılan bir değerlendirme ise, mesleki gelirlerin yerine geçecek biçimde yapılan ödemelerin(işgörememezlik

ödemeleri, malullük ve yaşlılık aylıkları), emek geliriyle olan ilişkileri nedeniyle, finansmanın primlerle; buna karşın, mesleki gelirle ilişkili olmayan ödemelerin (aile yardımları, sağlık hizmetleri) finansmanının da ulusal dayanışma ilkesi ışığında, toplumun tüm bireylerinden alınacak vergilerle karşılanmasının uygun olacağı şeklindedir (Çelikoğlu,1994;63).

Küreselleşmenin bir sonucu olarak ulusal devletin mali egemenliğinin zayıflaması ulusal sosyal güvenlik sistemleri için bir başka meydan okumadır. Yeni finansman kaynakları bulunamazsa, sosyal koruma kapsamının genişlemesi olanağı ortadan kalkacağı gibi, varolan yardım düzeyleri de azalacaktır (İLO,2001; 51).

Sosyal güvenliğin finansmanının gerçekleştirilmesine yönelik tehdit, ulusal olduğu kadar küreseldir. Küresel ekonomik aktörler, ulus devletin sosyal güvenlik katkısı toplama ve vergilendirme gücünü önemli oranda kısıtlayacak olursa, yirminci yüzyılda sosyal güvenlik alanında elde edilen ilerlemeler gelecek yıllarda önemli belirsizliklere karşı karşıya kalacaktır. Devletler bu önemli konuda egemenliklerini korumak için işbirliği yapmak zorundadır (İLO,2001;60).

Özellikle sosyal koruma kapsamının yaygın olmadığı gelişmekte olan ülkelerde mali yapının sosyal korumanın finansmanına destek olmak amacıyla yeniden düzenlenmesi olası görünmektedir. Bu toplumlarda artan sosyal koruma istemi ve gereksinimi sosyal ve siyasal anlamda belirleyicilik taşıyacaktır. Ancak, sermaye hareketlerinin ve gelirlerinin vergilendirilmesi konusunda uluslararası bir uzlaşmaya varılması belirleyici olacaktır. Çünkü sermaye hareketlerinin ve gelirlerinin vergilendirilmesi, gelişmekte olan ülkeler kadar, gelişmiş ülkeler için de bir sorundur. Bu sorunun en önemli parçası doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ve çok uluslu işletmelerin vergilendirilmesidir(Kapar,2003;276). Bu bağlamda, çalışanların ve düşük gelirliilerinin üzerindeki vergi ve katkı yükünün diğer ekonomik ve sosyal gruplara kaydırılması gittikçe güçleşmektedir.

Avrupa ülkelerinde, sosyal korumanın finansmanı için yeni gelir kaynaklarının yaratılmasına yönelik girişimler vardır ve yeni vergilerin oluşturulması

önerilmektedir. Bu yolla sosyal korumanın finansmanının yeniden düzenlenmesi, çalışanlar üzerindeki yükün azaltılması ve daha sürdürülebilir bir sosyal koruma sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır (Kapar,2003;277).

C-FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin finansman yöntemleri, bireyleri risklere karşı korumak amacıyla oluşturulan sosyal güvenlik programlarının gelir-gider dengesinin sağlanması teknikleridir. Uygulamada bu denge, belirli zamanlardaki gerekli harcama miktarına bağlı 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 (Çelikoğlu,1994;72-73).

Primli sosyal güvenlik sistemleri, başlıca iki şekilde işler. Birincisi 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.İkincisi ise, ilgililerden belli bir dönemde alınan primlerin aynı dönemdeki yardımlara tahsis edilmesidir. Buna dağıtım (pay-as-you-go) yöntemi denir (Tuncay,2000;3). Bunlardan birinin öbürüne bağlanması söz konusu olabileceği gibi karma bir yöntem de başvurulabilir.

1-Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Kapitalizasyon ya da fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Biriken fonlar, işletilerek tekrar ekonomiye dönmektedir. Fonların işletilmesinden elde edilen gelirler, para değerinin reel korunması şartıyla, ileride sağlanacak sosyal gelirlerin finansmanını kolaylaştırmaktadır. Bu yöntem, yaşlılık, malulülük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarında daha iyi uygulanmaktadır (Dilik, 1991;248).

Yöntemin temelinde matematiğe dayalı aktüerya hesapları yatar. Yöntemin işleyişi ise, piyasadaki cari faiz oranını esas alarak, bugünkü gelirin ilerideki belli bir tarihte ulaşacağı kapitalize değeri hesaplamak şeklindedir (TOBB,1994;80). Kısacası, fonlama yönteminin esası, bugün toplanan primlerin bir fonda biriktirilip, en iyi şekilde değerlendirilerek, gelecekte kullanılmasıdır.

Bu yöntemde fonların teşekkülü bireysel ya da kolektif esasa dayanabilir.

a-Bireysel Fon Yöntemi

Bireysel kapitalizasyon yönteminde, her sigortalı adına, sigortalının kendisini ve işverenin ödediği primler, sigortalının Kurumdaki kişisel hesabına geçirilir. Bu hesapta biriken paralar, ileride aynı şahsa yapılacak ödemelerin karşılığını oluşturur (Dilik,1991;247). Ödenecek prim ve vergi gelir miktarının belirlenmesinde; kişinin yaş, medeni hal ve diğer sübjektif özellikleri dikkate alınmaktadır. Söz konusu durum, prim miktarında bireysel farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Yazgan,1977;112).

Uygulamada bireysel fonlar genellikle “bireysel emeklilik planı” ve “ mesleki emeklilik planı” şeklinde görülebilir (Uşun,2004;40).

Bireysel fonlamaya dayanan bireysel emeklilik planları (Individual Retirement Schemes), her sigortalının primleri kendi adına açılacak bir hesapta toplanmakta ve fon yöneticisi tarafından yönetilmektedir. Bu yöntemde, primle yardım arasında yakın ilişki kurulduğundan, prim ödemediği kaçınma eğiliminin azalacağı belirtilmektedir. Ücretler arasında farklılık, primler için de söz konusu olacağından, bu yöntemde düşük ücretliler emekli olduklarında daha düşük aylık alacaklardır(Tuncay,2000;8).

Bu planların uygulanmasındaki amaç, bireylerin, çalışma dönemlerinde, daha rahat bir emeklilik dönemi için kendi kendilerini destekleyen tasarruflar

yapmalarıdır. Nitekim, bireysel emeklilik planlarının cazip olan yönü, kendi tasarrufları üzerinde bir mülkiyet ve sorumluluğa sahip olmalarıdır. Ayrıca, çalışanlar, kendilerine tanınan imkanlar ölçüsünde, emeklilik tasarruflarını değerlendirme konusunda tercih yapabileceklerdir(Mitchell,2002;1).

Bireysel fonlama esasına dayanan bir diğer plan ise mesleki emeklilik planıdır. Mesleki emeklilik planları, çalışanları teşvik etmek ve yitirmemek amacıyla işverenler tarafından düzenlenir. Genellikle, vergi avantajları ile kolaylaştırılan bu planlar, geçmişte tanımlı fayda esaslı ve kısmi fonlama eğiliminde olmalarına karşın; günümüzde giderek tanımlı katkı esaslı ve fonlama derecesi artan bir görünüme sahip olmuşlardır. Almanya, Japonya, Hollanda, İsviçre, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde çalışanların %40'ından fazlası mesleki emeklilik planları tarafından korunmaktadır. Fakat, gelişmekte olan ülkelerde bu çok daha azdır (Uşun,2004;40).

Bireysel fon yönetimi, dayanışma ve sosyal risk yükünün bireyler arasında dağıtımını ilkesine ters düştüğü için; günümüz sosyal güvenlik anlayışına uygun düşmemektedir. Bu nedenle; bireysel fonlama yöntemine sosyal güvenlik düzenlemelerinde çok az rastlanmakla beraber, daha az masraflı ve daha çok kişisel girişim ruhuna dayalı olduğundan özel sigortalarda kullanılmaktadır (Uğur,2004;52).

b-Kollektif Fon Yöntemi

Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, sosyal güvenlik kurumuna ödenen primler, ortak bir fonda toplanır ve öteki hak sahiplerine yapılacak yardımların karşılığını oluşturur (Güzel/Okur, 1999; 68-69; Arıcı,1999; 121-122). Yani; kolektif fon yönteminde dağıtım yönteminde olduğu gibi belli dönemde toplanan primler o döneme ait harcamalarda kullanılmamaktadır. Toplanan primlerle mali birikimler sağlanmaktadır. Ancak, fonda biriken paralar, üretim alanı dışında kaldığında ve özellikle enflasyonun yüksek olduğu zamanlarda reel kayıplarla karşılaşma riski taşımaktadır (Uğur,2004;52).

Kolektif fon yönteminde bireysel fon yönteminin aksine bireysel farklılıklar dikkate alınmaksızın herkesten aynı miktarda prim alınmaktadır. Toplam prim gelirleri, toplam gelir talepleri ile genel giderlerin tutarına denk olursa yeterli kabul edilmektedir. Nesil içi ve nesiller arası dayanışmayı sağlayan bu sistem, sosyal sigortaların amaçlarına (Çubuk,1986;209) daha uygun düşmektedir.

Gerek ferdi gerekse kolektif kapitalizasyon metodunda, belirli bir dönemde toplanan kaynaklar, o dönemde kullanılmadığı için büyük kaynaklar toplanabilmektedir.

Kapitalizasyon yönteminin faydaları (Arıcı,1999;122);

Bu metodun temel faydası fon teşkiline imkan sağlamasıdır. Özellikle uzun vadeli sigorta kolları bakımından bu husus önem taşımaktadır. Çünkü bu sigorta kollarında riskler daha uzun ve geç bir zaman diliminde ortaya çıktığı için büyük fonlar oluşabilmektedir. Bu fonlar hem ülke için bir kaynak olmakta hem de bizzat kaynak yaratarak sistemin finansmanında kaynak ihtiyacının azaltılmasına katkı sağlamaktadır. Nesil içi ve nesiller arası dayanışmaya imkan verme ve iktisadi istikrarı etkileme gibi fonksiyonu da bulunmaktadır. Kapitalizasyon yöntemi; yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun süreli riskleri karşılayan sigorta kollarına uygun düşmektedir.

Sermaye birikimi yönteminin sakıncalarından da söz etmek mümkündür. Sakıncaları(Arici,1999;123);

Sermaye birikimi yöntemi yönetimi zor bir finansman yöntemidir. Her bir risk için her sigortalıya ayrı hesaplar açılması, ayrı fonlar teşkil edilmesi ve nemalandırılmasının sağlanması kolay değildir.

Bu yöntemin asıl zorluğu teşkil edilen fonların enflasyon karşısında korunması ve değer yaratacak şekilde yatırıma yönlendirilmesinin zor bir mesele olmasıdır. Özellikle enflasyon oranı yüksek ülkelerde fonların reel değerlerinin

korunması çok güç bir meseledir. Ekonomisi istikrarlı bir büyüme gösteren, enflasyon oranlarının düşük olduğu ülkelerde ekonomi için çok büyük faydası olabilen bu fonlar enflasyonun yüksek olduğu durumlarda bir büyük risk haline gelebilmektedir. Fonların yatırım alanlarına yönlendirilmesi, anılan sakıncaları bir ölçüde bertaraf edebilir; ancak karmaşık bir mekanizma olduğundan, her zaman bu yola başvurmak kolay olmayabilir. Bu sakıncalar, bir çok ülkede kapitalizasyon yönteminin yerini dağıtım yöntemine terk etmesi sonucunu doğurmuştur.

2-Dağıtım Yöntemi

Para değerindeki düşüşlerin zararlı sonuçlarından korunmak için, pozitif hukukların çoğu, özellikle yaşlılık aylıkları açısından dağıtım yöntemini benimsemişlerdir. Bu yöntemde, belirli bir yılın gelirleri, yine o yılın giderlerine tahsis edilmektedir. Başka bir ifadeyle belirli bir dönemin prim gelirleri, aynı dönemdeki sigorta yardımları ile öteki giderlerin karşılığını oluşturur. Yöntem, belirli bir dönemdeki gelirlerle, aynı dönemdeki giderler arasında bir dengenin kurulması esasına dayanır. Kural olarak, ihtiyat fonları oluşturulmaz; ancak yaşlılık ve sakatlık sigortaları söz konusu olduğunda, dönem içinde kimi yedek fonlar ayırmayı kabul eden dağıtım yöntemleri de bulunmaktadır. Bu fonların amacı, beklenilmeyen giderleri karşılamaktır (Güzel/Okur,1999;69;Talas,1983;362).

Dağıtım yöntemi, belirli dönemdeki gelir-gider dengesi temeline oturtulduğu için, aktif sigortalıların ödedikleri primler, kapitalizasyon yönteminde olduğu gibi herhangi bir fon oluşturmaksızın, aynı dönemdeki pasif sigortalılara veya bunların hak sahiplerine yapılacak sigorta yardımlarını karşılar. Prim ödeyenler ise, gelecekteki sigorta yardımlarına hak kazanırlar. Bunlara yapılacak yardımlar ise, izleyen sigorta kuşağının ödeyeceği prim gelirleriyle karşılanacaktır. Dikkat edilirse yöntem, bir sosyal grubun bireyleri arasındaki dayanışma ilkesine yaslanmaktadır. Çünkü aktif sigortalı (halen çalışan ve prim ödeyen) grubu, pasif sigortalı (çalışmayan ve sigorta yardımlarını alan) grubuna yapılan yardımları finanse etmiş olmaktadır. Bu iki grup arasındaki ilişki, demografik, teknik ve hukuksal etkenlerle sürekli değişkenlik gösterir. Prim ödeyenlerin sayısı, yardım alanlardan fazla ise,

prim oranlarının düşürülmesi ya da yardım miktarının yükseltilmesi söz konusu olabilecektir. Tersine bir durumda, yani prim ödeyenlerin sayısındaki azalma ya da prim oranlarında bir artış ya da sigorta yardımlarının miktarında bir düşüşe neden olacaktır. Şu halde dağıtım yönteminin işlevi, belirtilen etkenlerdeki dengeyi zorunlu kılar. Dengenin bozulduğu dönemlerde, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanı sorunu ortaya çıkacaktır. Bu nedendir ki, dağıtım yöntemini benimseyen ülkelerde, özellikle son yıllardaki olumsuz gelişmeler (işsizlik, yaşlı nüfustaki artış vb.) devleti, ulusal bütçeden veya dolaylı vergilerle sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmaya zorlamıştır (Güzel/ Okur,1999;70).

Dağıtım yöntemi özellikle hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlayan sigorta kollarına uygun düşmektedir (Dilik,1991;247). Bununla birlikte, kapitalizasyon yönteminin sakıncaları dikkate alınarak, günümüzde, yaşlılık ve sakatlık gibi uzun dönemli sigorta kolları için de bu yönteme başvurulmaktadır. Dağıtım yöntemi, karmaşık hesaplama işlemlerini ve toplanan fonların işletilmesi gibi sorunları ortadan kaldırıncaya, para değerindeki düşmelere karşı güven verici ve oldukça basit bir yöntemdir. Buna karşılık, yaşlılık sigortasına uygulandığında, pasif sigortalı sayısı arttıkça, gelir-gider dengesi de bozulacaktır. Bu durumda ya primleri yükseltmek ya da aylıkların miktarını düşük tutmak gibi çözümü mümkün olmayan bir sorun ortaya çıkacaktır (Talas,1983;363).

3-Dağıtım ve Fon Yönteminin Kıyaslanması

Hangi yöntemin daha iyi olacağı noktasında üzerinde önemle durulması gereken husus; ödenecek prim miktarının daha yüksek olacağı konusudur. Aşağıda dağıtım ve fon yöntemi kıyaslanmakta ve söz konusu Tablo 2'de özetlenmektedir (Uğur,2004;52-54).

Tablo 2: Dağıtım ve Fon Yönteminin Kıyaslanması

DAĞITIM YÖNTEMİ	FON YÖNTEMİ
Hesap daha sadedir.	Hesapları karışıktır.
Primler ücretlerle bağlantılı olduğundan ücretler artınca primler de artar.	Primler ücretlerle bağlantılı olmadığından, primler ücret artışına bağlı olmadan belirlenir.
Sosyal sigortalarda daha yaygın kullanılan bir yöntemdir.	Özel sigortalarda daha yaygın kullanılan bir yöntemdir.
Uzun vadeli sigorta kollarının ilk kuruluşunda uygulanması çok zordur.	Uzun vadeli sigorta kolaylıkla uygulanabilir.
Gelirler ve giderler aynı dönem içerisinde gerçekleşir.	Giderlerin oluşacağı döneme kadar gelirler bir fonda toplanarak değerlendirilir.
Gelirin yeniden dağılımı söz konusu olduğundan, sosyal transferlere olabildiğince olanak verilir.	Gelirin yeniden dağılımı söz konusu olmadığından, sosyal transferlere sınırlı düzeyde olanak verilir.
Uygulamada kolektivizm karakteristiği taşır	Uygulamada kolektivizm karakteri de taşıyabilmesine karşın genelde bireyseldir.
Belirli fayda esaslı emeklilik programlarına daha uygundur.	Belirli katkı esaslı emeklilik programlarına daha uygundur.

Uğur,2004;54.

Yukarıdaki karşılaştırma her iki yöntem arasındaki farkı ortaya koyabilmektedir. Fakat bu şekildeki bir karşılaştırmanın büyük pratik bir taşımadığını belirtelim. Örneğin sosyal sigortaların ilk kuruluş dönemlerinde sağlanan sürekli sosyal gelirlerin sigortalı sayısına oranı çok küçüktür. Ancak belirli bir dönem geçtikten sonra bağlanılacak yaşlılık, malullük ve ölüm aylıklarından dolayı bu oran yükselmektedir. Bu nedenlerle örneğin, yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarının ilk kuruluşta normal şartlarda dağıtım yöntemi ile finansmanı pratik bakımdan imkansızdır. Çünkü giderler çok düşük olacağından başlangıçta primlerin

sıfıra yakın bir seviyede olması ya da yöntemin gerektirmediği halde fon biriktirilmesi zorunludur (Dilik,1991;250).

Görülüyor ki, kapitalizasyon ya da dağıtım yöntemleri hakkında yargıya varırken uygulamadaki gerçekçi durum, dışardan gelen bozucu unsurlar ve bunlara karşı yöntemin dayanıklılığının da dikkate alınmasıdır (Dilik,1991;251).

3-Türkiye’de Uygulanan Finansman Yöntemi

Türkiye’de uygulanan finansman yöntemini belirleyebilmek için sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Bağ-Kur, T.C.Emekli Sandığı) ayrı değerlendirilmesi gerekecektir. Herhangi bir sosyal güvenlik kurumu tarafından uygulanan finansman yönteminin türünü, ayrılan karşılıkların durumu belirler (Dilik,1991;251).

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre (m.137) her hesap yılı sonunda, o yıl içinde elde edilen primlerden ve Kurumun diğer gelirlerinden şu karşılıkları ayırmak zorundadır:

- a)Matematik karşılık,
- b)Ödenmiş primler karşılığı
- c)Diğer karşılıklar
- d)Olağanüstü karşılıklar.

Finansman yöntemini belirleme açısından, ilk iki karşılık türü önem taşır. Öyleyse, çeşitli sigorta kollarında bu karşılıkların ayrılıp ayrılmadığı belirlenmelidir. İş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında, sigortalılara ve hak sahiplerine sağlanmakta olan uzun dönemli yardımlar (sürekli iş göremezlik geliri ve ölüm aylığı) için matematik karşılık ayrılmaktadır. Oysa, kısa süreli yardımlar (sağlık yardımları, geçici iş göremezlik ödeneği) için ise böyle bir karşılık ayrılmamaktadır. Şu halde, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasının uzun süreli ödemeleri açısından kapitalizasyon, ötekileri için ise dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Öbür kısa vadeli sigorta kolları olan hastalık ve analık sigortasında herhangi bir matematik karşılık

veya ödenmiş primler karşılığı ayrılmamaktadır. Bu nedenle, bu sigorta kollarında dağıtım yöntemi geçerlidir. Malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında, sigortalılarla hak sahiplerine yapılmakta olan sürekli ödemeleri için matematik karşılıktan başka, ileride bağlanacak aylık ve gelirler ile yapılacak toptan ödemeleri karşılamak üzere ödenmiş primler karşılığı da ayrılmaktadır. O halde bu sigorta kolları açısından kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır (Dilik,1991;253;Şakar,2002;59).

1479 Sayılı Bağ-Kur Kanunu da (md.79) her yıla ait gelirlerden matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı ve olağanüstü karşılık ve öteki karşılıklar adı altında karşılıkların ayrılmasını öngörmektedir. Böylece, Bağ-Kur, matematik ve ödenmiş primler karşılıkları ayırmak durumunda olduğuna göre, bu sosyal güvenlik kurumunca uygulanan finansman yöntemi de kapitalizasyon yöntemi olmaktadır (Talas,1983;395; DPT,1983;5).

T.C. Emekli Sandığının uyguladığı finansman yöntemi başlangıçta kapitalizasyon yöntemi idi. Böyle bir yöntem içinde fon oluşumu için ayrılan karşılıklarla, cari yıl gelirlerinin aynı yılın giderlerini karşılayamaması gibi bir sorunun ortaya çıkmaması gerekirdi. Ancak aktüaryal dengenin getirdiği gelir artışları sağlanmadan, ödeme yükünü arttıran kanuni değişiklikler sebebiyle nakit açığı ortaya çıkmış, 1971 yılında 1425 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeyle , açıkların genel bütçeden karşılanması öngörülmüş ve “Hazine Garantisi Altında Kapitalizasyon Yöntemi” olarak adlandırılan, aslında dağıtım yönteminden başka bir şey olmayan bir finansman yöntemi uygulanmaya başlanmıştır (Şakar,2002,59; DPT,1983;45).

T.C. Emekli Sandığının bu özel durumu bir yana bırakılırsa, Türk Sosyal Güvenlik Kurumlarının finansmanı açısından kapitalizasyon yönteminin ağırlık kazandığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Oysa bu yöntem sakıncaları nedeniyle, birçok ülkede terkedilmiştir(Güzel/Okur,1999;71). Özellikle enflasyon eğilimleri ve sık sık başvurulan devalüasyonlar, kapitalizasyon yönteminden beklenen yararları hemen hemen tümüyle silmektedir(Talas,1983;395;DPT,1983;52). Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumlarının finansmanı açısından dağıtım yöntemi benimsenmelidir

(DPT,1983;52). Bu görüş, DPT Sosyal Güvenlik Alt Komisyon Raporunda şöyle ifade edilmiştir: “Özellikle Sosyal Sigortalar Kurumunun 1983 yılından itibaren (repartisyon) dağıtım sistemine geçişini sağlayacak yasal düzenlemelerin hemen yapılması gerekli görülmektedir. Ancak gerekli gelir artışı tedbiri olarak... prime esas kazançlarda tavanın kaldırılması, keza acil tedbirler meyanında görülmektedir.” Nitekim, 3395 sayılı Yasa ile prime esas kazançların tavanı, üst gösterge tablosu aracılığıyla önemli ölçüde yükseltilmiştir(Güzel/Okur,1999;71).

Sosyal güvenlik kavramının tanımı yapılıp, amacı ve yöntemleri ve finansman kaynakları ile yöntemleri aktarılmaya çalışıldıktan sonra sosyal güvenlik sistemleri ve özellikleri tanıtılmaya çalışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

I-BİR SİSTEM OLARAK SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal güvenlik, toplumda yaşayan her kesimi hiçbir ayırım gözetmeksizin hayatın çeşitli sosyal risklerine karşı ekonomik güvence altına alarak yarın endişesinden kurtarmaya, toplumda yoksul ve muhtaç insanlara yardım ederek onlara insan onuruna yaraşır en az yaşam düzeyi sağlamaya çalışır. Böylelikle bir ülkede, sosyal adaletin ve sosyal devlet ilkesinin gerçekleşmesine hizmet eder. Şu noktayı önemle belirtmek gerekir ki, sosyal güvenlik, doğuş nedeni olarak fakirliğin, muhtaçlığın önlenmesi ise de bugün gelişmiş ülkeler bu hedefi çoktan aşmış ve bir ülkede yaşayan tüm insanlara insanlık onuruna yaraşır asgari geçim düzeyinin sağlanması şöyle dursun bu düzeyin üstüne çıkmaya yönelmiştir (Tuncay, 1998;4-5).

Sosyal güvenlik sadece bireylerin geleceğini güvence altına almaya yönelik kurallar bütünü değildir. Aynı zamanda sosyal politikanın bir aracı olarak, bireylerin belirli tehlikelere karşı ekonomik güvenliklerinin sağlanması ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesini de hedeflemektedir. Bu niteliği gereği sosyal güvenlik, bir sistemdir (Sauders,2001;71). Sosyal güvenlik sistemi, sosyal sistemin bir alt sistemidir. Bu bakımdan içinde bulunduğu üst sistemin özelliklerinden etkilenir. Dolayısıyla, ihtiyaçlarına cevap vermek için oluşturulduğu toplumun iktisadi, sosyal ve kültürel yapısındaki değişimler sosyal güvenlik sistemini etkiler. Bu da sosyal güvenlik sisteminin dinamik yönünü oluşturur (Alper;2000;19).

A-NİTELİĞİ VE ÖNEMİ

Sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması için geliştirilen tedbirler ve oluşturulan kurumlardan oluşan sosyal güvenlik sistemleri, bugün gelinen noktada belirlenen amaçlarını daha etkin olarak geliştirmek için belirli çalışma prensipleri geliştirmişler ve belirli özelliklere sahip bir organizasyon yapısı oluşturmuşlardır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin hemen hemen her ülkedeki ortak özellikleri ve prensipleri şunlardır (Alper,2000;17-18);

*Sosyal güvenlik temel insan haklarından biri olarak kabul edilmiş ve bu hakkın gereklerini yerine getirme görevi devlete verilmiştir. Bu esas, İLO sözleşmelerinde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve ülke anayasalarının bir çoğunda yer almıştır. Devlet bu görevi, öncelikli bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmak ve faaliyetlerinde sürekliliği sağlamak suretiyle yerine getirir. Sosyal güvenliğin finansmanına belirli oranda iştirak etmek de devletin bu görevleri arasında yer alır.

*Sosyal güvenliğin garantisinin sağlanması, hiçbir toplumda ferdi inisiyatife bırakılmamıştır. Ferdin gerek geleceği değerlendirme konusunda ki değerlendirmelerinde uzağı görememe yönündeki zaafı (miyopluk davranışı), gerekse sosyal güvenlik garantisi sağlama bakımından karşılaştırdığı yetersizlikler, zorunlu kapsama almayı gündeme getirmiştir. Özellikle sosyal sigorta kurumları, finansmanından yönetimine bu zorunluluk ilkesi doğrultusunda yapılandırılmışlardır. Sosyal güvenlik garantisi sağlama konusunda ferdi inisiyatife daha fazla ağırlık verme düşüncesi 1990'lı yıllarda gündeme daha yaygın olarak gelmeye başlamıştır.

*Sosyal güvenlik sistemleri, bir ülke halkını oluşturan herkesi, bütün sosyal güvenlik tehlikelerine karşı koruma kapsamına alma ve onları yaşadıkları toplum içinde başkalarına muhtaç etmeyecek bir hayat standardına kavuşturmayı amaçlamaktadırlar. Bu açıdan sosyal güvenlik sistemleri, ferdi hürriyetin korunması ve şahsiyetin gelişmesinin garantisi olmaktadır.

*Sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan ilgili tarafların sistemin finansmanına iştiraki söz konusudur. Sigortalılar ve işverenler ile sosyal güvenlik sisteminden doğrudan faydalanan taraflar olarak, devlet de görevi gereği olarak finansmana iştirak eder. Tarafların sistemin finansmanına ilişkin şekilleri ve yükleri, ülkelerin iktisadi ve sosyal yapılarına bağlı olarak değişir. Ancak genel olarak sosyal sigortaların yükü ağırlıklı olarak işverenlerin üzerindedir. Devlet prim ödeyen

üçüncü taraf olarak değil, açıkları kapatan veya harcamaların belirli bir miktarını karşılayan taraf olarak finansmana katılır.

*Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı garanti seviye olarak tehlikeyi cazip kılmamalı ve insanları ataletle sevk etmemelidir. İnsanları çalışmadan alıkoyacak ve tasarrufu unutturmayacak bir seviyede koruma garantisi sağlamalıdır. Toplumsal dayanışmanın en kapsamlı örneğini oluşturan sosyal güvenlik, toplumsal dayanışmayı ve sosyal adaleti zedeleyen unsurlar taşımamalıdır. Bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemleri, iktisadi ve sosyal değişkenler üzerinde olumsuz etkilere sahip olmamalıdır.

*Sosyal güvenlikte koruma birimi ailedir. Sosyal güvenlik kurumları yükümlülük açısından fertlerle ilişki kurarken, sağlanan sosyal güvenlik garantisi bakımından ferdi ailesi ile birlikte düşünmektedir. Sosyal güvenlik ivazları yalnızca ferdin ihtiyaçları değil, ailesinin ihtiyaçları düşünülerek belirlenmektedir. Koruma kapsamına alınan aile, geniş anlamda aile olmakla birlikte toplumdan topluma değişiklikler gösterebilmektedir.

*Aslolan fertlerin çalışarak gelir elde etmeleri ve kendi geçimlerini sağlamaları olduğu için, çalışma gücü kayıplarının ortadan kaldırılmasına yönelik sosyal güvenlik garantisi, mali endişeler en asgari düzeyde dikkate alınarak karşılanır. Bu açıdan sağlık hizmetlerinden faydalanma konusundaki bütün sınırlamalar kaldırılma eğilimindedir.

İnsanlığın muhtaçlığa karşı sürekli bir mücadele içinde olduğu bilindiğine göre; bu noktada sosyal güvenliğin öneminin tartışılması anlamsızdır. Sosyal güvenlik tüm insanlar ve toplumlar için önemli bir gereksinimdir, bu bakımdan hem kişi, hem de toplum açısından önem taşımaktadır. Çeşitli yönleriyle sosyal güvenliğin önemini ortaya koymak mümkündür (Duygulu-Pehlivan,2004;6).

1-Hukuki Bakımdan Önemi

Sosyal güvenliğin hukuki bakımdan önemi, günümüzde sosyal güvenliğin bir insan hakkı olarak bütün milletlerarası insan hakları ile ilgili belgelerde ve milli seviyede de anayasalarda kabul görmüş olmasından kaynaklanmaktadır (Akad,1992; 14).

Sosyal güvenlik hakkının tanınması ile birlikte gelecek endişesinden kurtulma, gününü ve geleceğini emniyet altına alma mücadelesinde insanoğlu, tek başına kalmaktan kurtularak, devletten bu konuda tedbir almasını isteme hakkına sahip olmuştur. Çünkü en yüksek derecede sosyal güvenlik ihtiyacının tatmini devletin milli seviyede organize ettiği sosyal güvenlik sistemi içerisinde sağlanabilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve gelişmesinde sosyal güvenliğin bir hak olarak anayasalarda yer almış olup olmamasının belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Ayrıca, sosyal güvenliğin bir hak olarak kabul edilmiş bulunması insan hakları alanında bir seviye belirlemesi imkanını verdiği gibi sosyal güvenlik alanında da bir gelişmeyi ifade eder (Arıcı,1999;29).

2-Ekonomik Bakımdan Önemi

Modern anlamda sosyal güvenlik sistemlerinin hedefleri, insanlara ekonomik bakımdan emniyet sağlamaktır. Böylece kişiler ihtiyaçlarını karşılamak için muhtaç oldukları gelir garantisini elde etmek ve ihtiyaçlarının esaretinden, dolayısıyla muhtaçlıktan kurtulabilmektedir (Arıcı,1999;30).

Sosyal güvenlik, kişiye muhtaçlığa karşı gelir garantisi sağlayan ve bu suretle ihtiyaçlarını temin etme bakımından bir emniyet sağlayan sistemdir. İktisat ise, sınırsız ihtiyaçlar karşısında sınırlı kaynakların bu ihtiyaçların karşılanmasında en fazla faydayı sağlayacak bir şekilde nasıl kullanılması gerektiğini ele alır. Bu noktada sosyal güvenliğin iktisat ile iktisadın da sosyal güvenlikle karşılıklı bir etkileşim içerisinde olması sonucu ortaya çıkar(Arıcı,1999;30).

Sosyal güvenliğin gelir dağılımı fonksiyonu, sermaye birikimi fonksiyonu, iktisadi istikrar fonksiyonu gibi iktisadi fonksiyonlarının bulunduğu bilinmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik tasarrufun artışına katkıda bulunmakta, ulusal gelirin yeniden dağılımını etkileyebilmekte, örneğin toplumun çeşitli kesimleri arasında gelir transferine neden olmaktadır (Richardson,1970;220-221).

3-Sosyal Bakımdan Önemi

Sosyal güvenliğin esas önemi sosyal bakımdandır. Çünkü sosyal güvenlik, insanın toplum içerisinde yaşamaktan dolayı karşı karşıya bulunduğu risklerin sonuçlarına karşı bir emniyet sağlar(Arıcı,1999;33).

Toplumun sağlıklı bir şekilde gelişmesi, büyümesi ve hayatiyetini sürdürmesi için toplumu meydana getiren insanlarda birlikte yaşama arzusunun belirli bir derecede güçlü bir şekilde var olması gerekir. Birlikte yaşama arzusu olmadan toplumun oluşması mümkün değildir. Birlikte yaşama isteğinin gerisinde, insanların sosyal dayanışma ve yardımlaşma arayışı ve ihtiyaçlarını daha uygun ve zamanında, kolayca bu şekilde karşılayabileceği düşünce ve tecrübesi bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanmasının da toplum içerisinde daha rahat karşılanabileceği de yaşanan bir tecrübenin sonucudur. Bu nedenle sosyal güvenliğin sağlanması, ferdin toplumun iç dayanışmasının güçlenmesi, toplum fertlerinin topluma karşı manevi bağlarının kuvvetlenmesinin de birer şartı halindedir. Böylece ihtiyaçlarının esaretinde kurtulmuş bireyler, geleceğe daha güvenle bakabilmektedir (Arıcı,1999;34).

Ayrıca sosyal güvenliğin sosyal yabancılaşmayı önleyici fonksiyonu da bulunmaktadır. Bu sebeple sosyal güvenlik bir sosyal politika aracı olarak kullanılabilir. İnsanın, insanca yaşama mücadelesinde sosyal güvenlik sağladığı emniyet sebebi ile önemli bir araç olarak fonksiyon ifa etmektedir. Dolayısı ile sosyal güvenlik sosyal barış, yardımlaşma ve dayanışmaya katkı sağlamaktadır (Arıcı,1999;34).

Sonuç olarak vatandaşlarda sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygusu ne denli yüksek olur ise; sosyal güvenlik alanında devletin üstleneceği yüklerin de o ölçüde az olacağı söylenebilir.

4- Siyasi Bakımdan Önemi

Sosyal güvenliğin hukuki, sosyal ve iktisadi önem ve fonksiyonlarının bulunması, onun siyasi bakımdan da önem taşımasına yol açmaktadır.

Sosyal güvenliğin, toplumda sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı desteklediği ölçüde bu sonucun siyasi alanda da etkisi olacaktır. Sosyal güvenlik devlet nezdinde vatandaşların devlete sahip çıkmaları, destek vermeleri veya bu konuda değer yargılarının yerleşmesi ve gelişmesine katkı sağlayacaktır. Sosyal güvenliğin, günümüz devlet anlayışında vatandaşların birlik ve bütünlüğüne gönüllü bir şekilde destek vermelerinin sağlanmasına büyük ölçüde katkı sağlayacağı açıktır. Sonuçta “günümüzde sosyal güvenlik milli güvenliğin harcıdır” önermesinde büyük bir gerçeklik payının olduğu söylenebilir (Arıcı,1999;36).

B-TARİHSEL GELİŞİM İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

1-Genel Olarak Tarihsel Gelişim

Tarihin her devresinde sosyal güvenlik ihtiyacı hissedilmiş; farklı yöntem, metot ve yollarla da olsa, bu ihtiyacın karşılanmasına çalışılmıştır. Burada genel olarak sosyal güvenliğin tarihsel gelişimi incelenmeye çalışılacaktır. Sosyal güvenlik sisteminin oluşumunu hazırlayan ön şartların bilinmesi, sistemin kendisinin “özümlemesi” için bir mihenk taşıdır (Güzel/Okur, 1999;15) ve bu noktada sosyal güvenlik sisteminin tarihi gelişimini akla gelmektedir.

Sosyal güvenliğin gelişimi farklı devrelere ayrılarak incelenebilir. Tarihi serüven içinde sosyal güvenliği, bir “fikri ve zihni kavram” olarak ve işçi sınıfının

doğuşu ekseninde sanayi devrimi öncesi ve sanayi devrimi sonrası diye iki döneme ayırmak (Alper, 1985; 18) mümkün olduğu gibi; sosyal güvenliği bir “sistem” olarak 1880’lerde Almanya’da sosyal sigortaların varlığıyla başlayan dönem ve Birinci Dünya Savaşı sonrası dönem olarak iki devreye (Güzel/Okur,1999;16) ayırmak da mümkündür.

Sanayi Devriminden önce makine gelişmediğinden küçük dükkanlarda usta-kalfa-çırak ilişkilerine dayanan çalışma hayatında, karşılıklı yardım, sevgi-saygı hakimdi (Çubuk,1982;168). Bu ortamda hem öğretmen, hem işveren ve hem de en iyi sanatkar olan usta, belli derneklere (esnaf loncaları gibi) üye olmak zorundaydı ve bu dernek ve müesseseler bu üyelerine “sosyal güvenlik” sağlamaktaydı (Yazgan, 1992;35).

Özetle bu devrin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür (Dilik,1988;41-43; Alper, 1985;15);

*Sosyal güvenliğin kaynağını ferdi tasarruflara ve aile içi transferlerin oluşturması,

*Talep hakkından yoksun dini, vicdani duygularla, hısnımlık ve akrabalık ilişkilerin sonucunda yapılan sosyal yardımların varlığı,

*Yardımanın belirli olmaması(yardımanın ne zaman ve nasıl yapıldığının belirsizliği),

*Bazı sosyal yardımların herkese verilmesine karşın, bazılarının kesimlere verilmesi,

*Sosyal yardımların “tanıma” faktörüne dayalı olması, başka bir ifade ile, tanınan kimselere yardım yapılması söz konusu olduğundan gerçekten tehlikeye uğrayanlara yardımların ulaşmaması.

Sanayi devrimiyle zenginleşen ticari burjuvazi, Rönesans ve Reformla gelişen bilimsel çalışmalar, yeni keşifler, makinenin icadı ve sanayide kullanılması çalışma hayatında hem üretim biçimini ve hem de çalışma hayatının tarafları olan işçi-işveren arasındaki ilişkiyi değiştirmiştir (Çubuk,1982;169;Yazgan,1992;8;Türkal,1999;3).

Bu devrimin getirdiği değişimleri şöyle sıralamak mümkündür (Koç,2000;46-47);

*Ücretlerin düşüklüğünden dolayı yetersiz ferdi tasarruf,

*Ailenin çözülmesi,

*Sanayileşmenin el sanatlarını kaldırmasıyla, büyüyen işsizlik,

*Fabrika üretiminin yeni sosyal riskleri beraberinde getirmesi,

*Köyden şehre göçün işsizliği artırması ve bunun doğal sonucu olarak düşük ücret, ağır ve uzun süreli çalışma şartları,

*Düşünce yapısındaki değişim “liberal iktisat felsefesinin ferdin tehlikeye maruz kalmasının kendi kusur ve basiretsizliğine “ bağlanması fikri,

*Sanayi sektörünün yüksek vasıflı ve uzun dönemli eğitimi gören işçi ihtiyacı.

Özetle, bu ekonomik ve sosyal şartlar yeni bir sosyal güvenlik ihtiyacının doğmasına sebep olmuştur. Bu şartlar, sosyal sigortaların özelliklerinin belirginleşmesine yardımcı olmuştur. Şöyle ki (Alper,1985;18-19; Çubuk,1992;170; Yazgan,1992;40);

*Devletin bizzat sorumluluğu,

*Tehlikeye uğrayanların objektif kriterlerle tespit ihtiyacı,

*Sosyal güvenlik garantisinin keyfi değerlendirmelerden uzak tutulması,

*Zorunlu katılım,

*Sosyal güvenliği talep hakkı,

*Sosyal güvenliğin finansmanının sürekliliği için sağlam esaslara dayalı bir finansman ihtiyacı.

Bununla birlikte, ekonomik güvensizlik içinde bulunan işçi sınıfının problem ve sorunlarına yaklaşım tarihi süreçte değişmiştir. Önceleri kişisel yardım, işverenin sorumluluğu, karşılıklı yardım ve özel sigortalarla, sonraları modern sosyal güvenlik araçlarıyla (sosyal sigortalarla) çözüm aranılmıştır. Geleneksel sosyal

güvenlik araçlarından modern sosyal güvenlik araçlarına geçiş, ancak İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarında gerçekleşmiştir (Güzel/Okur,1999;15).

Aslında, ezeli ve ebedi bir ihtiyaç olan sosyal güvenlik, kavram olarak, modern toplumların bir ürünü olarak hukuki alanda ilk kez, 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası'nda(Social Security Act) yer almış ve hızlı bir gelişim sağlamıştır.

Özellikle, modern sosyal güvenliğin temelini, William Beveridge'nin başkanlığında bakanlar arası bir komitenin İngiliz Hükümetine hazırladığı "Social Insurance and Allied Services" (Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler) Beveridge Raporu oluşturur (Çubuk,1992;172). 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu hastalık, işsizlik ve yoksulluğu mücadelesi gerekli temel sosyal sorunlar olarak sıraladıktan sonra, mevcut sosyal güvenlik önlemlerinin herkesi kapsayıcı olması gerektiğini vurgulamıştır (Gordan,1990;4). Bu rapor ile ortaya çıkan sosyal güvenliğin modern anlayışı, dünyada yaygınlaşmıştır. Ancak, alınan tüm bu tedbirler "ne düşünsel, ne örgütsel ve ne de amaçlar düzeyinde uyumlu bir bütünlüğe sahip" (Güzel/ Okur,1999;22) olamamıştır.

Bunun dışında sosyal güvenliğin sanayi devriminden sonra geçirdiği aşamaları dört ana grupta incelemek de söz konusu olabilir¹(Alper,1999;9; TÜSİAD,1997;28-31);

1-Sanayi devriminin ortaya çıkarttığı çok ağır olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik gönüllü kuruluşların, arkadaş gruplarının, ferdi sorumluluk ile fertlerin ve devletlerin fakirlere transferlerinin bulunduğu Paternalistik Dönem (1850-1880)(Sanayi Devriminden önceki döneme paternalistik devir denir.)

¹Aslında 20. Yüzyılda kapitalist dünyada uygulanan sosyal politikaları üç ana devreye ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi, 1929 Büyük Bunalıma kadar devredir ki yeterli sosyal korumadan bahsetmek mümkün değildir. İkinci dönem ise, özellikle sosyal politikanın zirveye çıktığı refah dönemidir. Üçüncü dönem ise, özellikle ekonomide yaşanan krize paralel olarak sosyal refah devletine itirazların yükseldiği dönemdir (Kurt,2000;46).

2-Finansmana katkı ile zorunluluğun işlerlik kazanarak çalışanlarla ailelerine muhtelif risklere karşı koruma getirmeye çalışan sosyal sigorta dönemi(1880-1945)

3-Gelirin sürekliliğine ve hayat standardının yükseltilmesine yönelik kamu otorite harcamaların yoğunlaştığı ve genellik prensibinin uygulama alanı bulmaya çalıştığı refah dönemi (1945-1974)

4- Sosyal güvenlik sisteminin krize dönüştüğü, mevcut sistemlerin toplumun ihtiyaçlarına cevap vermez hale geldiği, yeniden yapılanma arayışlarının hüküm sürdüğü dönem (1975 ve sonrası)

İkinci ve üçüncü dönemler bugünkü anlamda sosyal güvenlik sisteminin şekillendiği dönemler olmuştur (Koç,2000;41-42).

İlk dönemde fertlerin, topluluklarının ve hatta devletin paternalistik bir anlayışla gerçekleştirdiği gelir transferleri ile sağlanan sosyal güvenlik garantisi, sanayi devriminin ortaya çıkarttığı yeni sosyal yapının sosyal güvenlik ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmıştır.

1880'lerde Prens Bismarck ile başlayan ikinci dönemde sosyal sigortalar sosyal güvenlik alanında önemli bir müessese olarak ön plana geçmiştir. Bu dönemdeki gelişmeler çalışma hayatında sosyal sigortaları sosyal güvenlik sistemlerinin temel kurumu haline getirmiştir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin en parlak devrini oluşturan üçüncü dönemde ise, başından iki dünya savaşı geçmiş olan dünya, özellikle 1950'lilerden sonra refah devleti anlayışı, sosyal güvenlik sisteminde önemli gelişmelere yol açmıştır. Sosyal sigortalar güçlenirken, yetersiz kaldığı alanlarda, özellikle aileye yönelik politikalarla kamu sosyal güvenlik harcamaları devreye girmeye başlamıştır. Bu dönemde devletin sosyal güvenlik harcamaları, sosyal sigortaların harcamalarından daha hızlı artış göstermiştir. Ancak bir bütün olarak sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde , gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda sosyal sigortaların hakim ve

vazgeçilmez sosyal güvenlik kurumları olarak tercih edildiği görülmektedir. Özetle, sosyal sigortalar genel, kamu harcamaları yoluyla sosyal güvenlik garantisini sağlamak ise istisnai uygulama olarak ortaya çıkmıştır(Koç,2000;42).

Üçüncü dönemde sosyal güvenlik alanında önemli başarılar elde edilmiştir. Bunları özetlemek gerekirse(TÜSİAD, 1997;29);

*Sosyal güvenlik, modern hayatın vazgeçilmez bir faktörü olarak kabul edilmiş, bu kabulün hukuki alt yapısı hazırlanmıştır.

*Başta bağımlılar olmak üzere nüfusun önemli bir kesimi sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

*Kapsama alınan risklerde bir genişleme sağlamıştır.

*Sosyal güvenlik ivazlarının seviyelerinde de bir gelişme söz konusudur. Ödeme süreleri uzatılmıştır. Nakdi ivazların enflasyona karşı korunmasını sağlamak üzere aylıkların endekslenmesi yoluna gidilmiştir.

*Sosyal güvenlik ivazlarına hak kazanma şartlarının hafifletilmesi yoluna gidilmiştir.

*Özellikle düşük gelirli gruplar düşünülerek, sigortacılık anlayışının ötesinde karşılıksız sosyal güvenlik garantisi sağlama yoluna gidilmiştir.

*İnsanlık için katlanılamaz bir durum olan fakirlik problemi ile mücadelede önemli adımlar atılmış, mesafeler alınmıştır.

1975'li yıllardan sonra, sosyal güvenlik sistemi krize dönüşmüş, mevcut sistemler toplumun ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiş, yeniden yapılanma arayışları baş göstermiştir (Koç,2000;43). Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran gelişmeleri şu şekilde özetlemek mümkündür (Alper, 1999;20).

Günümüz sosyal güvenlik sistemleri, sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde oluşturulmuştur. Bugün sanayi sektörünün değil, hizmet sektörünün hakim olduğu bir ekonomik yapıya ve hizmet toplumuna, hatta bilgi toplumuna

geçilmiştir. Hizmet toplumundaki sosyal güvenlik ihtiyacı sanayi toplumundan daha farklıdır.

Sosyal yapıda, klasik sosyal güvenlik sistemlerini yetersiz kılan ve önemli boşluklar doğuran gelişmeler olmuştur. Aile yapısı değişmiş, evlilik sürekli birlikte yaşamak olmaktan çıkmıştır. Tek aile reisinin olduğu aileler, boşanmış aileler ve evlilik bağı olamadan birlikte yaşamalar artmıştır.

Çalışma hayatında, işyerinden başlamak üzere işgücünün yapısı, çalışan-çalıştıran ilişkileri, ücret ve çalışma süreleri ile iş anlayışı açısından sosyal güvenlik sistemlerini etkileyecek köklü değişiklikler olmuştur. İşgücü içinde kadınların oranı hızla yükselmiş ve yükselmeye de devam edecektir. Sanayi sektöründe belirli süreli çalışma hayatından esnek ve değişken süreli çalışma hayatına geçiş başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemleri kriz içine girmiştir. Krizin sebepleri arasında sistemin olgunlaşması, nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin artması, işsizliğin kronik hale gelmesi ve pasif sigortalıların artması gibi faktörler yer almıştır. Kriz mevcut sosyal güvenlik sisteminde reform yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

1970'li yılların ikinci yarısında gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan iktisadi kriz, birden sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi değişkenler üzerinde olumsuz etkileri olduğu iddialarının gündeme getirmiş, diğer yandan da sosyal güvenlik için ayrılan kaynakların daha fazla ayıramayacağı gerçeğini ortaya koymuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra , sosyal güvenlik alanında hızlı bir gelişme sağlanmasına imkan veren toplumsal uzlaşma bozulmuştur.

Bütün bu gelişmeler sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılmasında yer alan başlıca eğilimler; özel ve tamamlayıcı sistemlere yönelme, emeklilik yaşının yükseltilmesi, esnek emeklilik uygulaması ile kadın ve erkeklerde emeklilik yaşının eşitlenmesi, yönetimde özerkleşme, tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinden çok

ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçilmesi, tek çatı altında birleşme ve özelleştirme şeklindedir. Genel yaklaşım, ülkelerin sosyal güvenlik programları üzerindeki mali baskıları dikkate alarak bu programları asgari düzeyde sağlayan bir konuma dönüştürmek ve bu düzeyin üzerinde gelir düzeyinin sağlanmasını ise bireye bırakmaktır (Demirbilek,2005;32).

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasında amaç değişen sosyal yapının ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilecek sistemin kurulmasıdır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde henüz sosyal güvenliğin asgari normlarını oluşturma bakımından bile yaşanan eksiklikler düşünüldüğünde yeni ihtiyaçlara cevap vermenin zorluğu daha kolay anlaşılır.

2-Türkiye’de Tarihsel Gelişim

Sosyal güvenlik politika ve sistemleri, ekonomik, sosyal ve siyasal yapı ve koşulların bir ürünüdür. Sosyal içerikli yasalar, ekonomik ve sosyal yapıdaki koşulların bir ürünüdür. Ekonomik gelişme ile sosyal yapı arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusu olduğu gibi, siyasal yapı ve koşullar da alınacak sosyal politika önlemleri üzerinde büyük bir etkiye sahiptirler. Avrupa’da bugünkü anlamıyla sosyal güvenlik sistemlerinin oluşabilmesi için sanayi devriminin ve buna bağlı olarak sosyal koruma gereksinimi için olan bir işçi sınıfının ortaya çıkmasını beklemek gerekmiştir. Türkiye’de ise anılan ekonomik ve siyasal koşullar, çok farklı bir siyasal gelişim çizgisi izlemiştir. Osmanlı İmparatorluğunun sanayileşme sürecine girmemiş olması gerçek anlamda bir sosyal politikanın oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemleri, gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşmemiştir (Güzel/Okur,1998;26).

Osmanlı toplum yapısına bakıldığında, öncelikle “aile içi yardımlaşmanın” bir sosyal dayanışma kurumu olarak karşımıza çıktığını görürüz. Gerçekte, aile üyelerinden birinin hastalık, kaza veya ölümü halinde ortaya çıkan boşluk, gene aileye dahil öteki üyelerin katkı ve yardımları ile giderilmekte, düzenin aksamadan

işlemesine çalışılmaktadır. Sistemin özellikle tarıma dayalı kesimde etkin olduğu bilinmektedir (Akad,1992;31).

Aynı dönemde, “meslek teşekkülleri çerçevesinde yardımlaşmanın” da varlığı biliniyor. İmparatorlukta XIII.yüzyıldan itibaren görülmeye başlanan zorunlu meslek birlikleri; loncalar, çeşitli esnafların usta, kalfa, çırak birimleri olarak bu kurumlarda birleşmesiyle meydana gelmiştir. Loncalarda oluşturulan orta sandığı ya da teavün sandığı adı verilen ortak fonlar, birer yardımlaşma sandığı niteliği taşımaktadırlar. Dinsel kaynaklara dayalı ve Ahilik teşkilatının eseri olarak ortaya çıkan bu birlikler, devletten yardım görmezler ve üyelerinin aidatlarıyla yaşarlardı. Sandıklarca hastalanan üyelere tedavi için gerekli yardım yapılmakta yaşayanlara veya tedavisi mümkün olmayan kalfa, çırak ve ustaların geçimleri sağlanmaktaydı (Tuncay, 1999; 59-60, Güzel/Okur,1999;27-29 ;Akad,1992;31; Gülerman/Taştekel, 1993; 58; Sözer, 1997;123).

Osmanlı İmparatorluğunda İslam dinini gereklerine uyularak yapılan çeşitli yardımlar da vardı; zekat, fitre, bağış, sadaka, adak, kurban, kefaret bunlardan belli başlılarıdır. Ama kurumsal niteliği itibarıyla en yaygın ve önemli olanı; vakıflardır. Varlıklı kişilerin özellikle taşınmaz mallarının gelirlerini dini ve sosyal amaçlı hizmetlerin görülmesi için kurmuş oldukları kurumların finansmanına tahsis etmeleri ve bu amaçla bu malların mülkiyetini de sözü edilen kurumlara devretmeleriyle meydana gelmişlerdir (Dilik,1989;25). Özellikle Osmanlı İmparatorluğu döneminde büyük bir gelişme gösteren vakıflar sayesinde dul kadınlara ve yolculara yardım edilmesi, kimsesiz yoksulların cenazelerinin kaldırılması, yolların temizlenmesi, öksüz kızlara çeyiz verilmesi, köle ve cariyelerin kıldıkları çanak çömleklerin tazmini, hasta kuşların iyileştirilmesi gibi çok çeşitli sosyal hizmetler sunulmuştur (Akı/Demirbilek,1996;45-46).

Sosyal güvenlik konusunda köklü bir geçmişe sahip olmakla birlikte, sanayileşme sürecine giremeyen Osmanlı toplumunda modern sosyal güvenlik kurumları oluşturulamamıştır.

Sosyal güvenliğe ilişkin mevzuat açısından XIX. Yüzyıla gelinceye kadar herhangi bir düzenlemeye rastlamak mümkün değildir. İlk olarak 1865 tarihinde çıkarılan Dilaver Paşa Nizamnamesi ile Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçilerin hastalıklarının tedavisi öngörülmüştü. Gene 1869 tarihinde çıkarılan Maadin Nizamnamesi ise daha geniş kapsamlı ve iş güvenliğine ilişkin hükümler içermektedir. Bu nizamname ile maden ocaklarında zorla çalıştırma sistemine son verilmiş, iş kazalarına karşı önleyici ve koruyucu tedbirler alınması, bu çerçevede madenlerde bir doktor ve gerekli ilaçların bulundurulması zorunlu kılındığı gibi, iş kazasında ölenlerin ailelerine bir tazminat ödenmesi de öngörülmüştü (Akad,1992; 32).

Türkiye, sanayileşme sürecine Cumhuriyet döneminde girebilmiştir. Ancak, sosyal güvenlik sisteminin hazırlayıcı koşulları çok yavaş bir gelişim izlemiştir.

Kurtuluş savaşı döneminde çıkarılan 1921 Anayasasında, hak ve ödevlere ilişkin hüküm yoktu. Bunun sebebi, ülkenin bir savaş içinde bulunmasıydı. Bu dönemde iki önemli kanun çıkarılmıştı. 114 Sayılı 28.4.1921 tarihli Zonguldak Ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafii Umumiyesine Furuhtuna dair Kanundur. Buna göre, Zonguldak ve Ereğli kömür bölgesinde üretim esnasında ortaya çıkan kömür tozlarının açık arttırma yoluyla satılarak parasının işçiler yararına kullanılmasını öngörülmekteydi (Akad,1992;32).

İkinci Kanun; 10.9.1921 tarih ve 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna müteallik Kanun'dur. Bu kanun, ilk defa sosyal güvenlik alanına giren kimi hükümler getirmekteydi. Bu hükümler çerçevesinde işverenlerce kazaya uğrayan, işçilerin parasız tedavi ettirilmesi, kazaya uğrayan işçilerin kendisine, eğer kaza ölümle sonuçlanmışsa ailesine tazminat ödenmesi, işçiler için "ihtiyat ve teavün sandıkları" kurulması zorunluluğu yer almaktaydı. Bu sandıklar 1923 yılında çıkarılan bir yönetmelikle "Amele Birliği" adı altında birleştirilmiştir (Güzel/Okur, 1999;30; Akad, 1992 ;32; Talas,1983;375-376).

Cumhuriyetin ilanından sonra hazırlanıp yürürlüğe giren 1924 Anayasası'nda da sosyal ve ekonomik haklar yer almadı. Ancak bu dönemde sosyal güvenlikle ilgili mevzuatta önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1926 tarihli Borçlar Kanunu bunlardandır. Türkiye'de çalışma ve sosyal güvenlik yaşamına ilk adım 4 Ekim 1926'da yürürlüğe giren 818 sayılı "Borçlar Kanunu"dur. İşçi ve işveren ilişkileri, Borçlar Kanunu'nun "Hizmet Akdi" başlıklı "Onuncu Bölümünde" ve 313 ve 354. maddeleri arasında yer almıştır. Bu bölüm, günümüz çalışma düzeninin temelini oluşturmuştur.

1930 yılında çıkarılan Umumi Hıfzısıhha Kanununda çocuk ve kadın işçiler için ilk kez koruyucu hükümler yer almıştır. Buna göre, belirli sayıda işçi çalıştıran işverenlerin hastalık, kaza ve analık hallerinde işçilere sağlık yardımında bulunmaları öngörülmüştür.

Bu alanda yapılan bir başka önemli düzenleme; 1936 da kabul edilen ve 1937 de yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunudur. İş Kanununda yer alan(100-107 md.ler) hükümler çerçevesinde Sosyal Sigortaların kurulması, kurulacak sigorta dalları, yürütecek organ ve sigortaların zorunlu olacağı gibi ilkeler düzenlemiştir (Akad, 1992; 33).

27.6.1945 tarih ve 4472 sayılı İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunundan sonra, 16.7.1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Kurumun adı 506 sayılı Kanunla "Sosyal Sigortalar Kurumu" olmuştur. Daha sonra, 1949 da 5417 Sayılı Kanunla İhtiyarlık Sigortası, 1950 de 5502 Sayılı Kanunla Hastalık ve Analık Sigortası, 1957 tarihinde de 6900 Sayılı Kanunla Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları kurulmuştur.

İşçilere bu şekilde sosyal güvenlik hakkı tanınırken, 8.6.1949 tarihinde çıkarılan 5434 sayılı TC. Emekli Sandığı Kanunu o güne kadar dağınık halde bulunan ve memurlara güvence sağlayan tüm emekli kanun ve sandıkları birleştirmiştir (Tuncay,1998;62-63;Güzel/Okur , 1999; 33) .

1960 yılına gelindiğinde sosyal güvenlik sistemimizin bir çok yönde eksiklikler ve aksaklıklar gösterdiği dikkati çekmekteydi. Çeşitli tarihlerde çıkarılan yasalar dağınık bir görünüm sunmakta, sağlanan yardımlar yetersiz düzeyde kalmaktaydı. Bağımlı çalışanların büyük bir kesimi, sosyal sigortaların kapsamı dışında tutulurken, bağımsız çalışanlara hiç sosyal güvenlik hakkı tanınmamıştı.

27 Mayıs 1960 İhtilali, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal sorunlarına yepyeni bir yaklaşımın başlangıcı olmuş ve 1961 Anayasası ile sosyal haklara ve bu arada sosyal güvenlik hakkına anayasal bir nitelik kazandırılmıştır(Akad,1992;34). Anayasanın 48. Maddesi de “ sosyal güvenlik” başlığı altında düzenlenmişti. Buna göre;“Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.”

Anayasanın öngördüğü ilkeler ve kalkınma planlarında belirtilen politika ve hedefler doğrultusunda, 1961 ve izleyen yıllar, sosyal güvenlik alanındaki yoğun yasal düzenlemelere tanık olmuştur. Anayasanın öngördüğü sosyal güvenlik sistemini oluşturmak ilk elden imkansızdı. Bunun belli bir süre içerisinde planlarla yapılması esası alındı.

Sistem bir yandan primli rejim, öte yandan sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz rejim ayırımına dayalı bir çerçeve içinde gelişmiştir. Primli rejim açısından ilk reform 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 17.7.1964 tarihinde kabul edilen ve 1.3.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Kanun, o güne kadar değişik tarihlerde kurulan ve dağınık bir görünüm sunan sosyal sigorta kollarını, kapsamlarını genişleterek bünyesinde toplamıştır. Halen yürürlükte bulunan bu Kanunda, sonradan yapılan çok sayıdaki değişiklikle, sigorta yardımlarından yararlananların sayısı arttırılmış; sosyal sigortaların kapsamı dışında kalanlar da özel yasal düzenlemelerle kapsama alınmışlardır (Güzel/Okur,1999;35).

Sosyal güvenlik alanında diğer önemli bir adım, 1971 yılında esnaf ve sanatkarlarla, tarımsal işler dışında faaliyet gösteren öteki bağımsız çalışanların

sosyal güvenliğe kavuşturulmaları ile atılmıştır. Ancak, bunların mevcut sosyal sigortaların kapsamına alınmaları yoluna gidilmemiş, ayrı bir sosyal sigorta örgütü kurulması yeğlenmiştir. Bu amaçla, 2.9.1971 tarihinde Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu, Bağ-Kur adıyla bir örgütün kurulması için 1479 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunla; esnaf, sanatkar ve öbür bağımsız çalışanlara malullük, yaşlılık ve ölüm gibi sürekli gelir kaybına yol açan sosyal risklere karşı güvence sağlanmıştır. Daha sonra çıkarılan yasalarla hastalık riski de “sağlık sigortası” çerçevesinde 1479 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır.

Öte yandan, bu dönemde, sosyal güvenlik alanında en önemli kanun diye nitelendirilen (Güzel/Okur,1999;36;Tuncay,1998;64) bir başka yasa da 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkındaki kanundur. Ayrıca İstiklal madalyası verilmiş bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinde Şeref Aylığı bağlanması hakkında 24.2.1968 tarihli ve 1005 sayılı Kanun, Görevleri Nedeniyle Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında 3.11.1980 tarih ve 2330 sayılı kanunlar, bu dönemin primsiz sosyal güvenlik rejimlerinin örneklerindedir (Tuncay,1998;64 ;Güzel/Okur, 1999;36; Akad,1992;41-42).

1982 Anayasası da 1961 Anayasası gibi, sosyal güvenlik hakkını anayasal bir hak olarak nitelendirmiş ve ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Anayasanın 60.maddesine göre “ Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” (Akad,1992;49-58).

1982 Anayasasından sonra sosyal güvenlik alanında bir yandan yeni yasalar çıkartılmış; mevcut yasalarda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin olarak gerçekleştirilen başlıca düzenlemeler arasında; korunmaya muhtaç çocuk, yaşlı ve sakat gibi kesimlerin korunması görevini Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)’na veren 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ve muhtaç durumda olanlara yardımda bulunulmasını amaçlayan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu yer almıştır.1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarımda Kendi

Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu çerçevesinde de tarım kesiminde faaliyet gösteren belli bir kesime güvence sağlanmıştır. Son yıllarda gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında 25.08.1999 tarihinde kabul edilen ve ülkemizde ilk olarak işsizlik sigortasının kurulmasını sağlayan 4447 Sayılı Kanun ve 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile sosyal güvenlik sistemine yeni bir uygulama kazandırılmıştır. 24 Temmuz 2003 tarihinde 4956 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, 2 Ağustos 2003 tarihinde 4958 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu yeniden yapılandırılmıştır. Sosyal güvenlik mevzuatı kadar sık değişen ve yenilenen bir mevzuat alanı yoktur.

Sosyal güvenliğin sağlanması ve uygulanması teknikleri açısından bakılırsa dünya ülkelerini –ayrıntılar bir yana- üç grupta toplayabiliriz(Tuncay,1998;18)

-Maktu yardımlara dayalı ulusal sosyal güvenlik tekniğinin egemen olduğu ülkeler: Yeni Zelanda, Avustralya, İzlanda ile dağılan Sovyetler Birliğine dahil bazı ülkeler bu gruba dahildir.

-Maktu yardımlarla kazançlara göre aylık ödenmesini birleştiren ülkeler: İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Kanada ve Birleşik Krallık bunlar arasındadır.

-Esas itibariyle sosyal sigorta tekniğine dayalı sistem: Burada sigortalının kazancı esas alınır. Avusturya, Almanya Fransa, Hollanda, Belçika, Portekiz, İspanya, İsviçre, Japonya, Hindistan, ABD ve Türkiye bu gruba girerler (TOBB,1993;44).

C-DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

Halkını sosyal risklere karşı koruma altına alan devletler koruyucu sistemlerini ülkelerinin iktisadi ve sosyal gelişmişlik düzeyine, geleneklerine, komşu

ülkelerden aldıkları örneklere, üst düzey siyasilerinin ve bürokratlarının tercihlerine ve nihayet bilim adamlarının tavsiyelerine uygun olarak oluşturmaktadır. Bu itibarla, dünyada tek bir sosyal hukuku düzeni mevcut olmayıp her ülkenin kendine özgü bir yapılanması vardır. Ancak sosyal güvenlik sistemlerini şu temel başlıklar altında tasnif edebilmek mümkündür(Sözer;2001;1);

- 1.İşçi sigortası sistemi
- 2.Halk sigortası sistemi
- 3.Karma sistem
- 4.Devletçe bakılma sistemi
- 5.Özel sigorta sistemi
- 6.Kişisel tasarruf sistemi

Aşağıda adı geçen türlerin ülke örnekleri verilerek açıklaması yapılmaktadır.

1-İşçi Sigortası Sistemi(Almanya)

Almanya dünyada sosyal sigortaları ilk kuran ülke durumundadır. Sosyal güvenliğin nüvesini oluşturan iş kazaları ve meslek hastalıklarına ilişkin ilk sistemler dışında, Almanya'da Bismarck tarafından 1883-1889 yılları arasında oluşturulan sosyal sigorta sistemi, sosyal güvenlik alanındaki en önemli momentlerden birisidir. Bismarck'ın Almanya'da güç kazanan sosyalist düşünce akımlarının etkisinin yok etmek amacıyla, sosyal politika alanında reform hareketlerine girişmesi; daha açık bir ifadeyle, işçileri sistemle bütünleştirme gayretleri; işçileri koruyan, emeğin yeniden üretimine olanak tanıyan bir sigorta modelinin gelişmesinin sağlamış; değişen koşullara bağlı olarak evrim geçiren bu model, zaman içinde pek çok ülkenin de sosyal güvenlik sistemine örnek teşkil etmiştir(TOBB,1993;45; Sözer,2001;1; Tuncay, 1998;18; Güzel/Okur,1999;18-20).

Almanya'da uygulanan sistemin genel özelliklerine bakıldığında, sigorta tekniği temelinde gelişen sigortanın zorunlu, yapılan katkılar ve sağlanan sosyal karşılıkların ücretle orantılı olduğu görülmektedir. Başlangıçta ücreti belirli bir

düzeşin altında olan sanayi işçileri kapsanırken, süreç içinde diğer ücretlilerde kapsama alınmış; hastalık(1883), iş kazası(1884), sakatlık ve yaşlılık (1889) riskleri yönünden korunmuşlardır (TOBB,1993;45). İşzilik sigortası ise 1927 yılında kurulabilmiştir (Fritz,1992;30)

İşçi ve işverenlerin primlerinin yanında devletin de finansmana katkısı olmaktadır. Hizmet edimlerinde bir değişiklik bulunmamasına rağmen, kişilere sağlanan maddi edimler değişebilmektedir. Zira farklı seviyede gelirlerden farklı düzeyde prim alınarak edim-karşı edim ilişkisi gözetilmektedir. Böylece sosyal sigortalarda, özel hukuktaki sigorta ilkesi yanında, tehlike topluluğu oluşturan işçilerin dayanışması sonucu doğan telafi ilkesi de sağlanmış olmaktadır (Sözer, 1997;7).

Almanya'da sosyal sigorta sisteminin özelliklerinden birisi, zorunlu sigorta ilkesinin hafifletilmesine hizmet eden özerk yönetim anlayışdır (Sözer,1997;8). Almanya'daki sosyal sigorta sistemi sadece devlet tarafından değil, sendikalar ve özel meslek kuruluşlarının etkili olduğu bir modelle yönetilmektedir. İşçinin sigorta sistemine yaptığı katkı, daha sonraki hizmet talebinin temel gerekçesi olduğundan, sosyal sigorta sistemi kişinin kendi katkısı ile daha sonra yapılacak katkı arasında doğrudan bir bağlantının mevcut olduğu bir dayanışma sistemi şeklinde işlemektedir (Fritz,1992;30-31).

Kategorisel sistem olarak adlandırılan Bismarck (Alman) sisteminde çalışma olgusuna bağlı sosyal sigorta sistemi hakimdir. Mesleki gruplara yönelik bu sistemde kişiler belirli bir iş yapma halinde güvence kapsamına girmektedirler. Çalışan gruplara hitap eden birden fazla kurum mevcuttur. Sağlanan olanaklar sigorta primlerinden karşılanır. Örneğin Fransa, Almanya ve ayrıca ülkemizde kategorisel sistem hakimdir. Bu sistemi uygulayan ülkelerde tüm nüfusun kapsama alınması problemi vardır(Sözer,1998;27).

Alman sosyal güvenlik sistemi esas itibariyle sosyal sigorta tekniğine dayanır. Ancak sosyal yardımlarda önemli yer tutarlar. Devletin gayri safi milli hasıla içinde

sosyal güvenliğe ayırdığı pay %25'dir. Bu ülkede sosyal güvenlik kapsamına alınan riskler şunlardır: Hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, sakatlık, yaşlılık, ölüm, işsizlik ve çocuk parası. Her yıl değişen orandaki ücret riskleri üzerinden alınan % 40 oranındaki primi, işçi ve işveren yarı yarıya paylaşır. Almanya'da bugün hastalık sigortası özerk yönetimli ve çok çeşitli sandıklar tarafından karşılanmaktadır. Sigortalı sandığını seçme serbestisine sahip olduğu gibi aylık geliri her yıl belirlenen bir limiti aşan kişiler hastalık sigortasına girme zorunda değildirler. Ayrıca haftada 15 saatin altında çalışanlar da hastalık ve analık sigortası kapsamına girmezler. Bu ülkede yaşlılık aylığının sınırı kural olarak 65'tir. Ancak emeklilik zorunlu olmayıp isteğe bağlıdır. Fakat en az 15 yıllık sigortalılık süresi aranır. Bununla beraber 35 yıl prim ödeyenler 63 yaşında emekli olabilirler. Ayrıca meslekte kazanma gücünü önemli ölçüde yitiren sakatların, kadınların ve uzun süreli işsizlerin belirli şartlarla 60 yaşında emekli olabilmeleri de söz konusudur. 1992 yılında emeklilik reform yasası ile emeklilik alanında önemli yenilikler getirilmiştir. Şöyle ki, önce kişiler ne zaman emekli olabileceklerine kendileri karar verebilmektedirler. Ayrıca "kısmi emekli aylığı" alınırken azaltılmış çalışma saatleriyle işe devam edebilirler. Örneğin kişi 63 yaşında çalışma saatini yarıya düşürerek 65 yaşına kadar yarım emekli aylığı ile çalışmasını sürdürebilir. Bu yarım emekli aylığı daha sonra çalışma ilişkisi sona erdiğinde tam emekli aylığına dönüşür. Bunun ötesinde bazı emeklilik türleri için çok uzun süreli geçiş düzenlemeleri ile emeklilik yaşı değişebilir. Örneğin 62 yaşından itibaren emeklilik mümkündür. Ne var ki bu durumda emekli aylığında buna orantılı olarak azalma olur. Buna mukabil olarak 65 yaşından sonra çalışmaya devam edenler emekli olduklarında önemli sayılabilecek artışlarla emekli aylığı alacaklardır. Bu değişiklikler geleceğe yönelik olumsuz demografik tahminler nedeniyle gerçekleştirilmiştir (Tuncay, 1998;20-21).

Almanya'da yaşayan ve çalışan herkes kural olarak 18 yaşın altındaki her çocuğu için (200-350 DM arasında değişen) çocuk parası alır. Çocuk işsizlere 21'ine, tahsilde ise 27 yaşına, özürülü ise ömür boyu bu para ödenir. Ayrıca çocuk parası yanında 19 saatin altında çalışan ana ya da babaya çocuk yetiştirme parası ödenir. Bekar çocuk için en fazla 600 DM olan bu ödeme en fazla iki yıl içindir (Tuncay: 1998;21).

Ayrıca 1 Ocak 1995'ten itibaren yürürlüğe giren Bakım Sigortası Kanunu ile iş kazası , hastalık, yaşlılık vs. yanında yeni bir sosyal sigorta kolu oluşturulmuş ve kendine bakma, kendini yönetme yeteneğinden yoksun kişilere yardım yapılması amaçlanmıştır. Bakımın evde ya da bir sağlık kurulunda yapılması, hastalık ya da kaza sonucu olması fark etmez. Sosyal Kanunun XI. Kitabında düzenlenen bu sigorta da zorunlu olup, primleri işçi ve işverenlerce karşılanır. Bakım yardımları aynı veya parasaldır. Bakım sandıklarınca yönetilir. Bununla beraber iki Almanya'nın birleşmesinin ülkeye yüklediği büyük maliyet, kronikleşen yüksek işsizlik oranı ve sosyal güvenliğin içinde bulunduğu darboğaza çözüm bulmak ve ülkenin rekabet gücünü arttırmak amacıyla 1995 yılında gerçekleştirilen bir yasa değişikliği ile 2001 yılından itibaren 65 yaşından önce emekli olma imkanı kaldırılmış, sosyal edim ve yardımlarda önemli kesintiler yapılmıştır (Tuncay, 1998:21).

Halen Almanya'da risk türlerine göre kurulmuş çok sayıda sandık mevcuttur. 1207 hastalık, 79 kaza sigortası ve 23 rant sigortası kasası faaliyette bulunmaktadır. Belirtmek gerekir ki, bu ülkede "sandıkta çokluk ilkesi" yanında "mevzuatta birlik ilkesi" hakimdir. Yani, çok sayıda sandığa karşın çalışanlar paralel hükümler getiren sigorta mevzuatına tabidirler(Sözer,2001;1).

Ülkemizde de Alman tipi bir sosyal güvenlik sistemi mevcuttur. Ancak saf bir Bismarck modelinden bahsedebilmek mümkün değildir. Çünkü Almanya'da riskler itibarıyla farklı sandıklar görev üstlenmiş olup, ayrıca aynı risk için de hizmet sunan çok sayıda sandık vardır. Ülkemizde ise, üç ana sandık her risk için yetkilidir (Sözer,2004;4).

Almanya'da geçerli olan sandıkta çokluk uygulaması, ödenen primlerde ve sunulan edimlerde farklılık anlamına gelmemektedir. İşçiler, müstahdemler ve bağımsız çalışanlar için farklı düzenlemeler mevcut olmasına karşın, risklere göre ödenen primler ve sağlanan edimler istisnalar dışında farklılıklar göstermemektedir. Zorunlu sigortalar ile topluluk sigortasından yararlananlar arasında olduğu gibi, bazı

aynı sandık mensupları arasında dahi farklılıklar bulunabilmektedir. Bismarck tipi sosyal sigorta uygulamasında özerklik en önemli ilke iken, ülkemizde hiç dikkate alınmayan bir husustur(Türk-İş,2004;4).

2-Halk Sigortası Sistemi(İngiltere)

Tarım toplumu esas alınarak kurulmuş bulunan geleneksel müesseseler, sanayileşme sonrası toplumsal sorunların çözümünde yeterli olmayınca İngiltere’de de siyasi iktidarlar yeni bir sosyal düzen tesisi için çaba göstermeye başladılar. Bunun için önceleri Almanya’yı örnek aldılar. Ancak sonradan İngiltere kendine özgü bir model oluşturdu (Sözer;2001;2).

İngiliz Sosyal Güvenlik Sistemi katımlı sosyal güvenlik esasına dayanır. Beveridge, sosyal güvenliğin geliştirilmesi için sosyal sigortalara ağırlık verilmesini öneriyordu. Ancak II.Dünya savaşından sonra 1948 tarihli National Assistance Act ile sosyal yardımlar (kamu yardımları) sosyal sigortalardan daha hızlı gelişme göstermiştir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin İngiliz Sosyal Güvenlik sistemi içindeki payı bugün çok artmıştır (Tuncay, 1998;24).

İngiliz sosyal güvenlik sistemi asıl ününü 1942 yılında yayınlanan Beveridge Raporu’ndan sonraki gelişmelerle yapmıştır.

Sir William Beveridge, o dönemin Birleşik Krallık devlet bakanlarından Arthur Greenwood tarafından ülkede o güne kadar dağınık bir gelişme gösteren sosyal güvenlik çalışmalarını birleştirmek ve sistemi yeniden kurmak için kapsamlı bir rapor hazırlamakla görevlendirilmişti. Raporun ana esasları şöyle özetlenebilir (Arıcı, 1986;17):

Raporda, temel ilke olarak yoksulluktan (muhtaçlıktan) kurtulma kabul edilmiş ve buna çareler aranmıştır. Gerçekten, sosyal güvenliğin temel amacı ihtiyaçların karşılanması, ülkede muhtaçlığın yok edilmesidir. Bir ülkede muhtaçlığı ortadan kaldırmanın yolu da önce onu iyi teşhis etmek, sonra da gerekli önlemleri en

sistematik biçimde almaktır. Bir kere yürürlükteki sistem kapsam açısından eksikti. Çünkü sadece ücretlileri ilgilendiriyordu. Sonra sistem, örgüt yönetim ve finansman açısından çok dağınık ve karmaşıktı. Raporda muhtaçlıkla savaşıırken gelir kaybına ya da eksilmesine uğrayan ailenin temel ihtiyaçlarının göz önünde tutulması, ona asgari bir gelir garantisi sağlamak gerekli görülmekte idi. Beveridge'e göre bir ülkede sosyal güvenliğe üç yolla ulaşılır. Bunlar zorunlu sosyal sigorta örgütü, sigorta kapsamına giremeyen kesimler için ulusal yardım örgütü ve isteğe bağlı özel sigorta. Raporda ileri sürülen önerileri altı noktada toplamak mümkündür (Tuncay,1998;26)

*Yönetimde birlik: Dağınık halde bulunan tüm sosyal sigorta kurumlarını birleştirmek ve bunları, sosyal sigortaları ve yardımları bir sosyal güvenlik bakanlığı tarafından tek elden yönetmek zorunludur. Dağınıklık hem hizmetin verimliliğini düşürür, hem de masraflı olur.

*Primlerde birlik, ödemede zorunluluk:Sigortalılık herkes için zorunlu olmalıdır. Ayrıca her sigorta kolu için ayrı prim tahsili yoluna gitme yerine tek ve maktu bir prim alma yoluna gitme işlemlerde kolaylık ve ucuzluk sağlar.

*Tam çalıştırma ve sağlık sigortası ile bütünlük:Sosyal güvenlik bir ülkede izlenen ekonomik ve sosyal politikaların bir parçasıdır. Onun için ülkede bir yandan işsizliği yok etmeye çalışmak, öte yandan tam çalışmanın sağlanması gerekir. İşsizlik sigortası yardımları kişinin gelir düzeyine bakılmaksızın kural olarak tüm işsizlik süresi boyunca sağlanmalıdır. Yaşlılık aylığı ancak kadınlarda en az 60, erkeklerde 65 yaşın doldurulması ve işten ayrılması halinde ödenmelidir.

Ayrıca her vatandaş sağlık hizmetlerinden yararlanmalı, sakatlara rehabilitasyon hizmetleri sağlanmalıdır. Bu da ulusal sağlık hizmeti gerçekleştirilerek olur.

*Kişisel sorumluluk: Her ne kadar sosyal güvenliği sağlamak devletin görevi ise de kişileri buna katkıda bulunmaya zorlayarak kişisel sorumluluk duygusu geliştirilmelidir. Beveridge, katılmalı sosyal güvenlik sisteminden yanaydı.

*Ailenin ihtiyaçları: Yoksulluk ve muhtaçlıkla savaşılırken ailenin en az geçim standardı altına düşmesini önleyecek önlemler alınmalıdır. Asgari geçim, evlenme, doğum, analık, çocuk yardımları yapılması gibi. Beveridge harp yıllarının da etkisiyle dulların özel olarak korunmasından yanaydı. Bu öneri günümüzde aile ödenekleri sigortası olarak ortaya çıkmıştır.

*Yaygın bir sosyal güvenlik: Sosyal güvenlik bir ülkede sadece ücretle çalışanları değil, gelir düzeyi ne olursa olsun tüm bağımlı ya da bağımsız çalışanları, işverenleri, ev kadınlarını, işsizleri, çocukları, yaşlıları, kısacası tüm ülke halkını kapsamalıdır. Böylece herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ilkesi ortaya atılmış oldu. Beveridge, iş kazası, meslek hastalığı, sakatlık, yaşlılık, analık, hastalık, dul ve yetimlik gibi belli başlı tüm sigorta yardımlarının sağlanmasını önermiştir.

Beveridge Raporunda sosyal güvenliğin sosyal sigorta tekniği ile sağlanması önerildiği halde, sonradan özellikle 1948 tarihli Milli Yardım Kanunu ile primsiz rejimin sistem içindeki payı artmıştır. 1976 tarihli Destekleyici Yardımlar Kanunu 16 yaş ve üzerinde olup çalıştığı halde geçim kaynakları yetersiz olan vatandaş ve yabancı ülkede oturan herkese devletçe yardım yapılmasını öngörmektedir (Tuncay, 1998; 26; Şakar,2002;22).

Sonuçta halk sigortası modeli; işçi sigortası modelinde olduğu gibi sadece çalışanları değil bütün bireyleri sosyal güvenceden yararlandırma hedefi ile ülkede yaşayan herkesi ayırım gözetmeksizin kapsamına alarak sosyal adaletsizliği ortadan kaldırmaya çalışan,(Güzel,1999;8) finansmanı primlerle sağlanan, sağlanacak yardımların da maktu olduğu ve bütün bu finansman ve edimlerin tek merkezden yürütüldüğü modern sosyal güvenlik istemlerinden biridir (Güzel,1998;276).

Halk sigortası modelinde; 15-65 yaşları arasındaki herkes iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, maluliyet, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı edim ödemektedir. Sigorta primleri, işçilerden 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. Edimler, işçilerde ve diğer sigortalılarda maktu olarak belirlenmektedir. İşsizlik hariç tüm nüfusa klasik sosyal risklere karşı verilen sosyal güvence, 15 yaşına kadar sağlık risklerine karşı başlamakta, 15 yaşından sonra yaşlılık, sakatlık, dul ve yetim bırakılma riskleriyle devam ederek ölüme kadar sürmektedir (Sözer,1997;55-91). Beveridge Planı'na göre, ulusal sağlık politikasına gereksinim bulunmaktadır. Ulusal sağlık hizmetlerinin finansmanı vergilerle karşılanarak tüm halkın ücretsiz olarak tıbbi yardımlardan yararlanması sağlanmaktadır (Güzel,1998;276).

Beveridge tarafından hazırlanan bu rapor, İngiltere'de olduğu kadar, diğer ülkelerde de etkili olmuş ve ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini kurarken, bu raporun esaslarına dayanmışlardır.

3-Karma Sistem(Hollanda)

Bismarck ve Beveridge'in oluşturdukları modellerden dünyada bir çok ülke esinlendi. Bazıları modelleri aslına yakın bir şekilde benimserken, bazıları da her ikisini birlikte uygulamayı uygun gördü. Yani işçi sigortası ve halk sigortası bir arada uygulandı. Örneğin Hollanda'da önceleri Alman modeli esas alınmış, sonra Beveridge'den esinlenerek kurulan bir komisyon herkesi tüm risklere karşı koruyacak şekilde reform çalışmaları yapmıştır (Sözer;2001;2).

1815'de Hollanda Krallığı kuruluncaya kadar geçen zamanda Hollanda'da sosyal güvenlik ailelerin kendi fertlerine bakması, loncalar ve kilisenin yardımları ile gerçekleştirilmekteydi. Hollanda'da 1870'de erişilen endüstri devrimi, şehirlerde yaşayan işçilere ve bunların bir çok sorununun da doğmasına vesile oldu. Bu sorunlara duyulan politik ilgi sonucu "sosyal sorun" ve "soysal politika tedbirleri" kavramları kullanılmaya başlanmıştı (Sözer,1997;88).

Hollanda’da sosyal sorunlar tartişılırken, endüstri devrimi bazı ülkelerde daha önce doğmuş, dolayısıyla , bazı sosyal politika çözüm yolları bulunup denenmeye başlanmıştı. Alman modeli bir çok ülkede olduğu gibi Hollanda’da ilgi uyandırdı.

II.Dünya Savaşı, Hollanda sosyal devlet düzeninde bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Çünkü, başlangıçta Alman modeline göre, İşçi Sigortaları Sistemini esas alarak, sosyal sorunlarını çözmeye çalışan Hollandalılar 1940-1945 yıllarında sürgün hükümeti Londra’da iken “Beveridge Planı” ile tanıştı. Ayrıca, Keynes’in sosyal tedbirlerin ekonomiyi destekleyeceği yolundaki teorik yaklaşımı ve Atlantik Şartı prensiplerine bağlı olarak ABD Başkanı Roosevelt tarafından çıkartılan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası’nın etkisiyle kendi “Van Rhijin” Komisyonunu kurarak reform çalışmalarına başladı. Amaç, Churcill’in dediği gibi, herkesin tüm risklere karşı, beşikten mezara kadar korunmasıydı(Sözer,1997;89).

Sonuç olarak sosyal politika tarihi dikkate alındığında Hollanda’nın başlangıçta esas aldığı Alman modelini daha sonra İngiliz modeli paralelinde tadil ettiğini, böylece ortaya karma bir sistem çıktığını söylemek mümkündür. Ortaya çıkan sentezde, halk sigortası işçi sigortaları ile birlikte bulunmaktadır.Sistemin özelliklerini kısaca incelemek istersek (Sözer,1997;91-92):

Halk sigortasında işsizlik hariç olmak üzere tüm nüfus klasik sosyal risklere karşı güvence altına alınmıştır. Bu güvence kısmen doğumla(sağlık risklerine karşı) kısmen de 15 yaşın dolumuyla (yaşlılık, sakatlık, dul ve yetim bırakma risklerine karşı başlar) veya ölüme kadar (sağlık riski, dul ve yetim bırakma hali) devam eder veya 65 yılın dolumuyla (yaşlılık riski) son bulur.

En az 18 aydan beridir Hollanda’da ikamet eden herkes halk sigortasının koruma kapsamına girer. Ayrıca Hollanda’da oturmamakla birlikte, bir hizmet sözleşmesi nedeniyle vergi yükümlüsü olan kişiler de halk sigortası kapsamına alınmışlardır. Halk sigortası kural olarak sigortalının primleriyle finanse edilir. Ancak, dini nedenlerle prim ödemek istemeyenler için aynı yükseklikte vergi

ödenmesi olanağı tanınmıştır. Primler Maliye Dairelerince toplanmakta ayrıca Devlet de sisteme katkıda bulunmaktadır.

İşçi sigortası bağımlı çalışan herkesi yani işçileri kapsamaktadır. Akord ücret esasına göre kişisel hizmet sunan acenteler, temsilciler; belirli şartlarda balıkçılar, evde görülen işlerde çalışanlar, müzisyenler, sanatçılar ve genel olarak ücret karşılığı çalışan, toplumsal açıdan işçi ile kıyaslanabilen işçi ile aynı konumda sayılmaktadır.

Hollanda'da hastalık, meslek hastalığı, kaza, iş kazası, analık, sakatlık riskleri için ayrı ayrı sigorta dalları tahsis edilmemiştir. Söz konusu ayırım kaldırılarak, belirtilen tüm riskler bakımından işçiler ve halk için sağlık mevzuatı çerçevesinde koruma olanağı sağlanmıştır.

Memurlar halk sigortası ve işçi sigortasının dışındadırlar. Özel düzenlemelere tabidirler. Bu düzenlemeler kapsama alınan riskler bakımından genel karakterli olmakla birlikte, demiryollarında hizmet sunanlar ve askerler için özel karakterli hükümler de bulunmaktadır.

Hollanda'da, Almanya'da olduğu gibi, sosyal devlet düzeni içinde ayrıca sosyal tazmin, sosyal teşvik ve sosyal yardım uygulamaları mevcuttur (Sözer, 1997; 92).

Özerk yapılı sigorta kurumları, Hollanda'da zaman içinde mevcut karma yapıda yenilikler yapılması yolundaki tartışmalar dikkate alınarak diğer ülkelerden farklı bazı uygulamalara gidilmiştir. Bu uygulamalar Almanya'da olduğu gibi Hollanda'da da sosyal devletten vazgeçme sonucunu doğurmamıştır(Sözer,1997;92-123).

4-Devletçe Bakım Sistemi (Yeni Zelanda Ve Danimarka)

Devletçe bakılma modelinde, sosyal güvenlik harcamaları devlet bütçesinden bu amaç için ayrılan kaynaklarla karşılanmaktadır. Sosyal yardımlarla benzerlik

göstermekle beraber sosyal yardım yönteminde tarihsel farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, günümüzde sosyal yardımlar, devletçe bakılma modelinde olduğu gibi devlet bütçesinden ayrılan kaynaklarla sağlanmaktadır. Ülkemizde benzer uygulamaların finansmanı, devlet bütçesinden veya devletin bütçe dışında oluşturduğu fonlar ya da benzeri kaynaklardan karşılanmaktadır (Dilik,1998;137). Sosyal yardımlar, nedeni ne olursa olsun ihtiyaç halinde bulunmak kaydıyla bütün vatandaşlara devlet kaynaklarıyla sağlandığı halde, devletçe bakılma modelinde sadece belirli kişi gruplarına belirli nedenlerin varlığı halinde yardım yapılmaktadır. Keza devletçe bakılma modelinde önceden belirlenmiş edimler; kişilerin yaş, sağlık, aile gibi özel durumlarına bakılmaksızın sadece korumaya sebep olan olayın varlığına bakılarak sağlanmaktadır. Ayrıca devletçe bakılma modelinde ağırlıklı amaç, asgari ölçüde yaşam sağlamaktan ziyade iktisadi iyileştirme yapmaktadır (Sözer,1991;9-10).Sosyal risklere karşı sağlanan asgari güvenlik için kişinin yaşam koşulları soruşturmaya tabi tutulmaktadır (Güven,2001;149-149).

Yeni Zelanda ve Danimarka gibi bazı ülkeler, tüm sosyal riskler bakımından sigorta sistemini devre dışı bırakıp, sağlanacak edimlerden sadece devleti sorumlu tuttular. Örneğin, Yeni Zelanda'da geliri yetersiz tüm fertler toplumdan nafaka alacaklısı kabul edildiler. Amaç herkese asgari bir yaşam düzeyi sağlamak olarak belirlendi. Mesleki ve sosyal durumu ne olursa olsun yoksul durumdaki fertler sosyal güvenlik hakkından yararlanma hakkına sahip sayılmaktadır. Yararlanmanın kapsamı önceki kazanç düzeyine göre belirlenmektedir. Giderlerin finansmanı prim yerine vatandaşların ödemekte olduğu vergilerle karşılanır (Sözer;2001;3).

Devletçe bakım sisteminin uygulandığı bir diğer ülke olan Danimarka'da halk aylığı, zorunlu resmi iş pazarı ek aylığı ve gayri resmi, ihtiyari iş pazarı ek aylığı uygulamaları mevcuttur. Sosyal Aylık Yasası gereği, tüm vatandaşlar, cinsiyet ve şahsi durum ayrımı yapılmaksızın, 67 yaşını doldurduklarında "halk aylığı"na hak kazanmaktadır. Bu aylık herkes için aynı yükseklindedir. Ancak, iktisadi yoksunluk hallerinde, kişiye bağlı bir ek ödeme ve yakacak yardımı yapılmaktadır. Herkes hak sahibi olduğu için ölüm aylığı tanınmamıştır. Aylık alabilmek için ilginin 15-67 yaş arası en az 3 yıl Danimarka'da daimi ikamet sahibi olması gerekir. Merkezi yönetim

Sosyal İşler Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, edimler mahalli yönetimlerin sosyal işler merkezlerince sağlanmaktadır. Edimler sadece vergiler ile finanse edilmektedir (Sözer,2001;3).

5-Koruyucu Fon (Provident Fund) Sistemi

Koruyucu fon modelinde, bireysel tasarruf hesabına dayanan emeklilik fonları mevcut olup, fonların yönetimi devlet tarafından yapılmaktadır. Her çalışanın kendi adına bireysel hesaplarında toplanan prim tutarlarında oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Fonlar düşük gelir sağlamakla beraber, yönetim giderlerinin çok az olmasından emeklilik sisteminin iyi olduğu söylenmektedir. Söz konusu modelde işçinin isteği halinde konut, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere kredi verilebilmektedir (DPT, 2001;20).

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. Hastalık, kıdem tazminatı vb. bazı koşullarda işverenler tarafından çalışanlara minimum fayda ödenmesi iş yaşamının bir gereğidir. Sigorta programları tarafından öncelikli olarak finanse edildiğinden sağlık hizmetleri de nakit programlar arasına dahil edilmektedir. Eğer program bir sigorta ya da koruyucu fon ise, faydalar hak sahipleri arasında toplam nüfusun bir yüzdesi şeklinde veya sağlık durumu ve çalışma gücünün yüzdesi esasıyla gelirin yerini alacak şekilde hesaplanabilmektedir. Ödenek ve yardım programları için fayda alan nüfusun oranında, toplam nüfusun bir yüzdesi veya konuyla ilgili insanların yüzdesi (Yaşlılık ödeneği için yaşlılar) dikkate alınmaktadır (Jacobs, 1998;12).

Bu model Hong Kong dışında Malezya, Taivan, Güney Kore, Singapur, Vietnam ve Çin Halk Cumhuriyeti gibi Asya ülkelerinde ve bazı Güney Amerika ülkelerinde uygulanmaktadır (Uğur,2004;70).

1975'e kadar istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklenen sosyal güvenlik sistemleri, bu tarihten sonra bütün dünyada bir duraklama ve gerileme dönemine girmiştir. Ekonomik güçlükler, işsizliğin artması, sosyal güvenlik sistemlerinin gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Liberalizmin yeniden yükselmesi ve sosyal devlet düşüncesinin sorgulanması, sosyal güvenlikte özelleştirme tartışmalarını ortaya çıkarmıştır(Şakar,2002;22).

6-Özel Sigorta Sistemi (Şili)

Uluslar arası Para Fonu(IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası gibi uluslar arası 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. (Güzel,1998;292).

Güney Amerika ülkelerinden Şili'de, fon birikimini öngören mevcut sistemin tıkanması ve devletin giderek artan oranda mali destek sağlamak zorunda kalması üzerine, iktidardaki askeri yönetim, monetarist doktrinin gereklerine uygun biçimde, 1983'ten itibaren malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları yerine özel sigorta şirketlerini ikame etmeye başlamıştır (Şakar,2002;21-22).

Sosyal güvenlik ilkelerini dışlayan bir sistem niteliği taşıyan Şili emeklilik sigortası sosyal sigorta niteliği göstermemektedir. Onun öne çıkan niteliği bireysel olmasıdır. Sigorta sisteminin yeniden dağıtım ve sosyal dayanışma fonksiyonları ve niteliği tasfiye edilmiş, bireyin zaman içinde bireysel hesabında biriktirdiği değer, emeklilik sonrasında yine bireysel olarak harcanmasını sağlayan bir sistem kurulmuştur. Kuşakları ve aynı anda toplum içinde bulunan bireylerin yaşlılık riskine karşı kendi aralarında kuracakları dayanışmayı ve yeniden dağıtım sürecini ortadan kaldırmıştır. Bireyleri risk karşısında yalnız bırakmıştır (Kapar,1999;).

Sigortalılara, primlerini özel sigorta şirketlerinin veya bankaların kurdukları ve kısaca AFP (Administrados de Fondos de Pension) adı verilen ve sayıları 21'i bulan özel fon yönetimi kuruluşlarından seçtiklerine ödeme zorunluluğu getirilmiş bulunmaktadır (Tuncay,1998;33). Sigortalıya seçtiği fona ödediği primler ve bunların getirisi emekli aylığı olarak bağlanacaktır.

Ne var ki bu sistem, kargaşa ve düzensizlikten başka bir sonuç doğurmamıştır. 1995'te sistemde mali kriz başlamış, biriken fonların getirileri azalmış , bu durum sigortalıları endişeye sevk ederek sık sık fon değiştirmeye itmiştir. 1983 yılında sisteme düzenli prim ödeyenlerin oranı %76 iken, 1995 yılında bu oran % 57 olmuştur. Denebilir ki Şili Dünyada sosyal güvenlik sistemini özelleştiren ilk ülke durumundadır. Bu özelliğinden ötürü bazı çevrelerce eleştirilse de, kuşku ile bakılsa da bu ülkedeki gelişmeler dünya kamuoyunda ilgi ile izlenmektedir. Bu ülkedeki yeni sistem Arjantin, Meksika, Peru, Kolombiya ve Bolivya gibi Güney Amerika ülkelerince örnek alınmıştır (Şakar,2002;23; Tuncay, 1998;34 ;Aıchmann2001;99).

Sosyal güvenlik sisteminin kurumsallaşması, hizmet dağılımı ve finanse edilmesi konusunda önemli açmazlar yaşayan Türkiye için de, Şili deneyiminin etkin bir çözüm yolu olduğu çeşitli kesimlerce ileri sürülmektedir. Ancak, Şili modelini bir rasyonel çıkış çabasından çok, ideolojik bir tepkinin ürünü ve neo-liberal toplumsal hayalin yaşama geçirilmesi çabası olarak değerlendirmekte yarar vardır.

II-TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Türk sosyal güvenlik sisteminde, kategorisel sistem olarak adlandırılan Bismarck (Alman) sistemi, çalışma olgusuna bağlı sosyal sigorta sistemi hakimdir. Mesleki gruplara yönelik bu sistemde kişiler belirli bir işi yapma halinde, güvence kapsamına girmektedirler. Çalışan gruplara hitap eden birden fazla güvenlik kurumu mevcuttur. Sağlanan olanaklar sigorta primlerinden karşılanır. Bu sistemi uygulayan ülkelerde nüfusun kapsama alınması problemi vardır(Sözer,1998;27). Kapsama

alınmayan nüfusa, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamaları ile eksiklikler kapatılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de sosyal sigortalar, çalışanların mesleki statü farklılıklarını esas alarak teşkilatlanmıştır. Bağımlı ve bağımsız çalışanlar için ayrı ayrı sosyal sigorta kurumları oluşturulmuştur. Ayrıca bağımlı çalışanlar için de memurlar ve hizmet akdi ile çalışanlar için farklı sosyal sigorta kurumları kurulmuştur. Bir ayırım da sektör kriteri dikkate alınarak yapılmış ve tarım kesiminde çalışanlar için ayrı sosyal sigorta kanunları çıkarılmıştır.

Türk sosyal güvenlik sistemi katkılı(primli) sosyal güvenlik kurumları ve katkısız (primsiz) sosyal güvenlik kurumları şeklinde ikili bir yapıya sahiptir. Ancak, sistemin temel müessesesini sosyal sigortalar oluşturmaktadır.

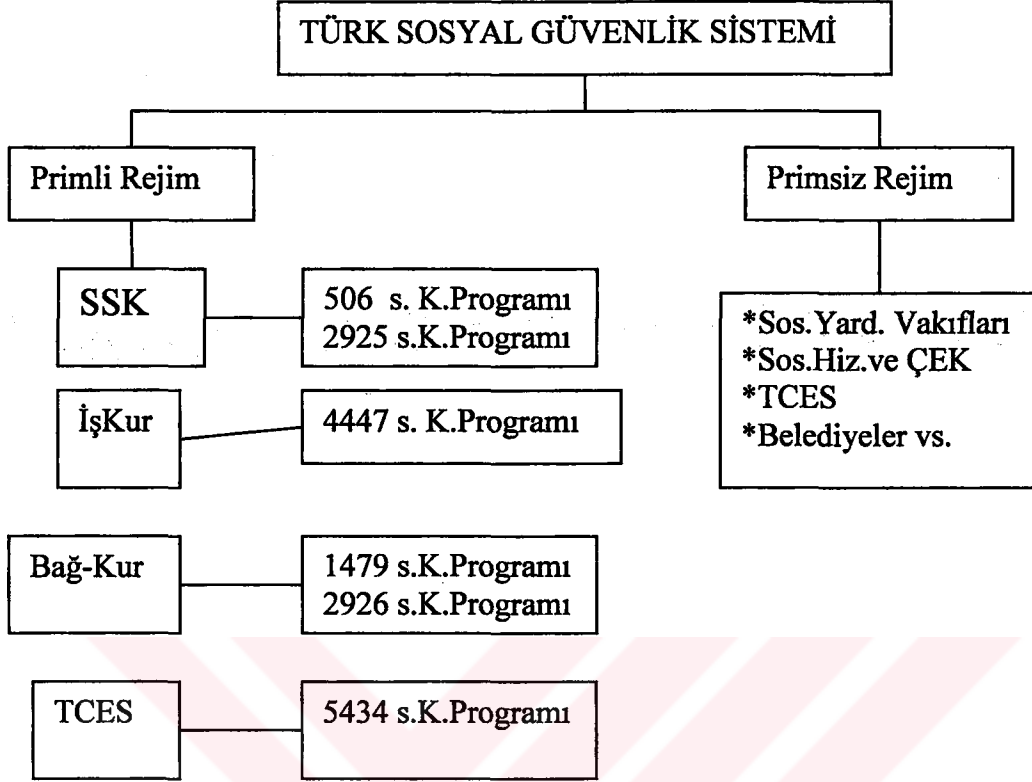
Tablo:3 Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları ve Bu Kurumların Hizmetlerinden Faydalananlar

Kurum ve Kanun	Faydalananlar
5434 sayılı T.C.Emekli Sandığı Kanunu	Askeri,sivil devlet memurları
506 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu	Özel sektörde hizmet akdiyle, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsünde çalışanlar
1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu	Sanatkar ve diğer bağımsız çalışanlar
2925 Sayılı Kanun Tarımda Çalışan İşçilerin Sosyal Sigortalar Kanunu	Tarımda çalışan işçiler
2926 sayılı Kanun tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Kanunu	Tarımda Bağımsız Çalışanlar
506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu Geçici 20. Madde	Bankalar, sigorta ve Reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların birliklerinin tüm personeli

Kaynak:Tezel/Kurt,2003;13.

Türk sosyal güvenlik sistemini primli rejim ve primsiz rejim olarak iki gruba ayırıp, kapsamındaki kurumları aşağıdaki şekilde şematize etmek mümkündür.

Tablo 4: Türk Sosyal Güvenlik Sistemi



Kaynak:Şakar,2002;66.

Primli rejimi oluşturan bu kuruluşları; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Geçici 20. Maddeye Tabi Sandıklar şeklinde saymak olasıdır. Bazı yazarlar , Ereğli bölgesinde faaliyet gösteren Amale Birliği'ni de sosyal güvenlik kuruluşu olarak tanımlamaktadırlar(Arıcı,1999;182).

Ülkemizde özellikle primsiz veya katılımsız rejim içinde saydığımız sosyal yardım ve hizmet olarak verilen hizmetler ve yapılan ödemeler, hizmet alanın en temel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Halbuki bir sosyal güvenlik sisteminin birincil amacı, bireylere toplum içinde insan onuru ile bağdaşır bir hayat standardını sağlamak, onları muhtaçlıktan kurtarmaktır. Ancak primsiz rejim içinde yapılan yardımlar o kadar düşüktür ki, hiç kimse bu yardımları sosyal güvenlik yardımı olarak kabul etmemektedir. Bu nedenle, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi denilince, akla primli rejim içindeki SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur gelmektedir. Primsiz

rejim içindeki yardımların düşük olması, sonuçta sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payını düşürmektedir. Tablo 5’de sosyal yardım ve hizmet harcamaları ile yararlanan kişi sayısı görülmektedir.

Tablo:5 Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamaları 2004

Kurumlar	2004 Yılı Harcama Tutarı	Yardım ve Hizmetlerden Yararlanan Kişi Sayısı
1)Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Dönem İçi Harcamalar	1.347.846.545	13.052.723
a)SYDV Tarafından Yapılan Harcamalar	397.949.000	
b)Şartlı Nakit Transferi Harcamaları	118.822.000	
c)Diğer Harcamalar	831.075.545	
2)SHÇEK Giderleri	266.665.000	52.011
a)Sosyal Hizmet Harcamaları	255.181.000	30.194
b)Ayni-Nakdi Yardım Harcamaları	11.484.000	21.817
3)T.C.Emekli Sandığı Giderleri	945.214.000	1.150.824
a)Yaşlı ve Özürlü Aylığı	830.500.000	1.098.170
b)Özürlü Çocuklara Gelişim-Eğitim Yardımı(1)	0	0
c)Vatani Hizmet Aylıkları	413.000	250
d)Kore Aylıkları	32.854.000	15,981
e)Madalya Aylıkları	2.615.000	1,414
f)Kıbrıs Aylıkları	78.832.000	35,002
4)Sağlık Bakanlığının Sosyal Yardım Giderleri	830.085.000	7.191.855
Yeşil Kart Harcamaları (2)	830.085.000	7.191.855
5)Vakıflar Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Giderleri	12.481.000	52.105
a)Muhtaç Yetim ve Özürlülere Maaş Ödemeleri	2.925.000	1,605
b)İmarethane Hizmetleri	9.493.000	50,500
6)SSK Genel Müdürlüğü Giderleri	83.952.450	38.467
Özürlü Çocuklara Gelişim ve Eğitim Yardımı	83.952.450	38,467
GENEL TOPLAM	3.486.180.995	21.537.985

(1)Özürlü Çocukların Eğitim ve Rehabilitasyon giderleri kamu kurumları tarafından doğrudan yapıldığı için T.C. Emekli Sandığında buna ilişkin veri bulunmamaktadır.

(2)Yeşil Karttan yararlanan kişi sayısına ilişkin rakam aktif olarak kullanılan yeşil kart sayısını göstermektedir.(Kaynak: Sağlık Bakanlığı). Yeşil Kart için yapılan harcamalar ise, Sağlık Bakanlığı tarafından tahakkuk ettirilen tutardır (Kaynak: DPT’den aktaran Sosyal Güvenlik Reformu. Sorunlar ve Çözüm Önerileri,2005;49)

Korunmaya muhtaç, çocuk, genç, yaşlı özürü ve diğerk kişiler ile gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal hizmet ve yardım harcamalarının 2004 yılı itibariyle milli gelir içindeki payı ise sadece binde 8 ile sınırlıdır. Sosyal yardım ve hizmet harcamalarından yararlanan kişi sayısına baktığımızda, toplam olarak 21,5 milyon kişinin sosyal yardımlardan yararlandığı görülmektedir. Bu rakam, DİE'nin yapmış olduğu yoksulluk çalışmasında kişi başı günlük geliri 4,3 doların altında kalan (20,7milyon) kişi sayısından daha fazladır. Ancak, merkezi bir yapının olmayışı aynı kişilere farklı kurumlar aracılığıyla mükerrer yapılabilmesine olanak tanıdığından, gerçekte sosyal yardımların tam olarak kaç kişiye ulaştığı bilinmemektedir.

Sosyal yardımların farklı kurumlar eliyle sunulması, sistemi karmaşık bir hale getirmektedir. Sosyal yardım ve hizmetlerden yararlananlar ile ilgili merkezi bir bilgi bankası mevcut değildir. Bu alanda faaliyet gösteren kuruluşlar arasında yeterli işbirliği ve koordinasyon yoktur. Yardım alan kişilerin birden fazla kuruluştan yardım alıp almadığının ve durumlarında bir değişiklik olup olmadığının periyodik olarak takip edilmesi mevcut sistemde mümkün değildir. Bu durum hali hazırda kıt olan kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır. Diğerk taraftan, mevcut sistemde sosyal yardımlardan kimlerin, hangi oranda yararlanacağına dair bir standartta bulunmamaktadır. Sosyal yardım ve hizmet uygulamalarında istenilen hedeflere ulaşabilmek, kaynakların yerinde, belirlenmiş objektif kıstaslar çerçevesinde, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasıyla mümkün olabilecektir.

Modern bir ülkenin temel insani endekslerinden başta geleni, o ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik hakkına sahip olup olmadıklarıdır. Bir devlet vatandaşlarının tamamını sosyal güvenlik kapsamına alabilmişse modern sosyal bir devlet niteliği kazanmaktadır(Eryiğit,2004;140) Tablo 6'da görüldüğü gibi 2002 yılı sonu itibariyle ülkemizde özel sandıklar da dahil olmak üzere 71.171.000 nüfusun %88,1 sigortalı ve %83,8'i sağlık kapsamında iken halen %'15lik sigorta kapsamı dışında bir nüfusun olması önemli bir sorundur.

YARIL-6- SOSYAL SİGORTA PROGRAMLARININ KAPSADIĞI NÜFUS (1950-2002)

KURULUŞLAR	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991
I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	841.342	1.230.808	1.612.385	2.485.488	3.300.481	4.413.901	5.384.620	5.795.647	6.445.900	6.650.670
1. Aktif Sigortalılar	199.825	281.426	359.303	548.383	823.829	1.092.000	1.325.000	1.400.000	1.560.000	1.600.000
2. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	9.302	34.375	61.862	96.286	180.895	340.699	454.016	597.207	706.202	730.673
3. Bağlımlılar (1)	632.215	915.007	1.191.220	1.840.819	2.295.757	2.981.202	3.605.604	3.798.440	4.179.698	4.319.997
II. SSK TOPLAMI	-	-	-	3.835.055	5.783.854	8.236.422	10.674.172	13.576.258	19.487.970	20.520.480
1. Aktif Sigortalılar	-	-	-	895.802	1.313.500	1.823.338	2.204.807	2.607.865	3.286.929	3.432.073
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	300.000	300.000
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	-	-	-	18.300	74.407
4. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	-	-	-	54.590	145.446	289.870	635.815	1.070.681	1.596.634	1.717.095
5. Bağlımlılar (1)	-	-	-	2.884.663	4.324.908	6.123.214	7.833.550	9.879.412	14.230.000	14.977.556
III. BAĞ-KUR TOPLAMI (3)	-	-	-	-	-	3.270.570	4.540.317	8.000.756	11.332.686	11.392.706
1. Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	816.555	1.100.500	1.681.747	1.967.379	1.989.650
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	-	-	-	106.019	103.366
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	-	-	-	244.818	732.526
4. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	-	-	-	-	-	4.350	138.317	294.496	595.889	655.646
5. Bağlımlılar (1)	-	-	-	-	-	2.449.665	3.301.500	5.779.695	7.911.324	7.911.518
IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	-	-	-	48.280	84.490	115.872	196.130	288.977	312.186	269.054
1. Aktif Sigortalılar	-	-	-	20.000	35.000	48.000	77.737	76.778	84.072	84.154
2. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	-	-	-	-	-	-	11.943	21.230	32.409	37.201
3. Bağlımlılar (1)	-	-	-	28.280	49.490	67.872	106.450	190.969	195.705	147.699
V. GENEL TOPLAM	841.342	1.230.808	1.612.385	6.368.822	9.168.825	16.036.765	20.795.239	27.661.638	37.578.742	38.832.910
1. Aktif Sigortalılar	199.825	281.426	359.303	1.464.185	2.172.329	3.779.893	4.708.044	5.766.390	6.898.380	7.105.877
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	-	-	-	406.019	403.366
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	-	-	-	-	-	-	-	-	263.118	826.482
4. Toplam Aktif Sigortalılar	199.825	281.426	359.303	1.464.185	2.172.329	3.779.893	4.708.044	6.029.508	8.130.881	8.335.525
5. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	9.302	34.375	61.862	150.876	326.341	634.919	1.240.091	1.983.614	2.931.134	3.140.615
6. Bağlımlılar (1)	632.215	915.007	1.191.220	4.753.761	6.670.155	11.621.953	14.847.104	19.648.516	26.516.727	27.356.770
VI. Sağlık Hiz. Bak. Sosyal Sigortalılar Kapsamı	841.342	1.230.808	1.612.385	6.368.822	9.168.825	12.766.195	16.254.922	19.660.882	34.337.949	35.632.008
vii. Sigortalı nüfus oranı (Yüzde)	4,0	5,1	5,8	20,3	25,8	39,7	46,5	54,6	66,3	67,2
viii. Sağlık kapsamındaki nüfus oranı (Yüzde)	4,0	5,1	5,8	20,3	25,8	31,6	36,3	38,8	60,6	61,6
IX. GENEL NÜFUS TOPLAMI	20.947.188	24.064.763	27.754.820	31.391.421	35.605.176	40.347.719	44.736.957	50.664.458	56.709.000	57.818.000

Kaynak: Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, DPT.(1) Tahmin
(2) İsteğe bağlı sigortalıların bağınımlıları da sigorta kapsamında değerlendirilmiştir.

(3) Bağ-Kur Kanunu 1972 yılında yürürlüğe girmiş ve 1479 sayılı Kanuna tabi sig. sağlık sig. uygulamasına 1986, 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalılara da 1999 yılından itibaren başlanmıştır.

(4) Bağ-Kur'a tabi aktif ve pasif sigortalılar ile bunların bağınımlılarının tamamının sağlık sigortası kapsamına dahil olduğu varsayılmıştır. SSK'da isteğe bağlı sigortalılar ile bunların bağınımlıları ise sağlık sigortaları kapsamında değildir.

TABLO-6- SOSYAL SİGORTA PROGRAMLARININ KAPSADIGI NÜFUS (1950-2002)

KURULUŞLAR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI	7.634.608	7.845.776	8.170.686	8.123.887	8.787.671	8.944.002	9.243.704	9.475.573	9.765.851	10.137.494	10.698.54
1. Aktif Sigortalılar	1.850.000	1.896.041	1.896.000	1.880.437	1.963.751	1.994.509	2.071.867	2.118.085	2.163.698	2.236.050	2.372.777
2. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	780.683	827.641	900.633	952.360	1.048.211	1.114.480	1.172.741	1.239.314	1.296.935	1.355.558	1.408.941
3. Bağlımlılar (1)	5.003.925	5.122.094	5.374.053	5.291.090	5.775.709	5.835.013	5.999.096	6.118.174	6.305.218	6.545.886	6.916.822
IISSK TOPLAMI	21.997.287	23.675.612	26.340.916	28.523.960	30.362.125	32.515.321	34.571.903	32.810.829	34.139.311	33.140.109	35.261.10
1. Aktif Sigortalılar	3.621.674	3.793.297	4.009.716	4.208.761	4.483.684	4.862.178	5.323.434	5.030.732	5.283.234	4.913.939	5.256.741
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar(2)	361.863	438.843	771.906	980.841	1.055.513	1.031.714	910.343	901.265	843.957	888.675	942.024
3. Tarımsal Aktif Sigortalılar	115.174	177.145	212.995	253.463	244.232	246.401	228.343	193.826	184.675	142.306	149.163
4. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	1.851.522	1.999.007	2.175.149	2.337.755	2.539.696	2.731.793	2.930.752	3.148.826	3.339.327	3.560.638	3.747.573
5. Bağlımlılar (1)	16.047.054	17.267.320	19.171.150	20.743.140	22.039.000	23.643.235	25.179.031	23.536.180	24.488.118	23.634.551	25.165.60
III. BAĞ-KUR TOPLAMI (3)	11.695.784	11.687.646	11.823.309	11.832.714	11.823.316	12.679.890	13.220.024	13.899.982	15.036.318	15.281.654	15.547.99
1. Aktif Sigortalılar	2.038.438	2.002.266	1.838.534	1.791.246	1.766.809	1.873.497	1.911.259	1.939.593	2.181.586	2.198.200	2.192.555
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	99.170	92.068	83.317	78.973	87.351	129.050	200.676	264.284	254.960	249.306	237.801
3. Tarımsal Aktif Sigortalılar	752.863	776.634	778.547	799.132	796.805	802.343	796.564	860.742	876.148	889.149	890.976
4. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	711.994	777.968	825.595	880.820	947.038	1.032.342	1.104.614	1.179.817	1.277.444	1.343.840	1.393.670
5. Bağlımlılar (1)	8.093.319	8.038.710	8.297.316	8.282.543	8.225.313	8.842.658	9.206.911	9.655.546	10.446.180	10.601.159	10.832.98
IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI	234.665	261.369	257.989	291.247	308.023	315.007	318.085	332.870	323.569	322.688	324.302
1. Aktif Sigortalılar	74.287	73.205	71.037	70.854	71.465	74.479	77.526	78.861	78.495	73.090	71.641
2. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	41.050	45.857	47.114	51.948	58.744	53.058	65.757	69.428	71.266	75.162	77.738
3. Bağlımlılar (1)	119.328	142.307	139.838	168.445	177.814	187.470	174.802	184.581	173.808	174.436	174.923
VI. GENEL TOPLAM	41.562.344	43.470.403	46.592.900	48.771.808	51.281.135	54.454.220	57.353.716	56.519.254	59.265.049	58.881.945	61.831.93
1. Aktif Sigortalılar	7.584.399	7.764.809	7.815.287	7.951.298	8.285.709	8.804.663	9.384.086	9.167.271	9.707.013	9.421.279	9.893.714
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	461.033	530.911	855.223	1.059.814	1.142.864	1.160.764	1.111.019	1.165.549	1.098.917	1.137.981	1.179.825
3. Tarımsal Aktif Sigortalılar	868.037	953.779	991.542	1.052.595	1.041.037	1.048.744	1.024.907	1.054.568	1.060.823	1.031.455	1.040.139
4. Toplam Aktif Sigortalılar	8.913.469	9.249.499	9.662.052	10.063.707	10.469.610	11.014.171	11.520.012	11.387.388	11.866.753	11.590.715	12.113.67
5. Aylık Alanlar (Emekli, malul, dul ve yetim)	3.385.249	3.650.473	3.948.491	4.222.883	4.593.689	4.931.673	5.273.864	5.637.385	5.984.972	6.335.198	6.627.922
6. Bağlımlılar (1)	29.263.626	30.570.431	32.982.357	34.485.218	36.217.836	38.508.376	40.559.840	39.494.481	41.413.324	40.956.032	43.090.33
VI. Sağlık Hiz.Bak.Sosyal sigortalılar kaps.(4)	38.087.565	39.664.444	41.699.540	43.138.171	45.409.005	48.634.465	51.998.293	53.608.168	56.539.068	56.011.524	58.789.19
VII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (Yüzde)	70,5	72,4	76,2	78,3	80,8	84,3	87,3	84,5	87,2	85,2	88,1
VIII. sağlık kapsamındaki nüfus oranı (Yüzde)	64,6	66,1	68,2	69,2	71,6	75,3	79,1	80,2	83,2	81,1	83,8
IX. GENEL NÜFUS TOPLAMI	58.932.000	60.050.000	61.174.000	62.304.000	63.443.000	64.584.000	65.723.000	66.856.000	67.975.000	69.079.000	70.171.000

Kaynak: Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur, DPT.(1)Tahmin

(2) İsteğe bağlı sigortalıların bağınımlıları da sigorta kapsamında değerlendirilmiştir.

(3) Bağ-Kur Kanunu 1972 yılında yürürlüğe girmiş ve 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılara sağlık sigortası uygulanmasına 1986, 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalılara da 1999 yılından itibaren başlanmış (4) Bağ-Kura tabi aktif ve pasif sig. ile bunların bağınımlılarının tamamının sağl.sig.ı kapsamına dahil olduğu varsayılmıştır. SSK'da isteğe bağlı sig. ile bunların bağınımlıları ise sağl. sig. kapsamında değ

A.SOSYAL SİGORTALAR KURUMU(SSK)

Sosyal Sigortalar Kurumu, SSK, en büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 9.7.1945 tarih ve 4792 Sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu adı ile kurulmuş, 1.3.1964 tarihinde yürürlüğe giren 506 Sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır.

SSK, 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu adıyla kurulmuş olup, ilk yıllarda sadece 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 (Akbulak/Akbulak, 2004;57).

O güne kadar değişik tarihlerde kabul edilen ve dağınık bir görünüm arz eden yasaların kapsamlarının genişletilerek, bir bünyede toplanması sonucu çıkarılan Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, aynı zamanda bir çok özelliği içermekte ama, zamanla çok kez değişikliklere uğramıştır.

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması kapsamında, 24.08.2000 tarih, 616 sayılı KHK ile 4792 sayılı SSK'nın Kuruluş Yasası'nın birkaç maddesi dışındaki hükümleri yürürlükten kaldırılmış ve Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü yerine Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Ancak, söz konusu KHK'nin dayanağı olan yetki yasasının, Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesi üzerine doğan yasal boşluk, en son yürürlüğe konulan 16.07.2003 tarih, 4947 Sayılı "Sosyal Güvenlik Teşkilat Kanunu" ve 29.07.2003 tarih, 4958 Sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu" ile doldurularak kapatılmıştır (Duygulu/Pehlivan, 2004; 10).

616 sayılı KHK'nin yerini almak üzere yürürlüğe konulmuş bulunan 4947 Sayılı Yasa, tek çatı modelinden çok, bir üst koordinasyon kurulu olarak Sosyal

Güvenlik Kurumu(SGK)'nın kurulmasını öngörmektedir. Bu kuruma tüzel kişilik de tanınmamıştır. Bu kurum, SSK, Bağ-Kur, İŞKUR arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliğini sağlamak, aktüeryal hesapları izlemek üzere idari ve mali açıdan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (ÇSGB) bağlı, genel bütçeye dahil bir kurum olarak kurulmuştur. Kurumun özerk bir yapıya sahip bulunmayıp, Bakanlığa bağlı bir kurum olarak düzenlenmiş olması isabetli bir düzenleme olmamıştır (Güzel/Okur,2003;145-146).

29.07.2003 tarih, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile SSK Başkanlığı yeniden düzenlenmiş, bu düzenleme ile 4792 Sayılı SSK'nın Kuruluş Yasası'nın 7. maddesi hariç, diğer maddeleri yürürlükten kaldırılmış, Genel Müdürlük yerine Başkanlık sistemi öngörülmüş, kurum "sigorta" ve "sağlık işleri" olarak iki ayrı genel müdürlük biçiminde yapılandırılmıştır.

Yasaya göre SSK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi, ÇSGB'nin bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili bir kuruluşu olarak yapılandırılmıştır (Güzel/Okur,2003;147).

Yasada Kurumun hem "idari ve mali özerkliğe sahip" gösterilmesi, hem de SGK'nın ilgili bir kuruluşu olarak belirtilmesi, ayrıca SGK'nın denetimine tabi tutulması ve Yönetim Kurulu'nun bazı kararlarının bile Bakan'ın onayına tabi tutulması, gerçek bir özerklikle bağdaşmamaktadır (Duygulu/Pehlivan,2004;11).

Kurum, 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. Zorunlu sigortacılık uygulanması yanında daha önce sigortalı olanlar için isteğe bağlı sigortacılık uygulamasına da imkan verilmiştir. Kurum, kapsamındaki kişilere 506 Sayılı Kanun çerçevesinde, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malûllük, yaşlılık ve ölüm tehlikelerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. Bu sigorta kollarına en son olarak işsizlik sigortası ilave edilmiştir. Finansmanı, prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve işveren primleri ile sağlanmaktadır. Sigortalının prim oranı, işsizlik sigortası da

dahil olmak üzere %16, işverenin prim oranı ise %22.5 ile %30 arasında değişmektedir. Devlet de işsizlik sigortasına ödediği %2'lik prim ile finansmana doğrudan katılan üçüncü taraf olmuştur (Alper,2000;38-39).

SSK, 506 sayılı Kanun hükümlerine göre malul kalanlara malullük aylığı, yaşlılık sigortasından aylık alma şartlarını yerine getirenlere yaşlılık aylığı, ölüm halinde ise hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanmaktadır. Bu üç sigorta kolundan aylık alınamaması halinde ise toptan ödeme yapılarak primler iade edilmektedir.

Kurum, 506 Sayılı Kanun gereğince sigortalı ve hak sahiplerine , iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, sigortaları kollarından tanınan yardımlar ile ilgili olarak sigorta ve sağlık hizmetlerini vermekte iken, 01.06.2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası da yürürlüğe girmiştir. Anılan sigorta kolundan 28.02.2002 tarihinden itibaren kanunla belirtilen şartları yerine getirenler yararlanmaya başlamışlardır.

506 Sayılı Kanun dışında kalan hizmet akdi ile süreksiz tarım işlerinde çalışanlar da 2925 Sayılı Kanun ile 01.01.1984 tarihinde sosyal güvenceye kavuşmuşlardır.Tarım sigortası tarım işçilerinde hizmet akdiyle süreksiz olarak çalışanların istekte bulunmaları kaydıyla bu Kanunda yazılı şartlarla sosyal güvenliklerini sağlamayı amaçlayan bir sigorta koludur. Tarım sigortasının, hizmet akdi unsuru bulunmasına rağmen, zorunlu olmayıp isteğe bırakılması sigortalının yaptığı işin süreksiz olmasından kaynaklanmaktadır (Tezel/Kurt,2003;İ9). 2925 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması için ayrı bir sosyal sigorta kurumu oluşturulmamış, Sosyal Sigortalar Kurumu 506 Sayılı Kanun yanında 2925 Sayılı Kanun hükümlerini de uygulamakla yükümlü tutulmuştur.

2925 Sayılı Kanun, isteğe bağlı sigortacılık uygulaması ile bu alandaki bir istisnayı oluşturmaktadır. 18 yaşını dolduran süreksiz tarım işçilerine iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, yaşlılık, malullük ve ölüm tehlikelerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. Primin tamamı sigortalı tarafından her ay için 15 gün esas

alınarak 180 gün için ödenmektedir. 2925 Sayılı Kanunla getirilen haklar, genel olarak 506 Sayılı kanunla sağlanan haklarla paralellik arz etmektedir(Alper,2000;41).

1-Örgüt Yapısı

Kurum organları; a)Genel Kurul, b)Yönetim Kurulu, c)Başkanlık biçiminde belirlenmiştir. Ayrıca Kurum'un merkez ve taşra örgütü bulunmaktadır. (Md.3)

a)Genel Kurul: Bir karar organı değil, bir danışma organı niteliğindedir. Üç yılda bir haziran ayı içinde Bakan'ın çağrısı üzerine toplanır. Genel kurul, Kurum'un üç yıllık bilançosu ve faaliyet raporları ile gelecek on yıllık gelir-gider dengesini sigorta kolları itibariyle gösterir hesap sonuçları hakkında görüş bildirir. Ayrıca seçimle gelen yönetim kurulu üyelerinin yerine asil ve yedek üyeleri seçer. (Md. 5II)

b)Yönetim Kurulu: Kurum'un en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Bir başkan ve yedi üyeden oluşur. Kurulun bir üyesi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan'ın, bir üye de ÇSGB'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. En çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren ve Kurum'dan gelir ve aylık almakta olanları temsil eden Kurum'dan birer asil ve yedek üye seçilir. SSK Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdürü Yönetim Kurulu'nun doğal üyesidir. Başkan ile Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürleri dışındaki Yönetim Kurulu Üyeleri'nin görev süresi üç yıldır. Başkan, Yönetim Kurulu üyesi ve başkanıdır. (Md. 6IV)

Yönetim Kurulu'nun bu yapısı, yani sekiz kişilik Yönetim Kurulu'nda sosyal tarafların temsilcilerinin üç üye ile azınlıkta kalması, siyasi otoritenin beş üye ile çoğunluğu oluşturması, uzun yıllardır arzulanan demokratik ve özerk bir örgüt yapısıyla bağdaşmadığı gibi, bağımsız ve demokratik yönetim yapısına tümüyle aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kuşkusuz, bu örgüt yapısıyla bu Kurul'dan merkezi idarenin benimsemediği, radikal çözüme yönelik kararların alınmasını beklemek, pek de olası görünmemektedir(Duygulu/Pehlivan,2004;12).

c) Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı: SSK Başkanlığı, denetim, danışma ve destek birimleri ile Kurumun Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürlükleri ve bunların merkez ve taşra teşkilatından oluşur.(Md. 8) Başkan, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) hükümleri çerçevesinde müşterek kararname ile atanır.(Md. 18)

Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Müdürlüğü; genel müdür, üç genel müdür yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle taşra teşkilatından oluşur. Genel müdür ve genel müdür yardımcıları müşterek kararname ile atanır. Genel müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri, kendilerine verilecek yetki dahilinde, Başkanlığın kanuni temsilcisi olup, adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederler.(Md. 10)

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun taşra teşkilatı; illerde, Sigorta İl Müdürlükleri, gerekli görülen illerde Sağlık İşleri İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı sigorta ve sağlık kuruluşlarından oluşur.(Md. 16)

2- Finansman Yapısı

Sosyal sigorta, sigorta tekniğine dayanır. Rizikonun paylaştırılması ve dağıtılması suretiyle tehlikelere karşı emniyet sağlama, sosyal sigorta tekniğinin amacı ve fonksiyonudur. Sosyal sigortanın özünde, gerçek kişilerin sosyal durumunu korumak ve iyileştirmek yatmaktadır (Bozer,1993;14)

Sosyal sigortanın temel prensipleri olarak, mecburilik, kamu sigortası olma, primli sistem ve risklerde bütünlük prensiplerini sayabiliriz (Arıcı,1999;89-91).

Sosyal sigorta tekniğinin iki önemli hususiyeti bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; sigorta tekniğine dayalı olması, diğeri ise bir finans sistemi olmasıdır. Sosyal sigorta bir finans sistemidir. O halde, diğeri finans sistemlerinde olduğu gibi, finans kaynaklarının temin edilmesi ve bu kaynakların maksada yönelik olarak uygun yer ve zamanda kullanılabilir kılınması önemlidir. Kaynakların toplanması,

değerlendirilmesi ve zamanında ihtiyaç duyulduğunda amaca uygun şekilde kullanılması olarak ifade edilebilecek finans meselesi sosyal sigorta bakımından büyük önem taşımaktadır (Arıcı,1999;103-104).

Sosyal sigortada finansmanın bir başka önemli yönü, sigorta tekniği kullanmak suretiyle, bu sistemin işletilmekte olmasıdır. Sosyal sigortanın finansmanı denildiğinde;

i- Sistemin gereksinme duyduğu mali kaynağın-finansal kaynağın nereden ve nasıl karşılanacağı,

ii- Temin edilen kaynakların riskler gerçekleşinceye kadar nasıl korunacağı ve değerlendirileceği,

iii- Bu kaynakların maksada uygun olarak nasıl kullanılacağı, sorularının cevaplanması gerekmektedir (Arıcı,1999;104).

a) Gelir ve Giderleri

SSK Başkanlığı, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü'nün gelirleri arasında, prim gelirleri, menkul kıymet gelirleri, Kurumun sahibi veya ortağı bulunduğu işletmelerden, iştiraklerden ve bağlı işletmelerden elde edilecek her türlü gelirler, genel bütçeden yapılacak yardımlar, gayrimenkul kira gelirleri, gayrimenkul satışlarından elde edilen gelirler, 506 Sayılı Yasa'nın 140. maddesine göre tahsil edilen gelirler (idari para cezaları), gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, gelirlerin nemalandırılmasından elde edilen gelirler, SSK Başkanlığı Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce aktarılacak kaynaklar ve diğer gelirler bulunmaktadır.

Bu yasal düzenlemeler içerisinde SSK'nın elde ettiği en önemli gelir kalemi, kuşkusuz, prim gelirlerinden oluşmaktadır. Bir başka deyişle, SSK'nın ana gelir kaynağı, prim tahsilatından oluşmaktadır. Bundan başka, genel bütçeden yapılan

transferler, çeşitli gelirler ve sağlık tesisleri gelirleri, diğer ana gelir kalemlerini oluşturmaktadır.

İş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının gerektirdiği her türlü yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerinin karşılamak üzere, Kurumca 506 Sayılı Kanun hükümlerine göre prim alınmaktadır. Prim oranları;

a-İş kazaları ile meslek hastalıkları sigorta priminin tamamı işverenler tarafından verilmekte olup, bu prim oranı % 1,5'ten az, %7'den fazla olamaz.

b-Hastalık sigortası primi, sigortalının kazancının% 11'i olup, bunun % 5'i sigortalı payı % 6'sı işveren payıdır. Çıraklar için ise %2'si sigortalı payı, %2'si işveren payı olmak üzere kazancının %4'dür.

c-Analık sigortası primi, sigortalı kazancının %1'i olup, tamamı işverenlerce verilir.

d-Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, sigortalının kazancının % 20'si olup, bunun %9'u sigortalı payı, %11'i işveren payıdır. Ancak, maden işyerlerinin yer altı işlerinde çalışanlar için, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi, sigortalının kazancının %22'si ve bunun %9'u sigortalı payı, %13'ü işveren payıdır.

e-İşsizlik sigortası prim oranları (01.01.2000 tarihinden itibaren) ise sigortalı payı %1, işveren payı %2 ve devlet payı %1 olarak belirlenmiştir.

Aşağıda Tablo 7'de 1997-2003 yılları arasında SSK'nın gelirleri, giderleri, prim gelirleri, primlerin gelirler içindeki oranları ile giderleri karşılama oranları gösterilmiştir.

Tablo:7 SSK'nın 1997-2003 Yılları Prim Gelirleri-Giderleri ile Prim Gelirlerinin Gelirler İçindeki Oranları ve Giderleri Karşılama Oranları

Yıllar	Gelirler(Milyar TL)	Giderler(Milyar TL)	Prim Gelirleri (Milyar TL)	Prim Gelirlerinin Gelirlerdeki Or	Prim Gelirlerinin Giderleri Krs.
1997	903.122	951.986	719.545	% 79,67	% 75,58
1998	2.145.683	1.909.846	1.543.154	% 71,91	% 80,79
1999	3.910.991	3.537.204	2.431.535	% 62,17	% 68,74
2000	5.702.714	5.029.685	4.635.788	% 81,29	% 92,16
2001	8.830.212	8.813.689	6.790.163	% 76,89	% 81,67
2002	13.566.445	11.550.038	9.865.299	% 72,71	% 85,41
2003	15.450.060	20.258.677	13.613.000	% 88,11	% 67,19

Kaynak: SSK Başkanlığı'nın 1997-2003 Yılları Çalışma Raporları.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1997 yılında prim gelirleri, tüm Kurum gelirlerinin % 79,67'sini oluştururken, 2003 yılında bu oran %88,11'e yükselmiştir. Keza, prim gelirlerinin Kurum giderlerini karşılama oranı 2000 yılında %92,16 iken, 2003 yılında bu oran %67,19'a gerilemiştir.

Belirtmek gerekir ki, SSK'nın yürütmekte olduğu sosyal sigorta ve sağlık hizmetleri ile faaliyetleri gereği yaptığı giderler, temel harcamalarını oluşturmaktadır. Örneğin, Kurum 1997 yılında 951,9 Trilyon TL harcama yapmışken, 2002 yılında bu harcama 12,14 kat artarak 11,550 Katrilyon TL'ye ulaşmıştır. SSK'nın giderleri içersinde en büyük kalem, sosyal sigorta giderlerinden oluşmaktadır. Aşağıda Tablo 8'dae, 1997-2002 yılları arasındaki prim tahsilatları ile sigorta giderleri ve bunları karşılama oranları gösterilmiştir.

Tablo:8 SSK'nın 1997-2002 Yılları Prim Tahsilatları ile Sosyal Sigorta Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Prim Tahsilatı	Sosyal Sigorta Gideri	Karşılama Oranı (%)
1997	719.545	772.257	93
1998	1.402.427	1.543.154	90
1999	2.431.535	2.748.975	88
2000	4.635.788	3.992.199	116
2001	6.790.163	6.489.098	104
2002	9.865.299	10.122.809	97

Kaynak: 1997-2002 Yılları SSK Çalışma Raporları

b) Fonların İşletilmesi

Her yılın gelirleri ile giderleri arasında meydana gelen (+) farklar ve gelecek yıllarda yapılacak sigorta yardım ve ödeneklerinin karşılığı olan fonlar, SSK'nın plasmanlarını teşkil etmektedir. Bu fonlar, 4792 Sayılı Yasa'nın 20. maddesinde belirtilen alanlara, tespit olunan esaslar dahilinde plase edilmektedir. 4792 Sayılı Yasa'nın 20. maddesinde SSK'nın her sigorta kolu için ayıracağı yedek akçeleri;

a) Milli bankalara yatırmak, b)Devletin çıkardığı tahviller, gelir ortaklığı ve hisse senetlerine yatırmak, c)Gayrimenkullere yatırmak, d)Sigortalılar ile aylık alanlara konut kredisi vermek, e)Kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler kurmak, f)Ortaklık/şirketler kurmak veya kurulmuş bulunanların hisse senetleri/ortaklık paylarını satın almak şeklinde değerlendirileceği kayıt altına alınmıştır.

Fonlar değerlendirilirken göz önünde bulundurulması gereken kriter, üretim ve istihdama dönük olarak, kârlılık ve verimlilik ilkesine göre plase edilmeleri gerekmektedir. Ancak fonların en fazla; a)%40'ının devletin çıkardığı veya kefil

olduğu tahvillere, b)%25'inin konut kredisi olarak sigortalılara, c)%10'unun işletme kredisi olarak sanayi kesimine ayrılması öngörülerek, fonların yatırılacağı alanlarla ilgili oransal bir sınırlama da getirilmiştir (Evirgen,1998;89).

Uygulamada genellikle bu oransal sınırlamalara uyulmamaktadır. Örneğin, 2000 yılında 948,3 Trilyon TL olan plasmanların, %16,2'sini milli bankalardaki mevduat, %56,4'ünü gayrimenkuller, %27,4'ünü de diğer plasmanlar oluştururken, bunlardan elde edilen gelir 73,5 Trilyon TL olmuştur. Bu da %7,7'lik bir getiri demektir. 2001 yılında 2 Katrilyon 6 Trilyon 483 Milyar TL'ye balığ olan plasmanların; %32,1'i milli bankalara, %45,2'si gayrimenkullere, %22,7'si diğer plasmanlara plase edilerek bunlardan toplam 177,3 Trilyon TL gelir elde edilmiştir. Bu da %8,8'lik getiri anlamına gelir. 2002 yılında ise, 3 Katrilyon 34 Trilyon 21 Milyar TL olan plasmanların; %28,3'ü milli bankalara, %48,4'ü gayrimenkullere, %23,3'ü de diğer plasmanlara plase edilerek bunlardan toplam 206,7 Trilyon TL gelir ile %6,8'lik getiri sağlamıştır (SSK2000,2001,2002 Yılları Çalışma Raporları).

Bu rakamlar, SSK'nın plasmanlarının çok düşük oranlarda değerlendirildiğini göstermektedir. Bu da verimlilik ilkesinin göz ardı edildiği sonucunu vermektedir. Plasman gelirlerinin sürekli enflasyonun altında kaldığı, fonların gerçek değerini dahi koruyamadığı olgusunu ortaya koymaktadır. Bu olgular, yukarıda belirtilen sosyal sigorta tekniği ve sosyal sigortacılığın finans sistemine tamamen karşı bir durumunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle, SSK'nın gereksinme duyduğu fonların karşılanması, kaynakların riskler gerçekleşinceye kadar korunması ve değerlendirilmesi ile bu kaynakların amaçlarına uygun olarak kullanılmadığı sonucunu gözler önüne sermektedir.

SSK'nın finansman yapısı incelenirken, sosyal sigorta tekniği ile finans sisteminden söz etmiş, finans sisteminin, kaynakların ihtiyaç duyulduğunda amacına uygun bir şekilde kullanılması olduğunu belirtmiştik. SSK'da da, fonlar, sosyal risklerin ortaya çıkması halinde, sosyal sigorta yardımları adı altında sigortalılara ve bunların hak sahiplerine yeniden dağıtım yöntemi ile dağıtılmaktadır. Bu dağıtım, yani harcamaları yaparken gelirlerle giderler arasında bir dengenin kurulması

zorunludur. Bu konuda SSK'da birbirinden ayrı iki yöntemle başvurulmaktadır. Bunlardan biri kapitalizasyon, diğeri de dağıtım yöntemidir.506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre (m.137) her hesap yılı sonunda, o yıl içinde elde olunan iş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük ve ölüm sigortaları primlerinden ve Kurumun diğeri gelirlerinden aşağıda yazılı karşılıklar ayrılır: a)Matematik karşılık, b) Ödenmiş primler karşılığı, c)Diğeri karşılıklar, d)Olağanüstü karşılık.

Yukarıdaki karşılıklara örnek vermek gerekirse, SSK, 2002 yılında sosyal güvenlik karşılıkları adı altında matematik karşılık olarak 2,541 Katrilyon TL ayırmıştır. Ayrıca özel karşılıklar başlığı altında Dahili Sigorta Risk Karşılıkları olarak (muhtemel riskleri dahili sigorta ile karşılanan değerler için ayrılan karşılıklardır) 30,955 Trilyon TL ayrılmıştır (SSK Başkanlığı, 2002 Yılı Çalışma Raporu;151).

Belirtmek gerekir ki, SSK iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortasında, sigortalılara ve hak sahiplerine sağlanmakta olan uzun dönemli yardımlar (sürekli iş göremezlik geliri ve ölüm aylığı) için matematik karşılık ayırmaktadır. Oysa, kısa süreli yardımlar (sağlık yardımları, geçici iş göremezlik ödeneği) için ise, böyle bir karşılık ayrılmamaktadır. Şu halde, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasının uzun süreli ödemeleri açısından kapitalizasyon, ötekileri için ise, dağıtım yöntemi uygulanmaktadır. Diğeri kısa vadeli sigorta kolları olan hastalık, analık sigorta kollarında da, dağıtım yöntemi geçerlidir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında, sigortalılarla hak sahiplerine yapılmakta olan sürekli ödemeler için matematik karşılıktan başka, ileride bağlanacak aylık ve gelirler ile yapılacak toptan ödemeleri karşılamak üzere, ödenmiş primler karşılığı da ayrılmaktadır. O halde bu sigorta kolları açısından kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır (Güzel/Okur,2003;72-73).

Yukarıda belirtildiği gibi, SSK'da finansman yöntemleri olarak, kısa vadeli sigorta kolları için dağıtım yöntemi, uzun vadeli sigorta kolları için kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntemlere uygun olarak matematik ve diğeri karşılıklar ayrılmaktadır. Demek ki, karma finansman yöntemi uygulanmaktadır.

Kuşkusuz, SSK'daki uygulama, ayrılmış olan fonlar (karşılıklar) ülkemizdeki yüksek enflasyon nedeniyle değerini yitirmekte ve olması gereken düzeyin altında kalmaktadır. Yöntemlerin değerlendirilmesinde bu durumun da dikkate alınması gerekir. Bu nedenle, Türkiye'de malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasında Yasa'nın öngördüğü tam bir kapitalizasyon yönteminin, gerçekten de fiilen uygulanabildiğini söylemek mümkün değildir. Ancak, aynı sigorta kolunun dağıtım yöntemi ile finansmanı mümkün olduğuna göre, kapitalizasyon yönteminin tam bir şekilde uygulanması gerekli de değildir. Esasen hızlı fiyat artışlarının devam ettiği ve bu nedenle de, malullük, yaşlılık ve ölüm aylık ve gelirlerinin değişen ekonomik koşullara göre ayarlanması söz konusu olduğunda, bu mümkün değildir. Aslında, son yıllarda gelişmiş ülkelerin hemen tümünde terk edilen bu yöntemin (kapitalizasyon) ülkemizin koşulları da dikkate alındığında (özellikle enflasyon) terk edilmesinde fayda olacaktır (Kaynar,1993;100-101).

SSK'da ilk mali bunalım 23 Ekim 1969 tarihli ve 1186 Sayılı Kanunun uygulanmaya başlamasından çok kısa bir süre sonra ortaya çıkmıştır. Bu kanun emeklilikte yaş sınırını fiilen ortadan kaldırarak 25 sigortalı yılı ve 5.000 günlük malullük, yaşlılık, ölüm primiyle emekli aylığı alabilme hakkı tanınmış, borçlanma müessesesi getirilmiş, aylık hesaplama esası değiştirilmiştir. Kurumun aktüeryal durumu hiç gözetilmeden yapılan bu değişiklikler, 1970'ten beri Kurumu mali sıkıntıya sokmuştur. Henüz sadece ileri yaşta sigortalılara emekli aylığı bağlandığı bu dönemde, fiili ödemeler prim gelirlerinin yarısını oluşturmaya başlamıştır (Tezel/Kurt, 2003;18).

Kurumun böylesi durumlarla karşılaşacağı, daha öncelerden tahmin edilmekteydi. Uluslar arası Çalışma Örgütü (İLO) uzmanı M.Antoine Zelenka 1971 yılında SSK ile ilgili bir rapor hazırlamıştır. Raporun bir bölümünde "emekli sayısındaki çok hızlı artış temposunu hafifletecek tedbirler alınmadığı takdirde sigortanın mali durumu yakın bir gelecekte aylıkların ayarlanmasını çok zor hatta imkansız kılacak şekilde kötüleşecektir" demiştir. Ancak, bugünkü mali krizi

önleyebilecek önerilerin yer aldığı Zelenka Raporuna itibar edilmemiştir (Tezel/Kurt, 2003;18).

B-T.C.EMEKLİ SANDIĞI

Türkiye’de modern anlamda ilk sosyal güvenlik kuruluşu T.C. Emekli Sandığı’dır. Sandık, en geniş anlamda memurların sosyal güvenliğini sosyal sigorta sistemi ile sağlayan bir kamu kurumudur(Arıcı,1999;211). 1866 yılında kurulan Askeri Personel Sandığı’nı, 1880 yılında kurulan Mülki İdare Sandığı izlemiş, daha sonra bu iki sandık birleştirilerek, adı da Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı olmuştur. 1930 yılına kadar prim alarak faaliyetlerini sürdüren sandığın, bu tarihten sonra giderleri Devlet bütçesinden karşılanmıştır. Bu sandık yanında 1934 yılından sonra diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanları kapsamına alan 9 sandık daha kurulmuş ve her biri çalışmasını ayrı ayrı yürütmüştür.

Ancak, dağınık şekilde kurulan bu sandıklarda zamanla bir takım sakıncalar görülmüştür. Farklı kurumlarda çalışan kamu personelinin aynı sandıklarda farklı emekli mevzuatına tabi tutulması, bu sandıklar içerisinde önemli sakıncalar yaratmıştır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla, tekaüt veya emekli sandıklarının kuruluşlarına ilişkin kanunlar yürürlükten kaldırılarak 8.6.1949 tarih, 5434 Sayılı T.C. Emekli sandığı Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasayla kurulan Emekli Sandığı, tüm devlet memurlarıyla (sivil, asker) il özel idareleri ve belediye personeline sosyal güvenlik sağlayan sosyal güvenlik kurumu olmuştur (Duygulu / Pehlivan,2004;52). Bu on emekli sandığının birleşmesiyle, 01.01.1950 tarihinde, yaklaşık 200 bin üye ve 6 bin emekli ile faaliyete geçmiştir (Akbulak/Akbulak, 2004;27). Maliye Bakanlığı bünyesinde bir sosyal sigorta kuruluşudur.

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 iken, daha sonra çeşitli yasalarla belediye başkanı, il daimi encümen üyesi, milletvekili,

askeri okul öğrencileri ve çeşitli kuruluşlarda sözleşmeli çalışanlar gibi bir çok kişi kapsama dahil edilmiştir (Güzel/Okur,2003;419).

Gerek Bağ-Kur ve Gerekse de SSK kapsamında prim ödeyenlere sigortalı denildiği halde, T.C. Emekli Sandığı'na sigortalı yerine iştirakçi ibaresi kullanılmaktadır. 5434 sayılı Kanunda, hangi resmi kurumlarda hangi işi yapanların iştirakçi olacağı belirtilmiştir (Tezel/Kurt,2003;24-26).

1-Örgüt Yapısı

Sandık, Maliye Bakanlığı'na bağlı ve kanunda yazılı emeklilik işlerini görmek üzere kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip olup, merkezi Ankara'dadır. 08.06.1984 tarih, 233 Sayılı KHK'dan önce bir kamu iktisadi teşebbüsü sayılan Emekli Sandığı, daha sonra 27.09.1984 tarih, 2046 Sayılı Yasa'nın 10. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu sayılmıştır. Sandığın Merkez Kuruluşu, Taşra Kuruluşu ve İştirakleri olmak üzere üç birimi mevcuttur. Merkez Kuruluşu, genel kurul, genel müdürlük ve ana hizmet birimlerinden oluşur. Bölge Müdürlükleri ile bunlara bağlı iller Sandığın taşra teşkilatını oluşturur. Sandığın organları ; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır (Güzel/Okur,1999;355).

Genel Kurul, sandığın en üst düzeyde karar organıdır. 3460 Sayılı Yasa'da öngörülen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu, Sandığın da genel kuruludur(m.5).

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(m.6).

Sağlık Kurulu, Milli Savunma Bakanlığı'nca ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığı'nca tayin edilecek bir uzman hekim, T.C.Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekimden oluşan üç kişilik bir kuruldur.

T.C. Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığına bağlı tüzel kişiliği olan bir devlet kurumu olup, kamu kesiminde daimi kadroda çalışanları kapsamına almakta, iştirakçilerine temelde emekli aylığı ve malullük aylığı sağlanması işlevini yapmaktadır. Ülkemizdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumundan birisi olan Emekli Sandığı'nın, diğerleri gibi çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmamış olması dikkat çekmektedir (Tezel/Kurt,2003;20).

Emekli Sandığı'nın tüzel kişiliği olduğu kanunda açıkça belirtilmiştir. Sandığı ait her tür taşınır ve taşınmaz mal ile gelir ve alacaklar, devlet mallarının hak ve önceliğine sahiptir. Söz konusu mallar ile gelir ve alacaklar, hiçbir biçimde haciz ve temlik edilemez.

2-Finansman Yapısı

Emekli Sandığı kurulduğunda kapitalizasyon yöntemini benimsemiş ve buna göre fon sistemi oluşturmuştur. Bu sistem, 1971 yılında 1425 Sayılı Yasayla değiştirilmiş ve Sandığın nakit açığının Genel Bütçeden karşılanması öngörülmüştür. Şu anda uygulanan yöntem, Hazine garantisi altında fon yöntemidir. Kapitalizasyon yönteminin gerektirdiği karşılıklar ise, uygulamada ayrılamamaktadır. Dolayısıyla, bu yöntem uygulamada işlemez haldedir (Çelikoğlu,1994;102).

Emekli Sandığı'nın gelirleri ve tahsil şekilleri 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun "Dördüncü Kısmında" düzenlenmiştir. Sandığın esas gelirini iştirakçilerden kesilen kesenekler ile kurumlardan alınan karşılıklar oluşturmaktadır 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na göre Sandığın finansmanı aşağıdaki gelirlerden oluşmaktadır(Akbulak/Akbulak,2004;27-28).

Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenen kurumun gelirlerini dört ana başlık altında toplayabiliriz (Tezel/Kurt,2003;22-24):

1. İştirakçi Kesenekleri

a) Giriş Keseneği: Emekli Sandığına tabi bir göreve başlayanların emeklilik keseneğine esas ilk tam aylıklarından veya ücretlerinden %25 giriş keseneği alınır. Bu kişilerden o ay içinde ayrıca %16 aylık kesenek alınmaz (ESK, m.14/b).

b) Aylık Kesenek: İştirakçilerden emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden her ay %16 emeklilik keseneği alınır (ESK, M.14/a).

c) Artış Keseneği: Emekliliğe esas aylık ve ücretleri yükselenlerin ilk aya ait artış farkları Emekli Sandığına kesilir. Aylıkları önce düşürülüp sonra yükseltelenlerden bu fark alınmaz (ESK, m.14/c).

d) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği: Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamı üzerinden alınacak keseneklerdir (istihkak toplamının %10'unun yarısıdır).

2.Kurum Karşılıkları

a) Aylık Kesenek Karşılığı: İştirakçilerin çalıştıkları kurumlarından kendilerinden her ay yapılan %16 keseneğe karşılık olarak %20 oranında karşılık alınır (ESK, m.14/d). Bu oran %18 olarak uygulanırken, 3284 sayılı kanun ile %20'ye çıkarılmıştır.

b) Ek Karşılıklar: Yine ESK'nun 14/f maddesine göre, vazife malulleri aylıklarıyla vazife nedeniyle ölenlerin dul ve yetimlerine bağlanacak aylıkları için kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin %4'ü oranında verilecek ek karşılıklar kurum gelirleri arasında sayılmıştır.

c) Yönetim Giderlerine Katılma Payı: Kurumlar, sandığın yönetim giderlerine o yıl ödedikleri kurum karşılıkları oranında katılırlar (ESK, m.15/j).

d) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı: Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamı üzerinden alınacak karşılıklardır.

e) Öğrenci Keseneği: Harp okullarıyla fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyan öğrenciler adına ödenecek kesenekler (ESK, m.15/e).

f) Emekli İkramesi Karşılığı: Kurum tarafından aylık bağlananlara, çalıştıkları her yıl için bir aylık tutarında ikramiye ödenmektedir. Ödenen bu ikramiye sandıkça ilgilinin çalıştığı kurumdan istenmesi halinde iki ay içinde sandığa ödenmesi gerekir (ESK Ek m.20).

3. Faturalı Ödemelerden Tahsilat

a) İlgili Kurumlara Fatura Edilen Ödemeler: Sandık tarafından yapılan bir kısım ödemeler, özel yasalar gereği olarak ödemeyi takiben ilgili kuruluşa fatura edilmektedir.

b) Özel Kanunları Gereği Hazineye Fatura Edilen Ödemeler: Özel kanunlarda belirtilen görevlerde bulunanlara veya yakınlarına, Hazine adına aylık bağlanması ya da tazminat verilmesi yanında Sandıktan emekli, dul ve yetim vb. aylık alanların vergi iadelerinin ödenmesi görevini sandık üstlenmiştir. Bu yardımlar ödenmelerine müteakip hazineye fatura edilir.

c) Muhtaç ve Güçsüz Durumdaki Yaşlı, Malul ve Sakatlara Yapılan ve Hazineye Fatura Edilen Ödemeler: 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk Vatandaşlarına aylık bağlanması hakkındaki 2022 sayılı kanun uyarınca, Devlet bütçesine konan ödeneklerden karşılanan aylıklar da, Emekli Sandığı tarafından bağlanmakta ve ödenmektedir.

4. Diğer Gelirler

Sandığı yukarıda saydığımız gelirleri dışında turizm, işletme, bankacılık, ulaştırma ve sanayi dallarında faaliyette bulunan kuruluşlardaki iştiraklerinden gelen gelirleri (Bu kuruluşlar, Merkez Bankası, Deniz Nakliyat T.A.Ş., Emek İnşaat ve İşletme A.Ş., Eskişehir Çimento A.Ş., Petkim, Taksim Otelcilik, TPAO, Petlas Lastik San. Ve Tic.A.Ş.), hazine katkısı, kadrosuzluk tazminat karşılığı, ölüm yardımı karşılığı, iştirakçilerden kesilen disiplin para cezaları, sandık gelirlerinin işletilmesinden elde edilecek karlar, bağışlar, genel bütçeden yapılan katkı gibi gelirler de bulunmaktadır.

İştirakçilerin aylıklarından kesilen %16 oranındaki kesenekler, kurumlarınca eklenecek %20 karşılık ile birleştirilerek, ödeme gününü izleyen 7 gün içinde Sandığa gönderilmektedir. Sandık gelirlerini oluşturan bu kesenek ve karşılıkları zamanında tahakkuk ettirmeyen, süresi içinde kesmeyen veya göndermeyen kurumların ve tediye merkezlerinin sorumlu memur ve muhasebecilerinden bu miktarın %10 fazlasıyla yerel maliye örgütlerince tahsil edileceğinden, söz konusu paralar unutkanlık ve ihmal olmadığı takdirde, genellikle zamanında ilgili yerlere sözü edilen yetkililer tarafından yatırılmaktadır (Güzel/Okur,2003;427-428). Bu yüzden Sandığın, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarında olduğu gibi kayıt dışı istihdam sorunu olmadığından, prim alacağı sorunu da bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, Sandığın nakit durumu gerekli ödemeleri ve harcamaları karşılayamadığı takdirde, Sandığın talebi üzerine, Maliye Bakanlığı Bütçesi'nin Sosyal Transferler bölümüne konacak ödeneklerle Sandığın harcama ve nakit açığı giderilmeye çalışılmaktadır.

Bu uygulama, vergi yükünü artırmakta ve sosyal güvenliğin vergi yoluyla da finansmanı uygulamasını gündeme getirmektedir. Yani, Sandığın finansman sorunlarının çözümünde Maliye Bakanlığı taraf olmaktadır (Duygu/Pehlivan, 2004; 70). Emekli Sandığı'nın 2000-2004 dönemindeki gelirleri incelendiğinde, 2000

yılında 2.138 trilyon TL, 2001 yılında 3.217 trilyon TL, 2002 yılında 4.981 trilyon TL, 2003 yılında 6.814 trilyon TL 2004 yılında 7.780 trilyon TL'sı olduğu ve bunun yaklaşık %99'unun sürekli kaynak gelirlerinden, yani prim kesenekleri ve ek karşılıklarından oluştuğu, kalan gelirlerinden de geçici kaynaklardan ve faaliyet dışı gelirlerden karşılandığı görülmektedir. Prim keseneklerinin toplam gelirler içindeki payı ortalama %75-80 arasında değişmektedir.

Tablo:9 Emekli Sandığının Gelirleri (Milyon TL)

GELİRLER	2000	2001	2002	2003	2004	31.03.2005
A. FAALİYET GELİRLERİ	2.097.113.529	3.194.214.163	4.957.956.029	6.790.944.081	7.732.230.760	2.262.300.000
I. SÜREKLİ KAYNAK GELİRLERİ	2.091.083.942	3.186.619.386	4.946.018.643	6.741.564.015	7.714.935.072	2.262.160.000
Kesenek ve Karşılıklar	1.657.217.244	2.530.212.597	3.845.653.222	5.520.099.936	6.439.630.910	1.746.000.000
Ek Karşılıklar	327.334.050	472.210.073	682.152.185	812.923.256	927.316.403	486.000.000
Fiili ve İtibari Hizmet Zammı	76.140.626	138.267.238	201.926.865	266.042.445	307.452.368	29.000.000
İnzibati Para Cezaları	231.258	438.368	628.435	748.555	714.832	240
Pul Bilet Satış Payları	52.681	91.092	83.064	102.785	157.158	-
Zaman Aşımına Uğrayan Haklar	13.140	25.117	47.199	928.394	1.155.412	-
Gecikme Zamları	273.945	528.799	786.626	547.466	788.843	2.600
Geçmiş Yıllar Kesenek Tahsis	27.046.605	42.713.062	56.874.883	138.162.845	35.102.344	1.040.000
Çeşitli Gelirler	2.774.393	2.133.040	157.866.164	2.008.333	2.616.802	117.160
II. GEÇİCİ KAYNAK GELİRLERİ	6.029.587	7.594.777	11.937.386	49.380.066	17.295.688	140.000
Hizmet Borçlanma Tahsis	5.927.971	7.414.282	11.937.386	48.606.910	16.971.401	140.000
Hizmet İhyası	101.616	180.495	-	773.156	324.287	-
B. FAALİYET DIŞI GELİRLER	41.651.581	22.963.563	23.432.315	23.322.631	48.221.464	3.470.000
İşletme Gelirleri	9.540.967	10.421.597	11.714.465	11.744.952	14.573.260	1.595.000
İştirakler Kâr Payları	30	931.132	436.394	1.002.389	-	-
Faiz Gelirleri	1.565.608	2.568.624	5.680.630	8.287.865	5.327.130	7.000
Alınan Tazminat ve Cezalar	255	428	39	1.941	12.350	800
Geçmiş Yıllar Gelir ve Kârlar	24.225.265	6.440.314	1.142.124	1.530.822	25.533.325	-
Arzı Satış Kârları	55.370	27.107	2.265.618	181.172	107.727	1.695.000
Lojman Kiraları	16.427	23.571	41.441	65.481	78.055	21.000
Misafirhane Gelirleri	2.028	1.594	2.438	15.903	17.971	-
Diğer Gelirler	6.182.961	2.445.916	1.969.014	327.153	2.534.801	145.100
Bağış ve Yardımlar	52.311	75.863	123.535	78.056	1.120	-
İnternet Bilgi Hattı Gel.	10.359	27.417	56.617	86.897	35.725	6.100
TOPLAM	2.138.765.110	3.217.177.726	4.981.388.344	6.814.266.712	7.780.452.224	2.265.770.000

Kaynak:<http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html>

Kurumda toplanan prim gelirlerinin verimli alanlarda kullanılmaması, son yıllarda plasman gelirlerinde önemli düşüş ve azalmalara neden olmuştur. 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 plasman gelirlerinin toplam gelirlere oranı %8 iken, 1993 yılında bu oran % 1,6'ya, 2003 yılında % 0,3'e düşmüştür. Bu durum Emekli Sandığı'nın son yıllarda elindeki gelirleri doğru alanlara plase etmediğini göstermektedir (Duygulu/Pehlivan,2004;72).

Sandığın sunduğu sosyal sigorta hizmetlerinin başlıcaları şunlardır: a)Emekli Aylığı, b)Malullük Aylığı, c)Dul ve Yetim Aylığı, d)Sağlık Yardımı, e)Ölüm Yardımı, f)Evlenme İkramesi, g)İkramiye(Arıncı,1999;200-223).

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 (Güzel/Okur,2003;435-440).

Kurum'un giderleri incelendiğinde de emekli, dul ve yetim giderlerinin ilk sırayı aldığı, bu harcamaları, bu harcamaları emeklilik ikramiyelerinin izlediği görülmektedir. 2001 yılında 3.689 trilyon TL tutarında emekli, dul ve yetim aylık ödemesi yapılırken, 1.089 trilyon TL ise sağlık giderleri teşkil etmiştir. 2004 yılında ise emekli aylık ödemeleri 9.425 trilyon TL'sine ulaşırken dağlık giderleri ise 2.755 TL'sine ulaşmıştır. Aşağıda Tablo 10'da Kurumun 2001—31.03.2005 yılları arası giderleri görülmektedir.

Tablo:10 Emekli Sandığının Gider Bütçeleri

GİDERLER	2001	2002	2003	2004	31.03.2005 YTL
A. FAALİYET GİDERLERİ	4.792.680.857	7.602.564.395	10.323.502.172	12.216.698.145	3.467.935.000
Em. Aylık Ödemeler	3.689.963.925	5.740.351.965	7.772.504.522	9.425.347.462	2.630.000.000
Evlenme İkramiyeleri	3.577.540	5.125.702	7.676.969	10.470.870	1.620.000
Em. Sağlık Yardımları	1.089.395.190	1.840.221.231	2.505.626.442	2.755.094.289	832.180.000
Toptan Ödemeler	2.368.677	3.901.608	3.642.231	5.064.791	1.500.000
Kesenek İadeleri	111.077	99.603	114.093	212.929	30.000
Huzurevi Giderleri	2.605.623	4.982.882	8.493.136	11.698.840	2.355.000
Yargı Kar.Göre Öd.Faiz	182.344	243.549	648.686	1.043.983	-
Diğer Giderler	4.476.481	7.637.855	24.796.093	7.764.981	250.000
B. FAALİYET DIŞI GİDER VE ZARARLAR	7.495.501	27.177.577	23.432.111	28.428.023	405.000
Verilen Banka Faizleri	3.022.572	10.845.907	18.498.593	22.507.669	-
İşletme Giderleri	1.175.142	1.613.257	3.931.909	3.975.621	405.000
Şüpheli Alacak Karş.Gid.	45.650	64.572	128.387	1.942.298	-
Diğer Gider ve Zararlar	3.252.137	14.653.841	873.222	2.435	-
TOPLAM	4.800.176.358	7.629.741.972	10.346.934.283	12.245.126.168	3.468.340.000
YÖNETİM GİDERLERİ	60.897.605	96.515.439	71.184.388	140.869.649	41.500.000
Memur Ücretleri İle İ.Öde.	6.081.237	9.670.188	14.801.686	18.093.921	5.800.000
Ek Ücret Ödemeleri	7.938.982	14.464.648	18.102.968	21.995.055	8.700.000
Sosyal Ödemeler	6.310.674	9.610.175	14.178.697	14.879.435	3.700.000
Yolluk Ödemeleri	1.403.890	440.836	711.928	598.097	110.000
Dış.Sağ.Fayda ve Hiz.	30.555.825	47.678.583	6.333.008	68.913.024	21.030.000
Kira Giderleri	2.732.161	5.288.269	5.757.090	5.284.952	260.000
Diğer Giderler	5.874.836	9.362.740	11.299.011	11.105.165	1.900.000

Kaynak:[http:// www.emekli.gov.tr /İSTATİSTİK/index.html](http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html)

Emekli Sandığı emeklilerinin sağlık harcaması Sandık tarafından karşılanmaktadır. 11.07.1971 tarihinde yapılan değişiklikle, emeklilerin bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin de sağlık yardımlarından yararlanması sağlanmıştır. Bu kuruma tabi olan aktif sigortalıların sağlık yardımları ise çalıştıkları kurumlar aracılığıyla sağlanmaktadır.Yani, bu riskler tamamen işveren kamu kurumunun sorumluluğuna bırakılmıştır.

Emekli Sandığı, 5434 Sayılı Kanunda belirtilen görevleri yanında, diğer kanunlarla verilen görevleri de yerine getirmektedir. Bu görevler içinde 1101 Sayılı

Kanunla Vatan-ı Hizmet Tertibinden aylık bağlanana, 1005 Sayılı Kanunla şeref aylığı alanlara, 2022 Sayılı Kanuna göre aylık bağlanan muhtaç ve güçsüzlere ilişkin işlemlerin yapılması bulunmaktadır.

Emekli Sandığı'nın iştirakçileri devlet memurlarıdır ve devlet memurlarının emeklilik işlemleri bu kurum tarafından yürütülmektedir. Bugün artık Emekli Sandığı Kanunu, Devlet Memurları Kanunu'nun bir uzantısı haline gelmiştir. Devlet Memurları Kanununda yer alan kademe ve derece ile gösterge sistemine bağlı sorunlardan dolayı memurlara ücret verebilmek için yeni isimler bulunmuştur. Ek gösterge, yan ödeme, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı gibi adlar altında memurlara çeşitli ücretler verilemeye başlanmıştır. Bu ödemeler emeklilikle ilgilendirilmeden hazineden karşılanması yoluna gidilmiştir. Bu ödemelerin tamamı emekliliğe yansımadağı için çalışanlar ile emekliler arasındaki ücret farkları büyümüştür. Böylece Devlet memurları Kanunu ile emeklilik sistemi de iflas etmiştir (Tezel/Kurt,2003;21).

Bilindiğı gibi sosyal güvenliğın temelini fayda-maliyet analizine ya da külfet-nimet dengesine veyahut ödenen prime göre hak ilkesine dayanması gerekir. Emekli Sandığı açısından ödenen prime göre bir sosyal güvenlik sisteminin oluştuğı söylenemez. Bu günkü sistem tamamen statü esasına dayanmaktadır. Yani, Emekli Sandığı gerçek anlamda bir sosyal sigorta kuruluşu olmaktan uzaktır. Tamamen Devlet Memurları Kanununa bağı bir emeklilik sistemi getirilmiş, çoğu zaman hiçbir prime dayanmayan ödemeler devreye sokulmuştur.

Örneğın, kanun koyucu bazı kamu görevlilerinin durumlarını düzeltmek veya yeni olanaklar sağlamak istediğı takdirde ek göstergeleri değıştirmekte ve bu değışiklikler anında bunların emekliliğine de yansımaktadır. Bu haliyle Emekli Sandığı aldığı prime göre güvence sağılayan sigorta kuruluşundan çok devletin pasif memurlarına aylık ödeyen bir kuruluş halindedir.

Emekli Sandığı'nda 1.7.1989 tarihinden sonra sosyal yardım zammı ödemelerinin kaldırılması, bunun yerine taban aylığı ve kıdem aylığı

uygulamalarının konması, sandığın gelirlerini olumlu yönde etkilemiştir. 1992 yılından itibaren özel hizmet tazminatlarından kademeli olarak kesenek alınmaya başlanması, 2000 yılında ek göstergelere göre tespit edilen özel hizmet tazminatlarından emekli aylığı bağlanan kısmının tamamının kesene tabi tutulması olumlu adımlar olmuştur. 1984 yılında emeklilik yaş sınırı getirilmesi etkisini 1990'da göstermiş ve 1990-1991-1992 yıllarında gelir fazlası oluşmuştur. 1992 yılında yaş sınırının kaldırılması neticesinde tekrar bütçe açığı vermeye başlanmıştır (Tezel/Kurt,2003;22).

20.02.1992 tarih, 3774 Sayılı Yasayla getirilen erken emeklilik uygulaması, 1991 yılında Kurumun 868,9 Milyar TL fazla vermesinden dolayı 1992 yılında mali bir sorun yaratmamıştır. Ancak, 1993 yılının ilk yarısında Kurumun emeklilik harcamaları önemli miktarda artmıştır Şüphesiz bu erken emeklilik uygulamaları nedeniyle, Sandık finansman sıkıntısına girmiştir. Nitekim, 1983-1992 yılları arasında Sandığın gelirlerinin giderlerini karşılama oranı yüksek iken, yani kaynak fazlası verirken, 1993 yılında Sandık ilk kez gelir-gider açığı vermiştir. 1992 yılında 1.363.554 Milyon TL fazla veren Sandık, 1993 yılında 3.952.656 Milyon TL açık vermiştir 1993 yılından itibaren açık vermeye başlayan Sandığa, Devlet 1994 yılından itibaren konsolide bütçeden transferler yapmaya başlamıştır. (Duygulu/Pehlivan,2004;71).

Aşağıda Tablo 11'da ES'nin gelir gider durumu ve gelir gider farkları oranı görülmektedir.

Tablo 11'un incelenmesinden de anlaşılacağı üzere gelir gider arasındaki açık 1993 yılında 3.952.656 Milyon TL'si (360 Milyon \$) iken 1999 yılında 507.576.680 Milyon TL'sine (1.218 Milyon \$) ulaşmış ve 2004 yılında 4.464.673.944 Milyon TL'sine yani 3.145 Milyon \$ ulaşmıştır. Gelir-gider arasındaki açık 1995 yılında 4 .819.110 Milyon TL iken bu açık 2004 yılında 844 kat artarak 4.464.673.571 Milyon TL'ye ulaşmıştır.

Tablo :11 Emekli Sandığı'nın Gelir – Gider Dengesi

Yıllar	Gerçekleşme (Milyon TL.)		Fark (Milyon)	
	Gelirler	Giderler	TL.	\$
1990	5.346.434	5.092.844	253.590	97
1991	9.485.809	8.616.909	868.900	208
1992	17.476.280	16.112.726	1.363.554	199
1993	27.498.058	31.450.714	-3.952.656	-360
1994	47.875.632	53.930.240	-6.054.608	-204
1995	103.543.112	108.362.222	-4.819.110	-105
1996	220.793.655	260.272.479	-39.478.824	-486
1997	465.317.434	573.548.058	-108.230.624	-676
1998	914.083.750	1.109.524.985	-195.441.235	-712
1999	1.508.714.904	2.016.291.584	-507.576.680	-1.218
2000	2.138.765.110	2.976.238.608	-837.473.498	-1.068
2001	3.217.177.726	4.800.176.358	-1.582.998.632	-1.168
2002	4.981.388.344	7.629.741.972	-2.648.353.628	-1.691
2003	6.814.266.712	10.346.934.283	-3.532.667.571	-2.530
2004	7.780.452.224	12.145.126.168	-4.464.673.944	-3.145
31.03. 2005	2.265.770.000	3.468.340.000	-1.202.570.000	-877

Kaynak: [http:// www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html](http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html)

Aşağıda Tablo'12 de 1994-2005 döneminde Devletin konsolide bütçeden Sandığa yaptığı transferler gösterilmiştir.Tablo'dan da görüleceği üzere, Devletin Sandığa yaptığı transferler 1994 yılında 20 Trilyon TL iken, 2005 yılında 8.900 Katrilyon TL'ye yükselmesi öngörülmüştür.

Bu da Emekli Sandığı'nın çok büyük finansman darboğazına girdiğini göstermektedir. Sandık gelirlerinin giderlerini karşılamaya yetmediği yıllarda, Tablo 12'de de görüldüğü gibi, açıklar Hazine tarafından karşılanmaktadır. Ancak, burada önemli olan gelir-gider dengesindeki bozulmanın yıldan yıla artmakta olduğudur. Emekli sayısındaki artışlar (1999 yılında 67.537 olan emekliye ayrılma sayısı, 2003 yılında 85.566, 2004 yılında 40.337 olarak gerçekleşmiştir. Aktif iştirakçi girişindeki azalma ve emeklilik koşullarında yapılan iyileştirmeler, bu dengenin bozulmasındaki başlıca etkenlerdir. Aktüeryal dengeleri olumsuz etkileyen bu faktörler nedeniyle, Sandık bütçesi gittikçe artan oranlarda Hazine yardımlarına gereksinim duymaya devam edecektir (Evirgen,1998;72).

Tablo 12: 1994-2005 Döneminde Konsolide Bütçeden ES'na Yapılan Transferler (Trilyon TL)

Yıllar	Transfer Tutarı
1994	20,000
1995	41,000
1996	119,200
1997	300,000
1998	514,000
1999	1.035,000
2000	1.775,000
2001	2.771,000
2002	4.676,000
2003	6.145,000
2004(1)	7.800.000
2005(2)	8.900.000

(1)gerçekleşme tahmini (2)Program Kaynak:<http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html>

C-ESNAF VE SANATKARLAR VE DİĞER BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR SOSYAL SİĞORTALAR KURUMU (BAĞ-KUR)

Bağ-Kur en son kurulan, ancak kapsamına aldığı kişi sayısı bakımından ülkemizin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 2.9.1971 tarih ve 1479 Sayılı kanunla kurulmuş, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamına almıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı özerk bir kamu kurumudur.

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 ise hak sahiplerine ölüm aylığı

bağlamakta, cenaze parası ödemekte ve sağlık sigortası yardımları yapmaktadır Yaşlılık sigortasından, yaşlılık aylığı bağlanamayan hallerde ise yaşlılık toptan ödemesi yapılmaktadır (Duygulu/Pehlivan,2004;75).

Kuruma 1479 Sayılı Kanunla verilen görevlerin yanı sıra, 10.07.1977 tarihinde çıkarılan “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu” ile verilen görevler, 19.04.1979 tarih ve 2229 Sayılı Kanun kapsamında verilen ev kadınlarının ihtiyari olarak sigortalanması ve 17.10.1983 tarih ve 2926 Sayılı “Tarımda Kendi Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile verilen çiftçilerin mecburi sigortalanması gibi görevleri de yürütmektedir.

2926 sayılı Kanun kapsamında olanlara, başlangıçta yalnızca yaşlılık, malûllük ve ölüm tehlikelerine karşı sosyal güvenlik garantisi sağlanırken, 4.11.1998 tarihinde kabul edilen ve 1.1.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4386 Sayılı Kanunla sağlık sigortası da uygulanmaya başlamıştır.

1-Örgüt Yapısı

Kurum, 1479 Sayılı Yasaya ve Özel Hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz bir kamu kurumudur. Kurum, ÇSGB'nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşudur. Mali ve idari bakımdan özerktir. Kurum, Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabidir (Duygulu/Pehlivan,2004;74).

Bağ-Kur'un örgütsel anlamda üç organı bulunmaktadır:i)Genel Müdürlük Teşkilatı, ii)Yönetim Kurulu, iii)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 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. İki üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın önerisi ile (biri genel müdür yardımcısı olmak üzere), bir üye Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Devlet Bakanı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. Bir üye 1479 Sayılı Yasaya tabi sigortalıların bağlı buldukları yasayla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından, bir üye de 2926 Sayılı Yasa'ya tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından Genel Kurul'da kendi temsilcileri tarafından seçilir.

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 (Güzel/Okur,2003;478-481).

2-Finansman Yapısı

1479 Sayılı Bağ-Kur Yasası (madde 79), her yıla ait gelirlerden matematik karşılık, ödenmiş primler karşılığı, olağanüstü karşılık ve öteki karşılıklar adı altında karşılıkların ayrılmasını öngörmektedir. Böylece, Bağ-Kur, matematik ve ödenmiş primler karşılıklarını ayırmak durumunda olduğuna göre, Bağ-kur'ca uygulanması gereken finansman yönteminin de kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemi olması gerekmektedir (Güzel/Okur,2003;65-66).

Ne var ki, yasal zorunluluğun böyle olmasına karşın, Bağ-Kur'un 2003 yılı bilançosunda uzun vadeli yabancı kaynaklar başlığı altında, matematik karşılıklar, (1479 Sayılı Yasaya göre) ödenmiş primler karşılığı ve ihtiyatların ayrılmadığı, sadece Dahili Sigorta Risk Karşılığı olarak 5.668.716.664.477 TL'nin ayrıldığı görülmektedir (Bağ-Kur 2004;171)

Bağ-Kur'un mali yapısı 1479 ve 2926 Sayılı Yasalarla alınan primler ve prime ilişkin gelirlerden 3235 Sayılı sağlık sigortası prim gelirlerinden, bu yasalara göre hükmedilecek para cezalarından, taşınmazların iratlarından, iştirak ve

kuruluşlardan elde edilecek gelirden, gerekli hallerde genel bütçeden yapılacak yardımlardan oluşmaktadır. Kurumun giderleri ise; genel yönetim giderleri, sigortalılara ve ölümleri halinde hak sahiplerine yapılan ödemelerle, sağlık sigortası yardımlarından oluşmaktadır.

Bağ-Kur sağlanan sosyal güvenlik garantisi seviyesi bakımından en yetersiz sosyal sigorta kanunu niteliği taşımaktadır. Basamak esasına dayanan bir finansman ve aylık hesaplama sistemi vardır. Basamak sistemine dayalı bir sigortalama esas olup, ilk 12 basamağı zorunlu ve yılda bir, 13-24 arası ise iki yılda bir isteğe bağlı olarak yükseltilebilen 24 basamaklı bir sistem oluşturulmuştur. Bağ-Kur, özellikle finansman bakımından en problemlili sosyal sigorta kuruluşu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Aşağıda Tablo 13’de Kurumun yıllara göre toplam gelir ve giderleri gösterilmiştir. Tablo 13’ den de görüleceği üzere, 1998 yılında gelir-gider arasındaki fark -430.332 Milyar TL iken, 2001 yılında bu fark 1,7 Katrilyon TL’ye, 2003 yılında da 5 Katrilyon TL’ye yükselmiştir. 1994 yılında gerçekleşen 9.654 Milyar TL prim gelirinin 14.356 Milyar TL olan toplam gelirler içindeki oranı %67 iken, 2003 yılında 7,9 Katrilyon TL olan toplam giderler içinde 2,9 Katrilyon TL olan prim gelirlerinin oranı %36,7’ye düşmüştür(Bağ-Kur,2004;162).

Tablo 13 Bağ-Kur’un Toplam Gelir ve Giderleri (Milyar TL)

Yıllar	Gelir	Gider	Fark
1998	220.139,7	650.472,5	- 430.332,8
1999	414.138,1	1.309.598,8	- 895.460,7
2000	725.912,8	1.899.118,3	- 1.173.205,5
2001	1.280.348,1	3.059.214,4	- 1.778.866,3
2002	2.101.540,0	5.032.115,1	- 2.930.575,1
2003	2.982.985,5	8.061.199,4	- 5.078.216,0

Kaynak: Bağ-Kur 2004;161

Kurumun prim gelirleri emekli aylık ödemelerini karşılamaya yetmemektedir. Örneğin, 1994 yılında 9.654,6 Milyar TL olan prim gelirleri 11.829,9 Milyar TL olan emekli aylığı ödemelerinin %81'ini karşılarken, 2003 yılında 2.913.425 Milyar TL olan prim gelirleri 4.763.725 Milyar TL olan emekli aylığı ödemelerinin %61'ini karşılamaya başlamıştır (Bağ-Kur,2004;162-163).

Gerek emekli aylığı ödemelerinin, gerekse ilaç ve sağlık harcamalarının Kurumun bütçesinde oluşturduğu açıkları karşılamak üzere, Devlet, Kuruma 1995 yılından itibaren transferde bulunmaya başlamıştır. Aşağıda Tablo 14'de 1995-2004 yılları arasında konsolide bütçeden Bağ-Kur'a yapılan transferler gösterilmektedir.

Tablo 14 1995-2004 Yılları Arasında Konsolide Bütçeden Bağ-Kur'a Yapılan Transferler (Trilyon TL)

Yıllar	Transfer Tutarı
1995	8,0
1996	70,1
1997	122,0
1998	435,0
1999	587,0
2000	1.025,6
2001	1.380,0
2002	1.740,0
2003	4.094,0
2004	5.273,0

Kaynak: www.muhasibat.gov.tr/mbulten/menu.html

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Kuruma son 10 yılda 13,2 Katrilyon TL transfer ödemesi yapılmışken, söz konusu yıllarda 9,2 Katrilyon TL toplam gelir elde edilmiş, 23,4 Katrilyon TL toplam gider gerçekleştirilmiştir. Basit

bir hesapla, gelirlerle transfer ödemeleri toplamı $13,2 + 9,2 = 22,4$ Katrilyon TL, sağlık harcamalarını da içeren 23,4 Katrilyon TL'lik giderleri karşılayamamakta, arada 1 Katrilyon TL'lik açık olmaktadır. Kurumun bu nedenle mali darboğaz içinde bulunduğunu rahatlıkla ifade etmek mümkündür(Duygulu/Pehlivan,2004;86).

D-506 SAYILI KANUNUN GEÇİCİ 20.MADDESİ KAPSAMINDAKİ SANDIKLAR

3008 Sayılı İş Kanunu hizmetler kesiminde çalışan memur statüsündeki fikir işçilerini kapsam dışında bıraktığı için, bu grupta bulunanların sosyal güvenlik garantilerini sağlamak için 506 Sayılı Kanunun yayımı tarihine kadar geçen sürede bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi odaları ve borsaları ile bunların teşkil ettikleri birlikler kendi mensupları için özel emeklilik sandıkları oluşturmuşlardır. 506 Sayılı Kanun çıktığı zaman bu çalışan gruplarının da kapsama alınmaları gerekiyordu. Ancak, Kanun bu sandıkların özelliklerini dikkate alarak, 506 Sayılı Kanunla sağlanan haklara paralellik sağlayacak düzenlemeleri yapmaları ve Vakıf statüsü kazanmaları şartıyla geçici 20. Md. ile varlıklarını sürdürmelerine imkan tanımıştır. Bugün sayıları 21 olan ve bazı bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri personelinin, sosyal güvenliklerini sağlamak üzere kurulmuş sandıklar "vakıf" statüsündedirler (Alper, 2000;42; Şakar, 2002;64).

En az 506 Sayılı Kanundaki yardımları sağlamakla yükümlü kılınan bu sandıkların SSK'na devrini öngören 11 Mayıs 1976 tarihli ve 1992 sayılı Kanunun Ek 1. Maddesi, 25 Ocak 1977 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir.(RG: 9.5.1977-15932) Bu sandıkların bazıları SSK'dan çok daha iyi seviyede yardımlar sağlarken, bünyesinde kuruldukları şirketlerin tasfiyesi ile aktif sigortalıları kaybeden ve ödeme güçlüğüne düşen (İstanbul Bankası Emekli Sandığı gibi) bazı sandıklar ise SSK'na devredilmek durumunda kalmışlardır (Şakar, 2002; 64). Banka mensuplarının aidatları ile işleyen banka emekli sandıkları ödeme güçlüğüne düştüğünde, sandık mensuplarının sosyal güvenlikleri SSK'ya devredilerek, zaten ağır yükler ile başa çıkmaya çalışan SSK'yı, daha ağır mali darboğazlara iterek, kaynaklarının daha fazla erimesine neden olmaktadır.

Bu sandıklara tabi personelin yararlanabileceği sosyal haklara ilişkin temel hükümler 506 sayılı Kanunun geçici 20. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, bu sandıklarda çalışan tüm personelin kapsayacağı, bunlara iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde en az 506 Sayılı Kanunla verilen hakların sağlanacağı, Sandıklar arasında hizmet geçiş ve birleştirmelerine imkan verecek statüde olacakları hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu sandıkların mali durumları, Çalışma, Maliye ve Ticaret Bakanlıkları'nca müştereken kontrol ve murakebe edilecektir (SSK,gm.20).

İktisadi fonksiyonlarına rağmen, Türk Ticaret Yasası anlamında tacir sayılmayan bu vakıflar, mal varlıklarını devamlı olarak mensuplarına sosyal haklar amacına tahsis etmişlerdir ve sosyal amaçlıdırlar (Duygulu/Pehlivan,2004;89).

Vakıf statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları 506 Sayılı Kanunun Geçici 20. maddesi ile Hukuki Yapı arz eden sosyal sigorta sandıklarının temel nitelikleri şöyle sıralanabilir (Tezel/Kurt,2003;29):

Bu 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20.maddesine göre faaliyet gösteren sosyal sigorta sandıkları vakıf statüsünde idari yapılanmaya gitmişlerdir.

Türk Medeni Kanununun 903 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler uyarınca teşkilatlanmışlardır ve bu kanun hükümleri uyarınca çıkarılan tüzük hükümlerine tabidir. Bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret odaları, sanayi odaları, borsalar ve bunların oluşturduğu birliklere ait olarak faal 20'den fazla emekli sandığı bulunmaktadır.

Faaliyet gösterdikleri kuruluşu mensuplarına 506 Sayılı Kanunun gereğince sağlanan haklardan az olmamak üzere, hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalıkları, yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde koruma sağlamaya yöneliktir.

Statüleri itibariyle karmaşık bir denetim mekanizmasına tabidirler. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ortak kontrol ve denetimine tabidirler. Aşağıda Tablo 15’de Sandıkların yıllar itibariyle kapsadığı nüfus görülmektedir.

Tablo:15 506 Sayılı Yasa’nın Geçici 20. Maddesi Kapsamındaki Sandıklara Tabi Olanların Yıllar İtibariyle Dağılımı

Kapsadığı Kesim	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sigorta Sayısı	71.465	74.494	77.526	78.861	78.861	73.090	71.641	74.925
Aylık Alanlar	49.197	53.088	56.072	58.624	58.624	63.455	77.738	71.715
Aile Ferdi	177.814	187.470	184.487	195.385	195.385	186.143	174.923	153.013
TOPLAM	308.023	315.052	318.085	332.870	332.870	322.688	324.302	295.653
Gen. Nüf. Oranı (%)	0,45	0,5	0,5	0,5	0,5	0,47	0,47	0,42

Kaynak: SSK, İlgili Yıllara Ait İstatistik Yıllıkları

Tablodan da görüldüğü gibi 2003 yılında 295.653 kişiye sosyal güvenlik hizmeti veren sandıkların sorunlarını görmezlikten gelmek mümkün değildir

Sosyal güvenliğin en önemli vasıtası sosyal sigorta, onun da en önemli gelir kaynağı primlerdir. Bu sebeple Sandıkların en önemli gelir kaynağı primler olup, bunun dışındaki diğer gelirleri ise prim dışında alınan aidatlarla karşılıklar ve sair gelirlerdir. Sair gelirler ise şunlardır:

- Sandık servetinin işletilmesinden elde edilen gelirler,
- Gerçek ve tüzel kişiler tarafından Sandığa yapılacak bağışlar,
- Diğer müteferrik gelirler,
- Banka ve sigorta şirketi tarafından yapılan yardımlar.

Sandığın giderlerinin çok büyük kısmını sigorta giderleri ve sağlık giderleri oluştururken, idari masraflar ve denetleme masrafları ise, diğer giderlerini oluşturmaktadır (Çiftçiöğlü,1998;51-53).

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının yarattığı fonların büyük bir kısmı finansman açıklarında kullanılmaktadır. Sandıkların fonlarını kullanımlarında, diğer sosyal güvenlik kurumlarındaki gibi bir sınırlama olmadığından, kendi inisiyatiflerindedir ve yaratılan fonlar söz konusu açıkların kapatılmasında kullanılmaktadır.

Sandıkların fon birikimiye, söz konusu fon kullanma inisiyatiflerinin kendi tasarruflarında olması nedeniyle, yüksek gelir getirecek yerlerde kullanıldıklarından, yüksek seviyededir. Sandık fonlarının büyük bir kısmı, banka mevduatı ve hisse senedi olarak değerlendirilmektedir. Mevduatları ile mesken kredilerinin ne kadar olduğu kesin olarak bilinmemektedir. Fon kullanımlarının, kendi iradeleri altında olması nedeniyle, fonlar her Sandıkta, sandık senetlerindeki hükümlere göre farklı işletilmiş ve işletilmeye devam edilmektedir. Ayrıca Sandıkların mali yapılarını sadece ÇSGB bildiğinden, söz konusu kurumların mali yapıları hakkında yeteri kadar net bilgi ve rakam bulunamamaktadır (Çiftçioğlu,1998;54-55,88-91). Bu Sandıkların finansman yapıları ve sorunları çalışmamızın kapsamı dışında bırakılmıştır.

Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu, TC. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur gibi genel kapsamlı ana sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra bir de çok daha küçük topluluk mensuplarına sosyal güvenlik yardımları sağlayan özel sosyal güvenlik kurumları faaliyet göstermektedir. Bunların bir bölümü, mensuplarına ana sosyal güvenlik kurumlarında sağlanan yardımlara ek olarak yardımlar sağlayan ve kanunla kurulan özel sosyal güvenlik kurullarıdır. Bunlar ek yardım niteliğindedir. Çünkü hukukumuzda prensip sosyal güvenlikte tekliktir. Özel sosyal güvenliklerinin bir bölümü de dernek yada vakıf biçiminde kurulan ve faaliyet gösterdikleri yerlerde ana sosyal güvenlik kurumlarının tamamen yerini alan sandıklardır. Bunların en önemlileri tanıtılmaya çalışılacak.

E-ORDU YARDIMLAŞMA KURUMU(OYAK)

Halen faaliyet göstermekte olan en başarılı tamamlayıcı sosyal güvenlik müessesesi olarak kabul edilen Ordu Yardımlaşma Kurumu, OYAK, 3.1.1961 tarih ve 205 Sayılı kanunla kurulmuştur. Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak mali ve idari bakımdan özerk bir kurum olarak kurulan OYAK, esas olarak Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarına ilave sosyal güvenlik garantisi sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir(Yılmaz,1989;67-71-76).

Kurumun yasayla öngörülen hizmetlerini; daimi üyelerine yapılan emeklilik, ölüm ve maluliyet yardımları, geçici üyelerine yapılan ölüm ve maluliyet yardımları, daimi üyelerinin çeşitli ihtiyaçlarını gidermek amacıyla sunulan sosyal hizmetler oluşturmaktadır.

204 sayılı Kanun OYAK'ın kanuni organlarını, (i) Temsilciler Kurulu, (ii) Genel Kurul, (iii) Yönetim Kurulu, (iv) Denetleme Kurulu (v) Genel Müdürlük olarak tespit etmiş bulunmaktadır(Arıcı,1999;244).

OYAK, Türk Silahlı Kuvvetlerindeki muvazzaf subayları zorunlu, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatı ile OYAK teşkilatı ve OYAK'ın %50'den fazla hissesi bulunduğu şirketlerde çalışanları isteğe bağlı olarak kapsama alınmaktadırlar.

OYAK'ın gelir kaynakları(Akbulak/Akbulak,2004;52);

*Muvazzaf subay ve astsubayların maaşları tutarlarından her ay kesilecek %10'lar,

*Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatında çalışan maaşlı/ücretli sivil memur ve müstahdemlerin TC. Emekli Sandığı Kanununa göre emeklilerine esas olan maaş ve ücretleri tutarlarından her ay kesilecek %10'lar,

*Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun 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 üye olarak adlandırılan yedek subayların her ay maaşları tutarı üzerinden kesilecek % 5'ler,

*Bağışlar,

*Konut Ön Biriktirme Fonu'ndan yararlanmak isteyenlerin maaşları tutarından her ay kesilecek % 10 ek aidatlar,

*OYAK mevcutlarının işletilmesinden elde edilecek gelirler oluşturmaktadır.

OYAK'ın faaliyetlerini iki grupta ele almak daha uygun olacaktır. Bunlardan birisi, kanunda öngörülen faaliyetleri diğeri ise mevcut faaliyet durumudur. OYAK'ın kanunda öngörülen faaliyetleri, kurumun hem faaliyet bakımından görev hem de yetki alanını belirlemektedir. Kurumun başlıca görevleri;

(i)Emeklilik Yardımı,

(ii)Maluliyet Yardımı,

(iii)Ölüm yardımı yapmaktır (m.20).

Kurumun bu ana görevleri alanında yine kanundan alınan yetkiye dayalı olarak başka sosyal hizmet faaliyetleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında;

(i)Üyelerine Borç para verme,

(ii)Emekli maaşı verme,

(iii) Konut kredisi verme,

(iV)Toplu konut üretimi yapmak,

(v)Ordu pazarları işletmek ve mal kredisi vermek,

(vi) Diğ er sosyal yardım ve hizmetlerde bulunmak, şeklinde özetlenebilir

(Arıcı,1999;247;www.oyak.com.tr)

Kurumun gelirleri, mensuplarından kesilen primler ile sahip olduğu iktisadi kıymetlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden oluşur. Mensuplarına emeklilik, malûllük ve ölüm yardımları yapma yanında konut ve evlenme kredisi de vermektedir. 1996 yılında yapılan yeni düzenleme ile sürekli aylık verme uygulaması başlatılmıştır(Alper,1999;48).

Sonuçta OYAK ek bir sosyal güvenlik kuruluşu olarak mecburi sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı yardım ve faaliyetleri ile mensuplarının hem asgari sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamakta hem de emeklilik ve malullükte hayat seviyelerinin büyük ölçüde düşmesine sebep olacak gelir azalmasını azaltıcı bir fonksiyona sahip olarak önemli bir görev ifa etmektedir (Arıcı,1999;249).

F-AMELE BİRLİĞİ

Ülkemizin ilk sosyal sigorta kuruluşu olarak da bilinen Amele Birliği 10.9.1921 tarih ve 151 Sayılı, “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun” un 4. maddesi gereğince kurulmuştur. 22.7.1923 tarihinden sonra çıkarılan bir yönetmelikle işçilerin iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık tehlikelerine karşı sosyal güvenliklerinin sağlanması amacıyla oluşturulan ihtiyat ve teavün sandıklarının birleştirilmesi ile Amale Birliği adını almıştır. 506 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile faaliyet alanı daralan Amale Birliği, 1975 yılından itibaren sağlık hizmetlerinin de SSK kapsamına alınması ile mensuplarına ilave garanti sağlayan tamamlayıcı bir sosyal güvenlik müessesesine dönüşmüştür (Tuncay,1998;95-96).

Birliğe üyelik zorunlu olmakla birlikte, isteğe bağlı olarak üye olanlar da vardır. Üyelerden kesilen primler, fon gelirleri, devletin yapacağı yardımlar ve bağışlardan oluşan gelir kalemleri vardır. Başlıca hizmetleri; belirtilen kurumlarda (Türkiye Taşkömürü Kurumu ve TEK Çatalağzı Elektrik İşletme Müdürlüğü) çalışan sandık maden ve enerji işçilerine (52 bin)(Arıcı,1999;250), geçici iş göremezlik yardımı, öğrenim yardımı, ölüm yardımı, kredi yardımı, iş kazası yardımı ve konaklama yardımınıdır. Prim oranı %3 olup, zorunlu üyeler için yarısı işveren yarısı da işçiler tarafından, gönüllü üyeler içinse tamamı işçi tarafından ödenmektedir. Sandık üyesi işçiler aynı zamanda 506 sayılı Kanuna tabi olduklarından, geçici işgöremezlik 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 (Sözer,1992;43).

2003 yılı itibariyle toplam gelirleri 19,9 trilyon TL, sosyal yardım tutarı 14,1 trilyon TL ve yönetim gider 1,9 trilyon TL'dir (Akbulak/Akbulak, 2004;54).

G-İLKOKUL ÖĞRETMENLERİ SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM SANDIĞI (İLKSAN)

İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN)1943 Tarih ve 4357 Sayılı Kanun ile ek bir sosyal güvenlik kurumu fonksiyonu görmek üzere kurulmuştur. Bütçeden maaş alan ilkokul öğretmenleri, ilkokul yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, eğitim müdürleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, İlköğretim Umum Müdürlüğü ve eğitim müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile sandık işlerinde çalışan memurlar sandığa üyedir. Sandık üyesi iken emekliye ayrılanlar, isterlerse üyeliklerini devam ettirebilmektedir. Sandığın en önemli gelir kaynağı, sandık üyelerinden alınan ve genel kurul tarafından miktarı tespit edilen aidatlardır. Sandığın yapacağı yardımların neler olacağı anastatü ile belirlenmektedir (md.11 ve 14). Hazırlanan anastatüler çeşitli şekillerde değişikliğe uğramıştır. Son değişiklikle sandık üyelerine; borç para verme, evlenme yardımı yapma, ölüm yardımı yapma, maluliyet yardımı yapma ve emeklilik yardımı yapma gibi sosyal yardımlar sağlanmaktadır. Sandık, yardım faaliyetleri yanında öğretmen pazarları işletmek, öğretmen misafirhaneleri kurmak gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (Arıcı,1999;238-239 ve 242).

Sandık üyelerine, 2003 yılında 691 milyar TL emeklilik yardımı, 1,3 trilyon TL evlenme yardımı, 494 milyar TL doğal afet yardımı ve 639 milyar TL ölüm yardımı yapmıştır(Akbulak/Akbulak,2004;54).

H-ÖZEL SİGORTALAR

Özel sigortaların sosyal güvenlik tehlikeleri ile ilgili hayat, hastalık ve emeklilik sigortaları ilave sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. 1986 yılında yapılan düzenleme ile özel emeklilik teşvik edilmiş, primlerin vergiden muaf olması sağlanmıştır. Özel sigortaların sağlık sigortası uygulaması ise 1991 yılından itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Son yıllarda sağlanan gelişmelere rağmen özel sigortaların etkin bir tamamlayıcı sosyal güvenlik müessesesi olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Halbuki zorunlu sosyal güvenlik müesseselerinin sağladığı garantinin seviyesinin düşük olması, özel sigortaların gelişmesi için olumlu bir ortam yaratmaktadır (Alper,1999;49).

28.03.2001 Tarih ve 4632 Sayılı Kanun (07.04.2001 Tarih ve 24366 sayılı RG) ile yayımı tarihinden 6 ay sonra yürürlüğe giren “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım sistemi Kanunu” yaklaşık 2 yıl süren hazırlıklardan sonra 27 Ekim 2003 tarihinden itibaren üye kaydına başlamıştır. Bireysel emeklilik, zorunlu kamu sosyal güvenlik sistemlerine ilave olarak özel sigorta tekniğinin kullanıldığı ve yaşlılık riskine karşı verilecek güvenceyi bireyin kendi sorumluluğuna bırakan yapıya sahiptir. Söz konusu güvence, bireyin yapacağı tasarruflarla sağlanmaktadır. Birey tasarrufları ile sağlanan sosyal amacın yanı sıra biriken fonlarla oluşacak sermaye birikimi ve sermaye birikimine bağlı olarak yapılacak yatırımlar da ekonomik amaç gerçekleştirilmektedir (Güzel/Okur,2003;577).

Sistem dışı ve içi sorunların ağırlığına karşın, ülkemizde hiçbir sosyal güvenlik akademisyeni özel sigorta şirketlerini asli güvence aracı olarak görmemektedirler(Türk-İş,2005;60-64). Ancak, devlet rejimleri üzerinde çalışan bazı teorisyenler baba (paternalist) devlet kavramına ve uygulamalarına karşı çıkmakta, sosyal devletin topluma sosyal maliyet yüklediğini ifade etmektedirler. Onlara göre, böylece artan maliyetler finans sorunu yaratır. Gerekli kaynakları sağlamak için vergiler arttırılır. Bu da tasarrufları ve yatırımları olumsuz etkiler. Ekonomik büyüme yavaşlar. Verimlilik kriz ortaya çıkar, işsizlik büyür. Bütçe açıkları artar.Devlet borçlanmaya başvurmak zorunda kalır. Refah devletinde haklar

katoloğu vardır. Her şey devletten beklenir. Bu durumda çalışma gayretini olumsuz etkiler. Rant kollama, israf yaygınlaşır. Sosyal ve ekonomik haklar kötüye kullanılır. Devlet müsrif olur(Aktan,Tarihsiz;75). Anılan nedenlerle, KİT'lerde ve sosyal sigortalarda iflasın nedeni yönetim değil, mülkiyet meselesidir. Dolayısıyla çözüm özelleştirme değildir. Kısa vadede özelleştirme olası değildir. Devlet ağırlıklı sosyal güvenlikten özel sigorta ağırlıklı bir modele geçilmelidir. Bireyler özel ve kamu arasında tercih yapabilmeli, primleri kendileri ödemelidir. İşveren primin bir kısmını üstlenmelidir. Prim ödeyemeyecek durumda olanların emeklilik ve sağlık sigortası primleri oluşturulacak bir Kamu Finans Kurumu tarafından ödenmelidir(Aktan, Gazete Ege,17.03.1996;7).

Sosyal güvenlik akademisyenleri yukarıda aktarılan fikre karşıdırlar. Gereçeleri ise şöyledir: Özel sigorta sadece varlıklı, dar bir grup için güvenlik sağlayabilir(Dilik,1993;3). Anayasanın 60 maddesi karşısında devletin sosyal güvenlikten elini çekmesi düşünülemez. Böyle bir uygulama anayasaya aykırı olur. Özel sigortaların kar amacı ön plandadır. Garantiler eksiktir. Primlerde ölçü risk olup oranları da yüksektir. Finansman sadece sigorta tarafından karşılanır, isteğe bağlıdır.Sosyal sigorta ise toplumsal dayanışma amaçlıdır. Tam garanti sağlar. Prim tutarları makul düzeyde olup, ölçüsü risk değil gelirdir. Finansmanına sigortalı dışında işveren ve devlet de katılır. Zorunludur (Şakar,1992;9). Mevcut kültür ortamımızda böyle bir uygulamaya müsait değildir Toplum geleneğinde özel sektör örgütlenmesi yenidir. En eski ve köklü kurum devlettir. Vatandaş her şeye rağmen ona güvenmektedir. Anılan nedenle, sosyal sigortalarda özelleştirmeye devlet de, vatandaş da, özel sigorta şirketleri de hazır değildir (Erkan, Gazete Ege, 17.03.1996;7). Sosyal güvenliğini özelleştiren Şili'nin nüfusu 10 milyon civarındadır. Nüfusun %30'u milli gelirin %50'sini almaktadır. Bu rakamlar ülkemizin aynı konudaki verileri ile hiç uyuşmamaktadır. Dolayısıyla , çare mevcut sistemi ıslah etmektir(Mortan,1996;7). Özelleştirme yolunu seçmek, sorunların üstesinden gelmek yerine onlardan kaçmak anlamını taşır. Devlet sorunlardan kaçmaz, çözer(Gülerman,1996;2). Çözüm ise, işveren konumunda bulunan sanayi ve ticaret sermayesinin dışında kalan istihdama ve üretime herhangi bir katkıda bulunmadıkları halde genişleyen gazino kapitalizm koşullarında hızla büyümekte olan spekülâtör ve

rantiye türündeki mali sermaye kesimlerini de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmalarının sağlanmasıyla mümkün olabilir(Işıklı, 1996;24-25). Sonuç olarak özel sigorta bir çözüm önerisi olarak asla görülmemeli, sadece sosyal sigortaları destekleyici bir yöntem olarak değerlendirilmelidir.

H-TÜRKİYE İŞ KURUMU (İŞ-KUR)

İşsizlik Sigortası, Türk sosyal güvenlik sisteminde büyük bir eksiklik ve ihtiyaç olarak görülmekteydi(Tuncay,1988;301). İşsizlik sigortası, 1959 yılından beri gündemde olmasına rağmen, ancak 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir.

Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak istihdam alanında günümüz ihtiyaç ve koşullarına uygun aktif işgücü programlarını ve işsizlik sigortasını uygulamakla sorumlu Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) çağdaş bir istihdam kurumu olarak hizmet vermeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin amacı insanların geleceklerini çeşitli risklere karşı teminat altına alarak birey ve ailesine güven duygusu vermek, onları gelecek endişesinden kurtarmaktır.

Bireylerin yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri birisi de işsizlik riskidir. Sosyal güvenlik politikaları önleyici ve tazmin edici politikalar olarak iki grupta toplanabilmektedir. Bu bağlamda işsizlikle mücadelede de iki ayrı politikadan söz edilebilir. Birincisi işsizliğin nedenlerini önleyici, ikincisi ise işsizliğin sonuçlarını giderici politikalardır. İşsizliğin nedenlerini giderici politikalara istihdam kapasitesini geliştirici, tasarrufu, yatırımı ve üretim teknolojilerini geliştirici politikalar örnek olarak verilebilir. İşsizlik riskini tazmin etmeye yönelik işsizlik sigortası ise ikinci tür politikaların en önemli aracıdır (Çelikoğlu,2004;1).

Uluslar arası Çalışma Örgütü tarafından kabul edilen ve ülkemizde de onaylanan Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 sayılı Sözleşmede

öngörülen 9 sigorta programından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortasının temel amacı işsizliğin ortaya çıkardığı ekonomik ve sosyal sorunları hafifletmektir. İşsizlik sigortası, çalışma arzu, yeteneği ve iradesinde olmasına rağmen isteği dışında işsiz kalan bireye ve ailesine, karşılaştıkları gelir kayıplarına karşı belli bir ölçüde ve belirli bir süre için satınalma gücü sağlayarak yaşamlarını sürdürebilme olanağı vermektedir.

Türkiye İş Kurumu, 5.7.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile, "...istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere..."kurulmuştur. (4904,m.1). Bu Kanun ile birlikte, 617 sayılı KHK'nin iptali ile ortaya çıkan boşluk giderilmiş, 1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla oluşturulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun da faaliyetlerine son verilmiştir. Kurumun amacı, Kanunun 1. maddesinde belirtildiği gibi, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik aktif istihdam politikaları ile işsizlik sigortasının uygulanmasına yönelik istihdam politikalarını birlikte yürütmek olarak belirlenmiştir.

Türkiye İş Kurumu, 617 sayılı KHK ile SSK ve Bağ-Kur gibi bir sosyal sigorta kurumu olarak kabul edilmiş ve 618 sayılı KHK ile oluşturulan ÇSGB'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu olarak tarif edilmişti.(617 KHK, m.1). Türkiye İş Kurumu'nun bir sosyal sigorta kuruluşu olarak kabul edilmesinin yanlış olduğu, yalnızca işsizlik sigortasını uyguluyor olmasının Kuruma bir sosyal sigorta kurumu olma vasfı kazandırmayacağı dile getirilmişti. 4904 sayılı Kanun ile Kurumun statüsü yeniden belirlenmiş ve Kurum ÇSGB'nın bağlı kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak tanımlanmıştır (4904,m.1/3). Bu tanımlama ile Kurum, KHK'ler öncesi SSK ve Bağ-Kur gibi; ÇSGB'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kurum olarak tarif edilmiştir. Genel Kurulun bir karar organı olmadığı, en önemli karar organı olan Yönetim Kurulunda da Kamunun ağırlıklı olarak temsil edildiği göz önüne alınırsa idari özerklik kavramının ne kadar geçerli olacağı, Kurumun esas gelir kaynağının Bakanlık

bütçesine Kurum için konulan ödenek olduğu (4904, m.16) dikkate alınınca mali özerklik kavramının ne kadar geçerli olacağı tartışmalıdır (Alper, [http:// isguc.org/arc-view](http://isguc.org/arc-view). erişim;10.08.2005).

Kapsamdaki sigortalıların prime esas kazançları üzerinden, işçi % 2, devlet % 2 ve işveren %3 olarak toplam % 7 oranında işsizlik sigortası primi kesilmektedir. 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primi kesilmeye başlaması ile birlikte,3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun çerçevesinde çalışandan yapılan % 2 oranındaki kesintiye ve işveren tarafından sağlanan % 3 oranındaki katkıya da son verilmiştir. İşsizlik sigortası kapsamındaki sigortalılar için bu kesintiler işsizlik sigortası primi olarak devam etmektedir. İstihdamın teşviki amacıyla 2002 yılı Bütçe Kanunu ile, 2002 yılı için işsizlik sigortası prim oranının işçi, işveren ve devlet katkısından birer puan indirilerek toplam % 4 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır (Çelikoğlu, 2004;2-3).

İŞKUR'un idari yapısı içinde yer alan organları, Genel Kurul; Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve il İstihdam Kurulları olarak belirtilmiştir (4904, m.4). Bu yapı içinde Kurumu diğer sosyal sigorta kurumlarından ayıran en dikkat çekici özellik Kurumun taşra teşkilatı içinde oluşturulan il istihdam kurullarının idari yapının temel organlarından biri olarak teşkilat yapısı içinde yer almasıdır.

Kurum, SSK ve Bağ-Kur gibi Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında yer almasına ve bu anlamda bir sosyal sigorta kurumu olarak kabul edilmesine rağmen, SSK ve Bağ-Kur'dan farklı bir mali yapıya sahiptir. Kanun, yalnızca Kurumun mali yapısı ile ilgili olarak Kurum gelirlerinin neler olduğunu belirtmiş,(4904, m.16) ve bunları; ÇSGB bütçesine bu amaçla konulan ödenek; Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri ile tarım araçları ve özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları; İş Kanununun 30. maddesi kapsamında alınan para cezalarından Kuruma aktarılan idari para cezaları; özel istihdam bürolarından alınan idari para cezaları ile bağışlar ve gayrimenkul gelirlerinden oluşmaktadır. Bu gelir kalemlerinden en önemlisi ve Kurumun bütçesini belirleyecek olan Bakanlık

bütçesinden bu amaçla ayrılacak ödenek olacaktır. Zaman içinde özel istihdam kurumlarının faaliyetlerinden elde edilen karşılıklar ve kesintiler de bu kurumların iş piyasasındaki etkinliklerine bağlı olarak ciddi bir gelir kaynağı oluşturabilecektir.

İşsizlik sigortası primleri SSK tarafından toplanacak ve toplanan primler, İŞKUR tarafından yönetilen İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacaktır. Birikecek fonlar, bu fonların etkin bir şekilde değerlendirilebilmesi konusunu da gündeme getirmektedir. İşsizlik Sigortası Fonunun idaresi, iki devlet, bir işçi ve bir de işveren temsilcisinden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yapılmaktadır.

Tablo: 16 İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Dengesi

	2001	2002	2003	2004 (1)	2005 (2)
CARİ FİYATLARLA, TRİLYON TL					
I-GELİRLER	1.846	2.828	4.109	4.825	5.414
PRİM GELİRLERİ	1.098	1.019	1.385	1.803	2.100
FAİZ GELİRLERİ	747	1.801	2.684	2.985	3.275
II-GİDERLER	0,4	57	153	239	296
SİGORTA GİDERLERİ	0	47	116	184	239
DİĞER GİDERLER	0,4	10	37	54	57
III-GELİR-GİDER FARKI	1.845	2.772	3.956	4.586	5.118
IV-DEVLET KATKISI	320	260	350	442	525
V-TOPLAM FON VARLIĞI	2.208	4.979	8.935	13.521	18.639
GSMH'YA ORANLAR, YÜZDE					
I-GELİRLER	1,05	1,03	1,15	1,14	1,13
PRİM GELİRLERİ	0,62	0,37	0,39	0,43	0,44
FAİZ GELİRLERİ	0,42	0,65	0,75	0,7	0,68
II-GİDERLER	0	0,02	0,04	0,06	0,06
SİGORTA GİDERLERİ	0	0,02	0,03	0,04	0,05
DİĞER GİDERLER	0	0	0,01	0,01	0,01
III-GELİR-GİDER FARKI	1,05	1,01	1,11	1,08	1,06
IV-DEVLET KATKISI	0,18	0,09	0,1	1,1	0,11
V-TOPLAM FON VARLIĞI	1,25	1,81	2,51	3,19	3,88

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) Devlet Katkısı Dahildir.

Kaynak: Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005 DPT 2004

31 Aralık 2004 tarihi itibarıyla işçi ve işveren primi 4,2 katrilyon TL, gecikme zammı 77,6 trilyon TL, devlet payı 1,5 katrilyon TL ve faiz geliri 8,0 katrilyon TL olmak üzere toplam 13,8 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu dönem itibarıyla fonun 450 trilyon TL gideri olmuştur.

Kabul etmek gerekir ki, Haziran 2000 tarihinden bugüne kadar geçen süre içinde İşsizlik Sigortası Fonunun yönetiminde, olağanüstü bir başarı sağlanmıştır. Ancak sürdürülebilir bir işsizlik sigortası programı için gerçekçi verilere dayanan aktueryal hesapların yapılması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, işsizlik sigorta programında orta ve uzun vadede nasıl bir finansal sonuç elde edebileceğinin ortaya konulmasında yarar görülmektedir (Çelikoğlu,2004;3).

İşsizlik sigortası programının etkin, süratli ve sistemli bir şekilde uygulanabilmesi ve Kanunda verilen görev yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için ilgili kurumlar (SSK ve İŞKUR) idari, hukuki, kurumsal ve fiziki altyapı bakımından yeniden yapılandırılmalıdır (Çelikoğlu,2004;3).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİĞİN UYGULANMASINDA FİNANSAL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Günümüzde, Türk sosyal güvenlik sistemi hemen hemen bütün taraflar için, mutsuz bir görünüm sergilemektedir. Sigortalılar ile hak sahipleri yetersiz aylık ve gelir ödemesi ile sosyal güvenlik hizmetlerindeki kalite düşüklüğünden, işverenler yüksek primin ve kayıtdışı istihdamın yol açtığı haksız rekabet ve yüksek işgücü maliyetlerinden ve devlet de sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıklarını kapatmak zorunda kalması nedeniyle sosyal güvenlik sisteminden rahatsız olmaktadır.

Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin sorunları, siyasiler, sosyal taraflar akademisyenler ve bürokratlarca özellikle 1990'lı yıllardan bugüne kadar tartışılmıştır. Önemli olan, tüm tarafların bu sorunlarda görüş birliği içinde olmasıdır.

I-SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA BEKLENEN GELİŞMELER

A-GLOBAL TRENDLER

Devlet harcamalarının azaltılması geçen yirmi yıl içinde ekonomik ve mali politikaların temel amaçlarından biri haline gelmiştir. Kısa dönemde devlet harcamalarının GSMH'ya oranı değişmekle birlikte, uzun dönemde harcama düzeyinin korunduğu ve hatta bazı ülkelerde arttığı bilinmektedir (Kapar, 2003; 272). Sosyal güvenlik gereksiniminin artması ve sosyal güvenliğin kapsamının genişletilmesi doğrudan devlet harcamalarının artması anlamına gelir. Ancak, devletler artan harcamaları karşılayacak geliri elde etmede önemli güçlüklerle karşılaşmaktadırlar (Tanzi,2000;1-18).

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz sosyal güvenlik üzerinde de etkili olmuş, özellikle finansman konusunda ciddi sorunlara yol açmıştır. Ancak, mevcut sosyal güvenlik sistemleri, ekonomik durgunluktan kaynaklanan finansman sorunlarının

yanı sıra, geleceği sosyal yapısına da uyum sağlayabilmelidir. Nüfus ve sosyal yapı değişiklikleri, gelir düzeyinin artmasının yanında, yardıma muhtaç kesimlerin ortaya çıkması ve işgücü piyasasındaki değişiklikler geleneksel sosyal güvenlik sistemleri için sorun oluşturmaktadır (Çelikoğlu,1994;30).

Geniş aile kültürü, hızlı sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve insan ömrünün kısa olduğu dönemin bir ürünü olan sosyal sigorta sistemi, değişen koşullar, özelliklede toplumların demografik yapısında meydana gelen değişikliklerden olumsuz yönde etkilenmiştir (DPT, 2001; 68).

20.yüzyılın son çeyreğinde sosyal güvenlik sistemlerinin kriz içine girmesi ve yeniden yapılanma tartışmalarının başlamasının gerekçelerini şu başlıklar altında toplayabiliriz(Akbulak/Akbulak, 2004;121;Alper,1998;14);

*Nüfusun yaşlanması: Doğum oranlarının düşmesi ve ortalama hayat ümidinin yükselmesi, gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına neden olmuştur.

*Emeklilik programlarının olgunlaşması: Primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalarda aktif/pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulmuştur.

*Sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artışlar: Sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir maliyet unsuru olan sağlık hizmetlerinin maliyeti hızla artmıştır. Nüfusun yaşlanması; sağlık hizmetlerine olan talebin artışı, sağlık hizmetlerinde maliyet endişesinin ikinci planda kalması; tedavi edici hizmetlere ağırlık verilmesi gibi sebeplerle sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı yükselmiştir.

*İşsizlik: 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren kronik hale gelmiş, sürekli ve yüksek oranlı bir işsizlik bütün gelişmiş ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşsizlik prim ödeyenlerin azalması ve ödenen ivazların ise artması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü olumsuz etkiye sahiptir.

*Enflasyon: 1970'li yılların ikinci yarısından 1990'lı yıllara kadar devam eden yüksek oranlı enflasyon gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengelerini bozmuştur.

*Sosyal yapıdaki değişimler: Özellikle aile yapısındaki değişimler, boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması gibi sebeplerle aile bir sosyal güvenlik müessesesi olmaktan uzaklaşmıştır. Yaşlı nüfusun ve özürlülerin bakımı da sosyal güvenlik sistemlerinde önemli bir maliyet artışı getirmektedir.

Gelişmiş ülkelerin iktisadi olanaklarının genişliği, yukarıdaki sebeplere bağlı olarak ortaya çıkan krizin etkilerinin sokaktaki vatandaşa yansımalarını geciktirmiştir. Nitekim bu olumsuz gelişmelerin etkisi, 1980'li yıllardan sonra tedrici olarak yansıtılmaya başlanmış, liberal politikaların bir parçası olarak görülen bu yöndeki kısıtlamalar da ciddi toplumsal tepkilerle karşılaşmıştır.

Dağıtım modeli, ortalama yaşam beklentisinin 45 yıl olduğu 1800'lü yılların sonunda emeklilik için 65 yaş sınırı öngörülerek, 6-7 sigortalı çalışanın ödediği primle bir emeklinin aylık ve diğer giderlerinin karşılanması esasına üzerine dizayn edilmiştir. Aktif/pasif oranının, sigortalı çalışanların sayısının emeklilerin sayısına nispetinin, demografik gelişmeler ve hatalı uygulamalar nedeniyle OECD ülkeleri arasında ortalama 4-5 çalışana bir emekli düzeyinin altına inmesi, dağıtım modelinin emeklilik giderlerini finanse etmekte yetersiz kalmasının temel gerekçesini oluşturmaktadır. Yaşlıların toplumdaki oranının artması, devletlerin sosyal güvenlik harcamalarını arttırmak suretiyle ülke ekonomilerine kayda değer bir yük getirmektedir (DPT,2001;68).

Sanayileşmiş ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri 20.yüzyılın son çeyreğinden itibaren özellikle emeklilik sigortası alanında beklentileri karşılayamamaya başlamıştır. Son çeyrekte bir çok gelişmiş ülkede eş zamanlı ortaya çıkan sosyal güvenlik krizleri incelendiğinde, sorunun

demografik yapıdaki değişime paralel bir seyir izlediği dikkati çekmektedir. Doğum oranının düşmesi, evlenme ve çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi, beslenme-bakım-sağlık alanındaki iyileşme paralelinde yaşam süresinin uzaması nedeniyle, yüksek ve orta-üst gelir grubundaki ülkelerin nüfusu giderek yaşlanmaktadır. Bunun sonucu olarak, yaşlı nüfusun ülke nüfusuna oranı, emeklilerin aktif çalışanlara oranı, 14 yaşından küçük ve 65 yaşından büyüklerin çalışanlara oranı gibi demografik göstergelerin hızla kötüleşmekte olduğu izlenmektedir (DPT,2001;68-69).

OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun % 18'ini oluşturan 60 yaşın üzerindeki nüfus 2030 yılı itibariyle %30'un üzerine çıkacak, 80 yaşın üzerindeki yaşlıların oranının ise aynı dönemde %3'den %6'ya yükselecektir. Bu gelişme, sosyal güvenlik krizi giderek derinleşmekte olan ülkelerde, 24-64 yaş grubundaki her yüz kişiye düşen 65 yaş ve daha yukarı yaşlardaki bireylerin sayısını yaşlılık bağımlılık oranının gelecek otuz yıl içinde katlanarak artacağını işaret etmektedir (DPT,2001;69).

Gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş olan ülkelere farklı olarak sadece 1970'li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kriz değil, sürekli sorunlarla yaşayan bir sosyal güvenlik sistemi vardır (Maydell,1994;502). Nüfus yapıları genellikle genç bir karakter taşıyan gelişmekte olan ülkelere; su ve kanalizasyon altyapısının gelişimine bağlı olarak bulaşıcı hastalıklardan ölüm oranının düşmesi, ortalama insan ömrünün uzaması ve doğum oranlarının azalmasından itibaren birkaç on yıllık bir süreç içerisinde, günümüzün gelişmiş ülkelerindeki sosyal güvenlik sorunları yaşanmaya başlayacaktır. Gelişmiş ülkelere göre kaynak birikimleri daha sınırlı olan gelişmekte olan dünya ülkelerinin, nüfusları yaşlandığında sosyal güvenlik krizini daha sarsıntılı yaşayacakları savında bulunmak yanlış bir öngörü olmayacaktır. Bu sürecin gelişmiş ülkelere göre daha kısa zaman alacağı da, bir diğer önemli husustur. 60 yaşın üzerindeki nüfusun genel nüfusa oranının %9'dan %18'e çıkması Belçika'da 100 yılda gerçekleşmişken, aynı gelişim Çin'de 34, Venezüella'da ise 22 yılda gerçekleşecektir (DPT,2001;69).

Gelişmekte olan ülkelerin finansal kaynaklarının sınırlı olması ve emeklilik döneminin finansmanına ilişkin kurumların eksikliği, yaşlı nüfusa ayrılan kaynakları kısıtlamaktadır. Gelecekte, gelişmekte olan ülkelerin, halen GSMH'lerinin ortalama %10-12,5'ini emeklilik sistemine tahsis eden Batı Avrupa ülkeleri ile aynı oranda kaynak tahsisinde bulunmak zorunda kalmaları daha zor gerçekleşecektir. Bu ülkelerde serbest mesleklerde, kırsal kesimde ya da kayıtdışı ekonomide çalışan kitlelerin nüfusa oranının genellikle yüksek oluşu ve geniş boyutlara ulaşan işsizlik, emeklilik alanında etkin uygulamalar yapılabilmesinin önündeki başlıca engelleri teşkil etmektedir.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemi hükümetlerin mali kaynaklarını tüketmekle, hükümet yardımı ihtiyacı olmayan "hali vakti yerinde yaşlılara" kaynak aktarmakla, etkisiz ve savurgan yönetilmekle ve ekonomik gelişmeye zarar verici olmakla suçlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik yoksullardan, devlet yardımına daha az ihtiyacı olan düzenli ücret alan çalışanlara kaynakları aktarması nedeniyle eleştirilmektedir. Yine bu ülkelerde sosyal güvenliğe yönelik bir temel eleştiri de, sistemin düşük gelirli kesimlerin yaşamını karakterize eden yoksulluk sorunuyla etkili bir şekilde mücadele edilmemesine ilişkindir (Boskin,1986;38).

Pek çoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde, ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlemlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi, yasa koyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılammış, politik müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirme yerine, denge halini bozucu yönde yapılmıştır. Doğru yönde politik müdahaleler yapılmak istendiğinde ise, gerekli kararlılığı gösterecek siyasi erk bulunamamıştır. Sonuç olarak, bu tür ülkelerde genellikle gelinen nokta; "bütçede kalıcı sosyal güvenlik açıkları", "siyasi çözümsüzlük" ve "sosyal huzursuzluk" olmaktadır (DPT,2001 ;70).

Varolan koşulların sürmesi durumunda hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde varolan sosyal güvenlik programları olgunlaşırken, kapsamı genişleyecek ve yeni programlar oluşturulacaktır. Gelişmiş ülkelerde varolan işgücü piyasası ve demografik eğilimler önemli bir değişime uğramadıkça sosyal güvenlik harcamalarında artış devam edecektir (İLO,2001;48). İLO, 2050 yılına kadar sosyal güvenlik harcamalarının düzeyini öngören tahminleri bulunmaktadır. Farklı büyüme beklentileri temel alınarak yapılan bu öngörülerde sosyal güvenlik harcamalarının artması beklenmektedir(İLO,2000;56-60).

Sosyal güvenlik gereksinimini ve harcamalarını arttıran etmenlerin kontrol altına alınması her şeyden önce sosyal güvenliğin finansmanını kolaylaştıracaktır. Bu anlamda, istikrarlı bir makro ekonomik yapı gelir güvencesizliğinin azalmasına katkı sağlar. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesine yönelik ekonomik ve sosyal politikalar bir başka önleyici çerçeveyi oluşturur. Çalışmak isteyen ve çalışmaya gereksinim duyan herkes için uygun işlerin varlığı hem sosyal koruma gereksinimini azaltacak, hem de sosyal koruma sisteminin gelirlerini arttıracaktır. Sosyal koruma sistemine yönelmiş gerçek tehdidin kökenleri işgücü piyasasında aranmalıdır. İşgücünün tümü için çalışılabilecek bir işin bulunması önemlidir (İLO, 2001;59).

Bu etkenlerin varlığına ve henüz asgari de olsa bir sosyal güvenlik sistemi oluşturamamalarına rağmen, gelişmekte olan ülkeler de gelişmiş ülkelerle birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması tartışmaları ile karşı karşıya kalmışlardır.

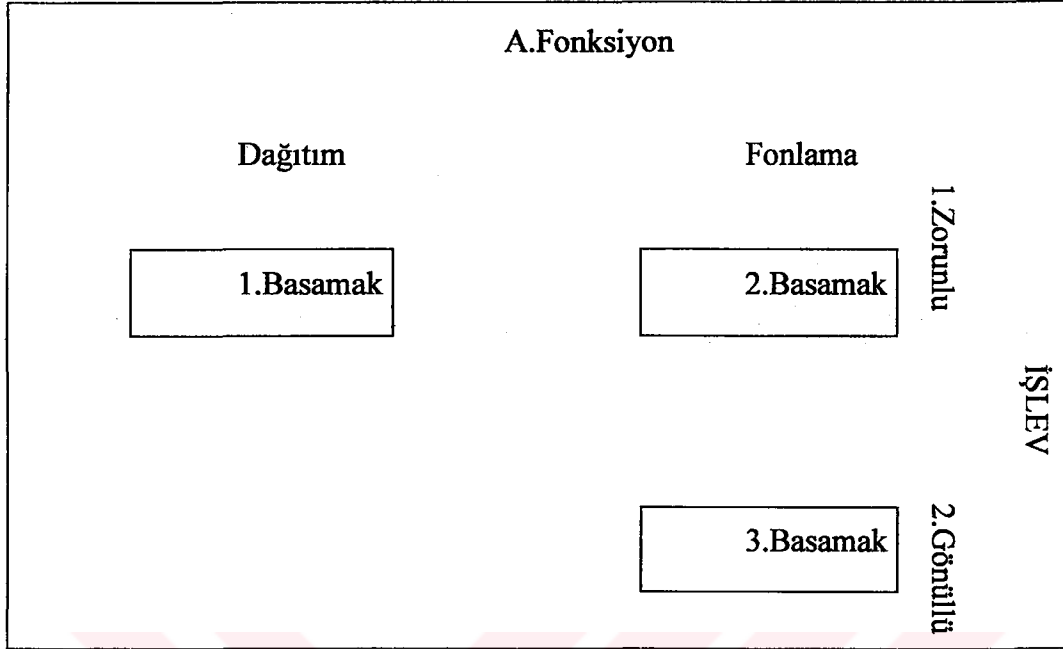
Demografik değişimler ve hatalı uygulamaların sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın aktüeryal denge projeksiyonlarına yansımalarıyla birlikte 20.yüzyılın son çeyreğinden itibaren alternatif sistem arayışları da hız kazanmıştır. Sosyal güvenlik sistemini kendi dengeleri içerisinde reforma tabi tutmayı hedefleyen parametrik önlemlerden farklı olarak, dağıtım modelini tamamlayıcı ya da onu ikame edici bir model geliştirme çabası taşıyan bu arayışların odak noktasında “fonlama modeli” yer almaktadır. Fonlamaya dayalı uygulamaların 20. yüzyıl boyunca başarılı

bir trend çizmesi, dağıtım sistemine kıyasla makroekonomik üstünlükler taşıması ve karşılaşılan zorlukların bertaraf edilmesi yönünde belirli bir tecrübe birikimine ulaşılması, ulusal ölçekte bir sosyal güvenlik sisteminin kısmen ya da tamamen fonlama modeline dayanması fikrinin ortaya atılıp geniş çevrelerce kabul görmesinde etkili olmuştur (DPT,2001;70).

Sosyal güvenlik sisteminin reforma tabi tutulması yönündeki ilk adım 1980 yılında Şili'de gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik reformuyla yakından ilgilenen Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yakından takip edilmiştir. IMF'nin 1987, OECD'nin 1988 yılında sonuçlandırdığı çalışmaların ortak paydasını, kamusal sosyal güvenlik sistemlerinin reforma tabi tutulmasının gerekliliği teması oluşturmaktadır. 1994 yılında demokratik bir sistem ve liberal özgürlükler dahilinde fonlama modelini sosyal güvenliğe monte eden bir çalışma sonuçlandırılmıştır. Emeklilik gelirin salt dağıtım modeline dayalı olmaktan çıkarılıp, dağıtım ve fonlama modellerinin birbirini tamamladığı birden çok kaynaktan gelmesi esasına dayanan DB çalışması sosyal güvenlik reformunun fikri temelini oluşturmuştur (DPT,2001;70).

Buna göre, sosyal güvenliğin 1. Basamağı zorunlu bazda dağıtım esasına dayanmakta, 2. Basamağı yine katılım zorunlu tutularak fonlama esasına göre oluşturulmakta, 3. Basamak ise gönüllü katılım bazında fonlama kurallarına dayandırılmaktadır. Sosyal güvenliğin finansmanında bu düzeni kuran, ya da kurma sürecinde olan ülkelerde, 1. Basamak sosyal güvenlik uygulamaları nüfusun hemen hemen tamamını kapsayacak ve sadece temel ihtiyaçları karşılayacak şekilde devletin yönetiminde düzenlenmiş, 2. Basamak ve 3. Basamaklar devletin sıkı gözetimi altında profesyonel portföy yöneticileri ve sigorta kuruluşlarının yönetimine bırakılmıştır (DPT,2001;71).

Tablo:17 Fonksiyon ve İşlev İtibariyle Sosyal Güvenliğin Finansmanı



Kaynak:DPT,2001;70.

Acaba, sosyal güvenlik sistemleri tamamen ortadan kalkabilir mi? Bu soru, özellikle sosyal güvenlik sistemlerinin iktisadi ve sosyal değişkenler üzerindeki olumsuz etkilerinden hareketle, 1980'li yılların başında gündeme getirilmiştir. Bu tartışmayı başlatanlar, özellikle gelişmiş ülkelerde, kişi başına milli gelirin artışı ile insanların sosyal güvenlik ihtiyacının azalacağını, dolayısıyla kamu tarafından organize edilen zorunlu sosyal güvenlik ihtiyacının azalacağını, dolayısıyla kamu tarafından organize edilen zorunlu sosyal güvenlik sistemlerine olan ihtiyaçlarının da ortadan kalkacağını ileri sürmüşlerdir. Bu görüşe göre, kullanılabilir geliri artan bireyler, kendi sosyal güvenlik garantilerini, piyasanın sağladığı olanaklarla kendileri sağlayacaktır. Sosyal güvenliğin modern toplumlar için vazgeçilemez olduğu, en gelişmiş toplumlarda bile sosyal barışın teminatı olduğu tartışılmaz bir gerçekliktir. Piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir toplumda, gelir dağılımının kendiliğinden ve adaletli şekilde sağlanamadığı, yoksulluk sorununun önlenemediği görülmüştür. Sürekli ve kronik işsizliğin varlığı, yaşlı nüfusun ve özürhülerin artan bakım ihtiyacı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığını kaçınılmaz hale getirmektedir. Sosyal güvenlik sistemleri, sosyal barışın teminatı olarak varlıklarını sürdürmek zorundadır. Refah seviyesinin artmasının, sosyal güvenlik ihtiyacını

azaltmadığı da ortaya çıkmıştır. Değişen şartlara bağlı olarak sosyal güvenlik ihtiyacı da artmıştır. İşsizlik, uzun dönemli hastalık ve sosyal bakım giderleri gibi piyasa şartlarında karşılanamayacak risklerde de artış olmuştur. Boşanmaların artışı ve geniş ailenin dağılması, hiçbir sigorta tarafından karşılanamayacak iktisadi sonuçlar doğurmuştur. Ortalama hayat ümidinin uzaması ve erken emeklilik sigortaların maliyetlerini fert başına milli gelirden daha hızlı arttırmıştır (Akbulak/Akbulak, 2004;122).

Bütün eleştiri ve sorgulamalara rağmen sosyal güvenlik sistemlerine model oluşturan ülkeler (Almanya, İngiltere ve Hollanda) başta olmak üzere Batılı ülkelerde amacın sosyal güvenlik sistemini yok etmek olmayıp, sosyal bütçedeki politik nedenli aşırı büyümeleri engellemek, sosyal güvenlik sistemini endüstri sonrası toplumun yeni ihtiyaç ve gereklerine uygun olarak yeniden oluşturmak olduğu söylenebilir (Demirbilek,2005;32).

B-TÜRKİYE'DE BEKLENEN GELİŞMELER

Gelişmiş ülkelerde, sosyal güvenlik için yapılan harcamalar GSYİH içerisinde önemli oranlara ulaşmıştır. Böylece ekonomi ile sosyal güvenlik arasında var olan karşılıklı ilişki açık olarak ortaya çıkmıştır. Gerçekten sosyal güvenlik harcamaları gerek gelir, gerekse mal ve hizmetler yönünden ekonominin gelişimini büyük ölçüde etkilemektedir. Öte yandan ekonomik kaynakların durumu sosyal güvenlik harcamalarının sınırlarını belirlemektedir. Ekonomik kaynaklar azaldıkça sosyal güvenliğe olan ihtiyaç artmakla birlikte, bunu sağlayacak imkanlar daralmaktadır (Dilik,1991;5).

Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumlarının finansman alanındaki sorunları incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi demografik kökenli olmayıp, gelişmiş ülkelere özgü aktüeryal ilkelerin ihlalinden kaynaklandığı görülmektedir.

Sorunun en öncelikli olanı, sosyal sigorta ilkelerinin göz ardı edilerek, dışardan yapılan müdahalelerle sosyal güvenlik kurumlarının siyasi popülizme kurban edilmesidir. Siyasi iktidarlar sosyal sigorta kurumlarını (özellikle SSK'nu) siyasi yatırım aracı ucuz kredi müessesesi olarak görmüşlerdir. Sistemin fonları; konut kredileri, düşük faizli devlet tahvillerinin alınması gibi siyasi güdümlü uygulamalar ile tüketilmiştir (Türk-İş,2005;4).

Sık sık çıkartılan yasalar ile geriye dönük hizmet borçlanmalarına imkan sağlanması, sigorta hak ve yükümlülüklerinin değiştirilmesi, kayıt dışı çalıştırma ile etkin mücadele edilmemesi, suiniyetli taşeron uygulamaları, sosyal dayanaktan yoksun özelleştirme uygulamaları, çalışanların emekliliğe zorlanması, işsizlik oranının artması, sahte hizmet kazanma yolu ile emekli olma girişimleri, yatırımların kurum ihtiyacı yerine siyasi tercihlere göre yapılması, üretme yerine dışardan daha fazla maliyetle hizmet satın alma zorunda bırakılması, dışardan satın alma arttıkça yolsuzlukların artması sistemin aktüeryel dengesinin bozulmasına neden olmuştur (Türk-İş,2005;5).

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun bir bölümü gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri arttırıcı gelişme ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

Gelir azaltıcı faktörlerin başlıcaları erken emeklilik uygulaması, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, kayıtdışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, afla ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliğidir.

Gider arttırıcı faktörler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sosyal yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır(SGKB,2004;18).

Aktif sigortalıların pasif sigortalılara oranı ve prim gelirlerinin aylık giderlere oranında VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde başlayıp günümüze kadar süren kötüleşme nedeniyle, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları hızla bozulma göstermiştir. Primlerin zamanında tahsil edilememesi, kurumların organizasyon yapılarının yenilenememesi, fonların verimli alanlarda plase edilememesi, prim karşılığı olmayan ödemeler ve aktüeryal hesaplar dikkate alınmadan mevzuat düzenlemeleri, son yıllarda bu kurumların finansman dengesindeki bozulma üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır(DPT,2001;67)

Türkiye’de, diğer bir çok ülkeden farklı olarak dağıtım sisteminin 1.Basamak olarak ifade edilen “yoksulluktan korunma işlevi” ile 2. Basamak olarak tanımlanan “gelir düzeyinin korunması” işlevleri mevcut emeklilik sistemleri içinde birlikte gerçekleştirilmektedir. 3.Basamak’taki bireysel tasarruflarla refah düzeyinin artırılmasını amaçlayan uygulamalar alanında önemli ilerlemeler sağlanmıştır.

1999 yılında yasalaşan 4447 sayılı Kanun ile öncelikle, emeklilik yaşı yükseltilmiş, aylık bağlama oranı düşürülmüş, referans dönemi tüm çalışma hayatına yayılmış, emekli aylıkları TÜFE’ye endekslenmiş, prime esas kazancın üst sınırı alt sınırın üç katına yükseltilmiş istihdam kısmen de olsa kayıt altına alınmıştır (DPT,2001;71).

Devlet bütçesi üzerindeki yükün azaltılabilmesi için sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorununu çözüme kavuşturma yönünde alınacak önlemler, bireyler açısından sosyal güvenliğin maliyetini arttırmakta, hak ve menfaatleri ise azaltıcı yönde etki yapmaktadır(DPT,2001;72).

II.FİNANSMAN KRİZİNİN BOYUTLARI

1990’lı yıllardan itibaren hiçbir kesimin ret edemeyeceği gibi, Türk sosyal güvenlik sistemi bir finansman krizine girmiştir(Güzel,1999;9). Özellikle son yıllarda sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları genel bütçeden karşılanır hale gelmiştir.Finansman krizinin önemli bir boyutunu da sosyal sigorta kurumlarının

bütçe açıkları oluşturmaktadır. Tablo 18'de sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir gider dengesi görülmektedir.

Tablo: 18 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir- Gider Dengesi

	2001	2002	2003	2004	2005
				1	2
	CARI FİYATLARLA, TRİLYON TL				
I-GELİRLER	12.968	19.749	27.395	34.111	39.448
PRİM TAHSİLATLARI	10.259	15.801	22.493	28.272	32.615
II-GİDERLER	17.504	28.146	40.839	49.898	57.548
SİGORTA GİDERLERİ(3)	11.366	17.890	26.762	32.696	38.392
III-GELİR-GİDER FARKI	-4.536	-8.397	-13.445	-15.787	-18.100
SSK	-1.123	-2.686	-4.509	-5.696	-6.600
BAĞKUR	-1.745	-2.735	-4.878	-5.291	-6.000
EMEKLİ SANDIĞI	-1.668	-2.976	-4.058	-4.800	-5.500
IV-BÜTÇE TRANSFERLERİ	4.672	8.295	13.312	15.978	18.100
BÜTÇE TRANSFERLERİ(4)	5.742	9.995	15.572	18.978	21.500
SSK	1.221	2.689	4.505	5.842	6.600
BAĞ-KUR	1.759	2.630	4.922	5.336	6.000
EMEKLİ SANDIĞI	1.701	2.976	3.885	4.800	5.500
EMEKLİ SANDIĞI(4)	2.771	4.676	6.145	7.800	8.900
V-FİNANSMAN AÇIĞI	136	-102	-133	191	0
	GSMH'YA ORANLAR, YÜZDE				
I-GELİRLER	7,3	7,2	7,7	8	8,2
PRİM TAHSİLATLARI	5,8	5,7	6,3	6,7	6,8
II-GİDERLER	9,9	10,2	11,4	11,8	12
SİGORTA GİDERLERİ(3)	6,4	6,5	7,5	7,7	8
III-GELİR-GİDER FARKI	-2,6	-3,1	-3,8	-3,7	-3,8
SSK	-0,6	-1	-1,3	-1,3	-1,4
BAĞ-KUR	-1	-1	-1,4	-1,2	-1,2
EMEKLİ SANDIĞI	-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
IV-BÜTÇE TRANSFERLERİ	2,6	3	3,7	3,8	3,8
BÜTÇE TRANSFERLERİ(4)	3,3	3,6	4,4	4,5	4,5
SSK	0,7	1	1,3	1,4	1,4
BAĞ-KUR	1,0	1,0	1,4	1,3	1,2
EMEKLİ SANDIĞI	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
EMEKLİ SANDIĞI(4)	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9
V-FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

(1)Gerçekleşme tahmini

(2) Program

(3)Sosyal Destek Ödemeleri dahildir

(4)Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir.

Kaynak:DPT Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2005;16.

Tablodan da anlaşılacağı gibi SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nda gelir-gider dengesi , 1999 yılında 4447 sayılı yasa ile sosyal güvenlikte yapılan değişikliklere rağmen iddiaların aksine kurulamamıştır. Her yıl sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferler artmaktadır. Kurumlar arasında Emekli Sandığına, 2005 yılında 8.900 Trilyon TL ile en fazla transfer yapılması planlanmaktadır. Ancak İşsizlik sigortasına % 2'lik katkı payı ödemesi dışında sosyal güvenliğin finansmanına devletin doğrudan katkısı olmadığı düşünüldüğünde 2005 yılı için %3,8 olarak öngörülen bütçe transferlerinin GSMH'ya oranı, OECD ülkelerinde sosyal güvenliğin finansmanına devletin katkısı düşünüldüğünde çok azdır.

SSK'ya 2003 yılında 1.7 Katrilyon TL sosyal destek ödemesi, 300 Trilyon TL 2002 yılı ilaç borcu ve kalanı emekli aylığı olmak üzere toplam 4.8 Katrilyon TL bütçe transferi yapılmıştır. SSK'nun 2004 yılı geliri 19,4 katrilyon TL, gideri ise 25,2 Katrilyon TL olarak gerçekleşmiş 5 Katrilyon 757 Trilyon açık verilmiştir. SSK'nun sigorta primlerini zamanında tahsil edilememesi önemli bir finansman sorunu yaratmakta; finansman ihtiyaçlarını karşılamak için sık sık genel bütçe kaynaklarına başvurulmaktadır.

1992 yılına kadar gelir fazlası veren Emekli Sandığı'nda, 1993 yılından itibaren finansman açıkları ortaya çıkmaya başlamış; 2000 yılı faaliyet dönemi de 837 trilyon lira gider fazlasıyla kapatmıştır. Gider fazlasının bir bölümü, 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı Kanunla getirilen ve erken emekliliğe olanak sağlayan düzenlemelerden; 5434 sayılı Kanunun geçici 139 uncu maddesine istinaden sandıktan aylık alanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine verilen sağlık yardımının, kanunla düzenlenecek “ genel sağlık sigortası” uygulamaya konuluncaya kadar geçici olarak, hiç prim almaksızın T.C. Emekli Sandığı'na görev olarak verilmiş olmasından; bir bölümü çeşitli yasalar uyarınca kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan faturalı ödemelerin ve Sandık yönetim giderlerine iştirak paylarının kamu kurumlarınca zamanında ödenmemesinden kaynaklanmaktadır(YDK Raporu;2002).

Bağ-Kur'un 2003 yılında gelirleri 2,9 Katrilyon TL giderleri ise 7,8 Katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bağ-Kur'a 2003 yılında yapılan bütçe transferleri 1.225.529 Milyar TL'si sosyal destek ödemesi, 916 Trilyon TL'si müşterek emeklilik borcu ve 2.788.471 Milyar Türk Lirası emeklilik ödemeleri olmak üzere toplam 4,930 Katrilyon Türk Lirasıdır.

Kuruluşundan beri Bağ-Kur'un uyguladığı yasalarda; aktif ve pasif sigortalılar lehine yapılan değişikliklerle Kuruma bir yük getirilirken, bu yükü karşılayacak gelir kaynaklarının belirlenmemiş olması, Kurum giderlerinin artmasına ve gelirlerinin de azalmasına neden olmaktadır. İlk yıllarda emekli sayısı az olduğu gibi harcamaların da az olması sonucu, Kurum gelirleri giderlerini karşılamış; o günkü koşullarda önemli tutarda da sosyal güvenlik fonu oluşturulmuştur. Ancak, arka arkaya yapılan yasa değişiklikleri ile erken emekliliğin teşvik edilmiş olması, Kurum gelirlerini azalttığı gibi giderlerini arttırmıştır; birikmiş sosyal güvenlik fonlarını da eritmiştir. Kurumun gelir- gider dengesi giderek tümüyle bozulmuş ve 1989 yılından itibaren faaliyet dönemleri gider fazlasıyla kapanmıştır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin finans krizine girmesinin nedenlerinden bir bölümü, gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri arttırıcı uygulamalardır. Gelir azaltıcı gelişmelerden başlıcaları; aktif/pasif oranının düşüklüğü, kayıtdışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliğidir. Gider arttırıcı gelişmeler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları, prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı ve ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar olmuştur(DPT,2001;72).

1980 yılında üç sosyal güvenlik kurumunun dördün üzerinde olan aktif-pasif dengesi belirtilen olumsuzlukların etkisi ile 1999 yılında 2,24'e, 2003 yılında ise 2,03'e düşmüştür. Bağ-Kur'un aktif- pasif dengesinin prim ödeyenler bakımından

bir civarında olduğu dikkate alındığında, 2003 yılında üç kurumun aktif-pasif dengesi 1,5 tir (Türk-İş,2005;5).

Sosyal güvenlik kurumlarının aktif-pasif dengelerinin bozulmasına paralel olarak açıkları da büyümüştür. Üç sosyal güvenlik kuruluşunun (SSK, Bağ-Kur, T.C. Emekli Sandığı) 1999 yılında yaklaşık 3 katrilyon lira olan açıkları 2004 yılı sonu itibarıyla 19 katrilyon liraya yükselmiştir. 2005’de bu rakamın 22.5 katrilyon TL’ye çıkacağı tahmin edilmektedir.

III.TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI

Günümüzde, Türk sosyal güvenlik sistemi hemen hemen bütün taraflar için, mutsuz bir görünüm sergilemektedir. Yetersiz emeklilik maaşıyla sosyal güvenlik hizmetinden tatmin olmayan emekliler, yüksek primin rekabeti engellediğinden muzdarip işverenler ve bütçe açıklarını kapatmak zorunda kalan devlet, mutsuzluk portresinin birer parçası durumundadırlar. Sistemden mutlu olanlar ise, mutlak anlamda düşük prim ödeyen sigortalılar ile beğenmezlerse bile tüm sosyal güvenlik hizmetlerinden azami derecede yararlanan bağımlılardır (Güven, 1997;4-6).

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin sorunları öteden beri var olmakla birlikte, özellikle 1990’lı yılların başından itibaren ağırlaşmaya başlamıştır. Günümüzde, sosyal güvenlik sistemi, geçmişten gelen ve giderek biriken ve ağırlaşan bir takım olumsuzlukların sıkıntısını yaşamaktadır. Bu sıkıntılar, zamanında önlem alınmadığı ve bir çok yaşamsal konu üzerinde yeterince durulmadığı için günümüzde bir bunalıma dönüşmüştür.

Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları genel olarak şu başlıklar altında incelenebilir (TÜSİAD,1997;77;İzmir İTO,1995;49; Kutal,1996;29; DPT,1995 ; 29; Peker, 1997;27-28; Tezel/Kurt,2003;30-123)

A-TUTARLI BİR DEVLET POLİTİKASININ OLMAMASI

Türk sosyal güvenlik sisteminin temel sorunu; tutarlı bir devlet politikasına dayanmaması ve güvenlik sisteminin dışlanması yani, sahipsiz kalmasıdır (Güzel, 1999;10).

Sosyal güvenlik sistemimiz, primli ve primsiz rejim olarak ikiye ayrılmıştır. Ancak primli rejim ve primsiz rejimler iç içe geçmiş durumdadır. Primli rejimlerin yürütülmesinden sorumlu olan sosyal güvenlik kurumları hiçbir prim karşılığı olmayan hizmetleri de sağlamak zorunda kalmaktadır. Öte yandan primsiz rejim kapsamında, gelir düzeyleri belirli miktarların altında bulunanlara sunulması gereken sosyal yardım ve hizmetler çok dağınık ve disiplinden uzak bir yapı göstermektedir (Tezel/Kurt,2003;31).

Türkiye’de hiçbir dönemde, sosyal güvenlik sistemi tutarlı, bilimsel veri ve esaslara dayalı, bir devlet politikası haline getirilmemiştir. Sosyal sigorta dışında kalan kimselerin sosyal güvenliklerinin sosyal yardımlarla sağlanmasına yeterince önem verilmemiştir. Devlet sosyal güvenlik kuruluşlarına gerekli katkıları sağlamak yerine; sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarından ucuz kredi şeklinde yararlanma yoluna gitmiştir. Özellikle düşük faizli devlet tahvillerinin SSK’na satılması uygulaması uzun süre devam etmiştir (Kutal,1996; 30).

Aynı şekilde sosyal güvenliğin vazgeçilemez bir temel insan hakkı olma vasfının aksine, Türkiye’de sosyal güvenlik sistemine sahip çıkılmamıştır. Siyasi iktidarlar , sosyal güvenliğin çağdaş toplumun vazgeçilemez bir unsuru olduğunu algılayamamıştır (Güzel,1999;10).

İşçi sendikaları konuya yeterince sahip çıkmamışlardır. Çalışanlar da fazla bir şey elde edemeyeceklerini düşünerek kuruma sahip çıkamamışlardır (Arıcı,1999; 69-71). Bu bağlamda sosyal güvenlik kuruluşları ile sigortalılar arasında güven bunalımı baş göstermiştir (Koç,2000;226).

Aynı zamanda bu durumdan kurtulmak için yeterli gayret ve çaba da söz konusu olmamıştır. Sistem, sosyal güvenlik yerine başka gayelere hizmet etmiştir. Siyasi yatırım konusu olmuş, fonlar amaç dışı kullanılmış, cömertçe harcanmıştır (Güzel,1999;10).

B-FİNANSMANA DEVLET KATKISININ OLMAMASI

Dünyadaki sosyal güvenlik sistemlerine baktığımızda genel olarak devletin sosyal güvenliğin finansmanına, işçi ve işverenle birlikte düzenli olarak katkı sağladığını görüyoruz. Ülkemizde ise dünyadaki bu uygulamadan farklı olarak, prime dayalı sistemin içinde yer alan kurumların finansman krizine girdiği durumlarda devlet sorunun çözümü için devreye girmektedir. Oysa bugün dünyada sosyal güvenlik, devletin en önemli görevlerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Gerçek anlamda ve boyutlarıyla yeterli bir sosyal güvenliğin sağlanması, ağır bir mali faturayı gerektirmektedir. Bundan dolayı hemen hemen bütün ülkelerde işçi ve işverenlerin yanında devletin de sosyal güvenliğin finansmanına katılması söz konusudur(DPT,1995;165; TİSK,1997;31; TİSK,Çalışma Raporu 1995;138). Sosyal devlet ilkesi ile anayasal sosyal güvenlik hakkı bunu gerekli kılmaktadır. Başka bir ifadeyle devletin sosyal güvenliğin finansmanına katılması, sosyal devlet olmanın gereğidir(Koç,2000;238).

Aksi takdirde bu ilkeler, Türkiye’de olduğu gibi soyut ve kağıt üzerinde kalmaya mahkum olur. Bu anlamda Türkiye sosyal devlet anlayışının gereğini yerine getirememektedir. Zira, Avrupa Birliği ülkelerinde devletin sosyal güvenlik sistemine katkı payı %14.56-77.52 arasında değişirken;Türkiye’de böyle bir prim ödemesi söz konusu değildir(Koç,2000;238).

Çağdaş bir sosyal güvenlik sistemini kurmayı başaramış olan ülkelerin tümünde sosyal güvenliğin finansmanına devletin payı, işçi ve işveren payından daha yüksektir. Aşağıda OECD üyesi ülkelerin sosyal güvenliğin finansmanına katkıları görülmektedir.

Tablo:19 OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katkısı (%)

ÜLKELER	DEVLET KATKISI(%)	ÜLKELER	DEVLET KATKISI
ABD	29,4	İSVEÇ	49,2
ALMANYA	25,6	İSVİÇRE	26,3
AVUSTRALYA	79,8	İZLANDA	88,3
BELÇİKA	31,1	JAPONYA	22,7
DANİMARKA	85,7	KANADA	61,1
FİNLANDİYA	44,6	LÜKSEMBURG	32,4
FRANSA	19,6	NORVEÇ	55,5
HOLLANDA	14,9	PORTEKİZ	6,8
İNGİLTERE	55,0	YENİ ZELEND	92,4
İRLANDA	61,4	YUNANİSTAN	12,4

Kaynak:SSK;35 Soruda SSK Gerçeği;Ankara;1995

Bu tablo karşısında ülkemizde de devletin sosyal güvenliğin finansmanına düzenli olarak katılması gerektiği açıkça görülmektedir. Bugün gelişmiş ülkelerin GSYİH'lerinin %25-35 arasında değişmektedir. Türkiye'de devlet, 1992 yılına kadar sosyal güvenlik finansmanına katılmamıştır. Ancak 1992 yılında devlet bütçe açıklarını kapatmak suretiyle sosyal güvenlik finansmanına katılmıştır. 1994 yılından itibaren SSK'ya yapılan transferler, Kurumun emekli aylıklarını ödemedeki karşılaştığı finansman açığı nedeniyle zorunlu olarak yapılmış transferlerdir.

Türkiye'de devlet sosyal güvenliğin dolayısıyla sosyal sigortanın finansmanına, kural olarak herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Oysa 616 Sayılı KHK ve 4958 Sayılı Yasa ile (Ek 7. maddesi hariç) yürürlükten kaldırılan 4792 Sayılı SSK Yasasınının 19. maddesinde; Kurumun gelir kaynakları arasında Genel Bütçeden yapılacak yardımlar da sayılmıştır. Böylece Yasa Koyucu, sosyal sigortalının finansmanına devletin katılım ilkesini kabul etmiş olmasına karşın, bu

güne kadar Devlet sosyal sigortalara genel bütçeden düzenli olarak herhangi bir yardım yapmamıştır (Güzel/Okur,2003;358).

İşveren konumunda olmasından dolayı Devlet, Emekli Sandığı'na prim ödemektedir. Devlet memurlarından yapılan %16 kesenek kesintisi yanında, işveren durumundaki kurum ve kuruluşlarca %20 oranında karşılık kesilerek bu ikisinin toplamı Sandığa ödenmektedir. Ayrıca, Bütçeye konan transfer ödenekleri de Sandıkça Hazine adına dağıtılmaktadır. Bu son iki kalem ödeneğin Sandığa Devlet yardımı olarak değerlendirilmemesi gerekir. Oysa, sosyal güvenliğe üçüncü bir taraf olarak Devletin katkıda bulunması gerekir. Belirtmek gerekir ki, Sandığın Yasasına 1971 yılında 1425 Sayılı Yasa ile eklenen geçici 146. madde ile Sandığın açık vermesi durumunda, bu açığın, Maliye Bakanlığı Bütçesi'nin Sosyal Transferler Bölümü'ne konulacak ödenekle karşılanması öngörülmüştür. Bir bakıma, bu hükmün Devlet yardımını ifade ettiği söylenebilir. Ancak, söz konusu Devlet yardımının sosyal sigortacılık anlayışına göre, organize edilmiş, nimet-külfet dengesi içinde çalışan ve sadece sosyal güvenlik kuruluşu haline getirilmiş kuruma taraf olarak katkıda bulunmak şeklinde yapılması gerekmektedir (Evirgen, 1998; 134-135).

Ayrıca, devlet, kuruma vergi muafiyeti sağlamak, kurumun yaptığı işlemlerden ve düzenlediği belgelerden harç, resim, damga vergisi almamak, kurumun taşınır taşınmaz mal gelirleri ile mevduat, kredi faizlerinden vergi almamak suretiyle katkıda bulunmaktadır(Centel,1999;4).

Ancak burada önemli olan nokta, devletin finansmana nasıl ve ne miktarda katılacağı hususudur. Devletin, açıkları kapatma yöntemiyle değil, sosyal adaleti sağlamaya ve sosyal güvenlik kapsamını genişletmeye yönelik olarak, teşvik edici unsurlarla sistemin finansmanına katılması gereklidir. Oysa Türkiye'de devlet istemediği bir şekilde, plansız, programsız ve belirli prensip ve esaslara dayanmadan fiilen finansmana katılmak zorunda kalmıştır. Bu durum, kamu idaresini güç durumda bırakmakla kalmamış, bütçe uygulamasını da zorlaştırmıştır. Bundan çok daha önemli bir başka nokta da, aylık alanların bugün aldıkları aylıkların hemen

hemen yarısının devlet tarafından finanse edildiğinin farkında olmamalarıdır. Devlet katlandığı ağır yüke rağmen, kimseyi memnun edememektedir (Koç,2000;39).

C-SOSYAL SİGORTA PRİM ORANLARININ YÜKSEKLİĞİ

Türk sosyal güvenlik sistemi yüksek oranlı primlerle çalışılan bir sistemdir. Ülkemizde genelde prim yüksekliği ile katlanılan maliyetin fazlalığına ilişkin yaygın bir görüş bulunmaktadır. Bu yüzden sistemden yararlananlar, yüksek maliyetlerle düşük yardımlara muhatap olduklarını ileri sürmektedirler. Türkiye’de ve AB ülkelerinde sosyal güvenlik prim kesintisine, işçi, işveren ve devlet payları farklılık arz etmektedir.

Tablo:20 Türkiye/A.B.Ülkelerinde Finansmana Katkı Oranları

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: Akbulak/Akbulak,2004;139-140

Tablo 20’den de görüldüğü gibi işçinin finansmana katkısı Danimarka’da %4,38, İtalya’da %14,95, İngiltere’de %16,96 iken Türkiye’de %41,79 olarak gerçekleşmektedir. İşveren katkısı Danimarka’da %11,36, İngiltere’de %27,93 ve İtalya’da %52,42 iken Türkiye’de %58,21 olarak gerçekleşmektedir. Bu rakamların yüksekliğinde, Türkiye’de devletin prim katkısının bulunmaması en önemli etkidir.

Aşağıdaki Tablo 21 analiz edildiğinde, Türkiye'nin sigorta prim payları bakımından Polonya ve Hollanda dışında en yüksek orana sahip olduğu, hatta prim oranının bazı ülkelere göre 2 kat daha yüksek olduğu görülmektedir .

Tablo:21 Seçilmiş Bazı Ülkelerde Sigorta Prim Payları (2000)

Ülkeler	İşçi	İşveren	Toplam
Türkiye (1999)	7	10	17
Türkiye (2000)	12	16	28
Türkiye (2001)	13	18	31
Türkiye (2002/2003)	14	19,5	33,5
Yeni Zelanda	0	0	0
Avustralya	0	0	0
Kanada	6	6	12
ABD	7	7	14
Japonya	9	9	18
Kore	6	8	14
İngiltere	7	9	16
İsviçre	10	10	20
Danimarka	12	0	12
Lüksemburg	12	12	24
Polonya	21	17	38
Hollanda	25	14	39

Kaynak: (Akbulak/Akbulak,2004;124)

Seçilmiş bazı ülkelerin istihdam vergileri yükü analiz edildiğinde ise, Türkiye'nin %43,2 oranıyla 11 ülke arasında ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu oran, Polonya'da %38, Yunanistan'da %36, Kore'de ise %16'dır.

Tablo 22'den de görüldüğü gibi Türkiye'de işveren ücretin yaklaşık yarısını işçiye verirken diğer yarısını da vergi ve sigorta primi olarak devlete vermektedir. Bu alanda en temel sorun, kayıtlı işletmeleri baskı altına alan vergi ve işçi çalıştırmaktan kaynaklanan kanuni mükellefiyetlerin fazlalığıdır. Bu da büyük sorun olan kayıtdışılığın derinleşmesine neden olmaktadır.

Tablo:22 Seçilmiş Ülkelerde İstihdam Vergilerinin Yüğü (2001)

Ülkeler	Parafiskal Yüğü (%)
Türkiye	43,2
İsveç	41,4
Fransa	39,4
Polonya	38,0
Yunanistan	36,1
Slovakya	30,1
Çek Cumhuriyeti	27,8
Kore	16,0
Meksika	15,6
İrlanda	12,8
İzlanda	2,8

Kaynak:Akbulak/Akbulak,2004;125.

D- KAYITDIŞI İSTİHDAM

Türk sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından biri, Türk sosyal güvenlik sisteminin değil, bütün mali sistemimizin temel sorun alanlarından biri kayıtdışı çalışmanın yaygınlığıdır. Kayıtdışı çalışma, niteliği itibariyle yasal fakat kamu makamlarına bildirilmemiş herhangi bir ücretli faaliyet olarak tanımlanmaktadır (TİSK,2000;8). Kayıtdışı ekonomi; “belgelenmeyen veya belgelendirilemeyen, kamu otoritelerinin kayıt altına alma faaliyetlerinin dışında kalan her türlü ekonomik faaliyet alanı” olarak tarif edilmektedir (Alper,2004;55). Ülkemizde, sigortalı olarak çalışan işçilere yakın bir sayıda sigortasız olarak çalıştırılan işçiler bulunmaktadır.

Türkiye’de ve dünyada gittikçe büyüyen kayıtdışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi bakımından karmaşık ve çok boyutludur. Gerek gelişmekte olan ülkeler için gerek gelişmiş ülkeler için önemli bir sorun haline gelen kayıtdışı ekonominin nedenlerinin net olarak belirlenmesi ve kayıt altına alınması gerekmektedir. Günümüzde ekonomide yaşanan en önemli problem alanlarından birini de şüphesiz, kayıtdışı ekonominin varlığı oluşturur (Kutal,1996; 30; TİSK, 1997;30-31).

Tablo: 23 Gelişmiş Ekonomilerdeki Kayıtdışı Ekonominin Artışı(GSMH %)

ÜLKELER	Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü		Kayıtdışı Ekonominin Artış Oranı (GSMH %)
	1960	1995	
İSVEÇ	2,0	16,0	14,0
DANİMARKA	4,5	17,5	13,0
NORVEÇ	1,5	18,0	16,5
ALMANYA	2,0	13,2	11,2
ABD	3,5	9,5	6,0
AVUSTURYA	0,5	7,0	6,5
İSVİÇRE	1,0	6,7	5,7

Kaynak: Schneider, F.D.Ernste, é Sahadow Economies Size, Causes and Consequencesé Journal of Economic Literature, Vol.38,2000.den aktaran DPT,2002;14.

Tablo 23' den de görüldüğü gibi kayıtdışı ekonomi ülkemize özgü bir sorun olmayıp gelişmiş ülkeleri de en önemli sorunlarından ve artma eğilimindedir.

Genel olarak kayıtdışı ekonominin mal ve hizmet üretimine konu olmasına karşılık ekonominin geleneksel ölçüm yöntemleriyle bütünüyle tespit edilemeyen ve GSMH hesaplarına yansımayan alanları kapsadığı kabul edilmektedir (DPT, 2002;2).

Sosyal Sigortalar Kurumu bakımından kayıtdışı sektör;

- 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, şeklinde kendini göstermekte, bunlardan 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

kayıtdışılıkla ilgili olarak bu sayılan şekillerin hepsi, SSK'da fazlası ile bulunmaktadır (Alper, 2004;57).

Kayıtdışı istihdam, ülkemiz istihdamında önemli bir yer tutmaktadır. 2003 yılı DİE Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre; istihdam edilenlerin %26,8'i yaptığı işten dolayı SSK'ya, %10,5'i Emekli Sandığı'na, %10,8'i ise Bağ-Kur'a kayıtlı olup, %51,9'u herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir. Rakamsal olarak ifade edersek, istihdamda olan toplam 20.811.000 kişinin, 10.735.000'i kayıtdışı çalışmaktadır (Kenar, 2004;36).

2005 yılında yapılan bir araştırmaya göre SSK'ya kayıtlı işçi sayısının 5 milyon 582 bin olduğu, buna karşılık 3 milyon 224 bin kişinin SSK çerçevesinde kayıtdışı çalıştığı tespit edilmiştir. Buna göre SSK çerçevesinde kayıtdışılık oranı %58'e çıkmıştır (ATO, Derin İstihdam Raporu,2005).

Farklı çalışmalarda farklı oranlar verilmesine rağmen ekonominin yaklaşık yarısının kayıtdışı olduğu ileri sürülmektedir (Altuğ,1999;363-452).

Kayıtdışı ekonomiye konu alanlar, yasal alanlar olsa dahi genel olarak gelişmesi amaçlanmayan faaliyetler olduğundan kaynakların arzulanmayan sektörlere yönelmesine yol açarak ekonomik verimliliğin düşmesine neden olmakta, yarattığı sosyal sorunların yanında vergilendirilmeyen bir alan olması sebebiyle de kamu kesimine bir katkı sağlamamaktadır. Ayrıca benzer mal ve hizmet üretiminde bulunan kuruluşlar arasında kayıtçı-kayıtdışı kesimde faaliyet göstermelerine bağlı olarak da haksız rekabete yol açması nedeniyle rekabetçi bir piyasa yapısının oluşmasını olumsuz yönde etkilemektedir (DPT,2002;3) Bu anlamda kanunlara saygılı işletmeler, sahnedeki çekilmek zorunda kalırken; önemli miktarda işçi de işsiz kalmaktadır.

Başka bir ifadeyle kayıtdışı ekonominin varlığı, sigortasız(kaçak) işçi sayısının zamanla artmasına sebep olmuştur (Kutal,1996;30;Petrol-İş,95-96 Yıllığı ;497; Güven, 1997 ;2-4).

Toplam sivil istihdamın yaklaşık yarısı aktif sigortalı olarak sosyal sigortaların kapsamındadır. Bu konuda en büyük sıkıntı işgücünün %48'ini (yaklaşık 9.8 milyon) barındıran tarım sektöründen kaynaklanmaktadır. Bu sektörü, yaygın bir kaçak sigortalılık uygulamasının bulunduğu inşaat ve tarım sektörü izlemektedir. Hizmet sektöründeki işyerlerinde de sigortasız çalıştırma yaygın bir uygulamadır (Koç,2000;229).

Türkiye'deki toplam işyeri sayısı bir buçuk milyon üzerindeyken bunlardan sadece 496 bini tescil edilebilmiş durumdadır. Yapılan araştırmalar ve hesaplamalara göre, sigorta kapsamında olması gereken her dört işyerinden biri, sigortalı olması gereken her beş çalışandan ikisi sigorta kapsamının dışında kalmaktadır (Güzel,1999;10).

DİE verilerine göre Türkiye'de 20 milyon 811 bin kişi çalışıyor. Ancak, SSK'ya kayıtlı olarak çalışması gereken 3 milyon 675 bin kişi, ücretsiz aile işçisi olarak çalışan 3 bin 836 kişi olmak üzere toplam 10 milyon 735 bin kişi kayıtdışı bulunuyor. 1 milyonu aşan kaçak işçi de bu hesaba dahil değildir. SSK ve Bağ-Kur kapsamında kayıtdışı istihdam nedeniyle devletin yıllık kaybı 14 katrilyon lirayı buluyor (ATO,Derin İstihdam Raporu,2005).

Bu yüksek orana ulaşılmasında çeşitli faktörler etkin olmuştur.Bunları şöyle özetleyebiliriz (Koç,2000;229);

- *Karşılanan risklerin yetersizliği,
- *Kaçak işçiliğin engellenmesine ilişkin yaptırımların yetersizliği, idari para cezalarının enflasyon karşısında yetersiz kalması,
- *Sigortalılığın öneminin çalışanlar tarafından yeterince anlaşılmamış olması,
- *Yeterli sağlık hizmetinin sunulmaması,
- *Eğitim aracılığıyla toplumda sosyal güvenlik kültür ve bilincinin yeterince yerleşmemiş olması

Kayıtdışı istihdamın nedenleri; 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 .

Kayıtdışılığı teşvik eden bir unsur da, ücretlerden yapılan yüksek kesintilerdir. Prim ve vergi yükünün ağırlığı da kayıtdışılığa işverenleri yönlendirmektedir. İşgücü maliyetinin artışı, istihdam açısından caydırıcı bir rol oynamaktadır (Kutal,1996;30). İşçi ve istihdamla ilgili mali yükümlülüklerin yüksekliği, ücretten yapılan kesintileri adeta bir istihdam vergisine dönüştürmüştür(Karedeniz,1999;252). Türkiye’de işçilik maliyetinin % 42’si istihdam vergilerine ayrılırken, bu oran OECD genelinde % 24’tür. İşletmelerin prim yükünün net ücretin yarısına ulaşmış olması, işçi ve işverenleri kayıtdışı kalmaya teşvik etmektedir (Duygulu/Pehlivan,2004;38).

Bir diğer önemli neden ücretlerden yapılan prim ve vergi kesintilerinin kaynaktan yapılmasıdır. Yani işçiler ücretleri eline geçmeden, kesintiler yapılmaktadır.

Kayıtdışılığın bir uzantısı da, asgari ücret üzerinden prim ödemenin neredeyse alışkanlık haline gelmiş olmasıdır. Genellikle küçük işyerlerinde çalışanların sigorta primleri gerçek ücretlerinden ziyade, asgari ücretten yatırılmaktadır (İzmir İTO,1995;52).

Ayrıca, 50 ve daha fazla sayıda işçi çalıştıran işverenlere yönelik ek istihdam zorunluluğu kayıtdışı çalışmayı artırmaktadır. İşverenler, işyerinde ya sigortalı sayısını 50 kişinin altında tutmakta, ya da işleri taşeronla vererek taşeronların kayıtdışı işçi çalıştırmasını sağlamaktadır.

Yine, 4773 sayılı, “İş Kanunu, Sendikalar Kanunu Ve Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” un 2. maddesi ile 1475 sayılı İş Kanununa

eklenen Feshin geçerli sebebe dayandırılması başlıklı 13/A maddesinde, “*On veya daha fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan ve işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili niteliğinde olmayan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdini fesheden işverenin, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorunda*” olduğu hükme bağlanmıştır. İş güvencesi yasası kapsamına girmek istemeyen işverenler işçi sayısını, (daha önce Tasarrufu Teşvik Fonunda olduğu gibi) sürekli olarak 9 kişide sınırlayacak, sonuçta kayıtdışı istihdamda önemli oranda artış görülecektir (Tezel/Kurt,2003;64).

Türkiye’de işyerlerinin küçüklüğü, bir yandan kaçak sigortalı çalışmayı teşvik etmekte, öte yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını adeta imkansız hale getirmektedir. Çünkü, ne tür bir denetim örgütü olursa olsun küçük işyerlerinin bütünüyle denetlenmesi mümkün değildir (İzmir İTO,1995;49; Güven,1997;5-7).

4447 Sayılı Kanun ile sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi amacıyla bazı düzenlemeler de getirilmiştir. Bu düzenlemeler şöyle sıralanabilir;

*İşverene, çalıştıracığı sigortalıları işe başlatmadan önce SSK’ya bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

*İşe yeni başlayan işçiler, çalışmaya başladıklarını işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içinde SSK’ya bildireceklerdir.

*İşverenlere, ay içerisinde bazı işgünlerinde çalıştırılmayan sigortalılar için 30 günden az çalıştıklarını belgeleme zorunluluğu getirilmiştir.

Ancak bütün çabalara ve denetim faaliyetlerine rağmen kayıtdışılığın önlenmesinde istenen başarı sağlanamamıştır. Sonuç olarak, Türkiye’de 1985-2001 yılları arasında kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomiye oranının ortalama yüzde 40 olduğu tahminini yapmak ve özellikle ekonomik krizlerin yoğun yaşandığı yıllarda bu oranın daha da yükselebileceğini vurgulamak mümkündür (DPT, 2002;41).

Toplam bağımlılık oranı, 65 yaş ve üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını göstermektedir. Ülkemizde toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır. Bir başka ifadeyle, önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem olacaktır. Bu dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması gereken bir dönemdir(SGKB,2004;7).

Bunun gerçekleşmesi ise, çalışabilir nüfusun artışına paralel olarak istihdamın da artması gereklidir. Bu durumun sosyal güvenlik sistemine olumlu yansımaları, istihdamdaki artışın kayıt altına alınmasıyla mümkün olabilir. Kayıtlı istihdamın artışı ise, her şeyden önce nitelikli işgücünün ve katma değeri yüksek istihdam alanlarının yaratılmasına bağlıdır (SGKB,2004;7).

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi bakımından kritik önem taşıyan çok büyük bir genç nüfus bulunmasına rağmen, artmayan istihdam nedeniyle bu kitle ne ekonomik büyümeye ne de sosyal güvenlik sistemine bir katkı sağlayabilmektedir. Genç (çalışabilir/faal) kesimi oluşturan 15-64 yaş grubundaki kitlenin nüfusumuzun 2001 yılında %54,9, 2002 yılında %64,9, 2003 ve 2004 yılında % 65'ini oluşturacağı tahmin edilmiştir (Eryiğit,2004;141). Bu değerler trendin halen yükselme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Buna mukabil Türkiye ekonomisinde işgücü piyasasına ilişkin gelişmeler aşağıda verilen Tablo 24'deki gibi olmuştur.

Yurtiçi işgücü piyasasındaki gelişmeleri gösteren Tablo 24, bize istihdamın azaldığı, bunun tabii sonucu olarak işsiz sayısının ve işsizlik oranının arttığını göstermektedir. Türk ekonomisinin kayıtdışı ekonomi kadar önemli bir diğer sorunu da işgücü arzına cevap verememesi, genç nüfusu istihdam edememesidir.

Tablo:24 Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler(Bin)

Yıllar	Sivil İşgücü	Sivil İstihdam	İşsiz	İşsizlik Oranı(%)	Eksik İstihdam	Eksik İstihdam Oranı (%)	İşsizlik+Eksik İstihdam nedeniyle Atıl İşgücü O.(%)
1990	20.150	18.539	1.612	8,0	1.309	6,0	14,0
1991	21.010	19.288	1.723	8,0	1.513	7,0	15,0
1992	21.264	19.459	1.805	9,0	1.748	8,0	17,0
1993	20.314	18.500	1.815	9,0	1.568	8,0	17,0
1994	21.877	20.006	1.871	9,0	1.856	8,0	17,0
1995	22.286	20.586	1.700	8,0	1.568	7,0	15,0
1996	22.697	21.194	1.503	7,0	1.539	7,0	14,0
1997	22.755	21.204	1.552	7,0	1.398	6,0	13,0
1998	23.385	21.779	1.607	7,0	1.449	6,0	13,0
1999	23.878	22.048	1.830	8,0	2.164	9,0	17,0
2000	23.078	21.581	1.497	6,5	1.591	6,9	13,4
2001	23.491	21.524	1.967	8,4	1.404	6,0	14,4
2002	23.818	21.354	2.464	10,3	1.297	5,4	15,7
2003*	24.821	21.450	2.530	10,5	1.141	4,7	15,2

Kaynak D.İ.E (*)2003 yılı I,II ve III.Çeyrek Ortalaması

Not:Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Sonuç olarak, önümüzdeki 20 yılda toplam bağımlı nüfusun artış hızındaki azalmanın yaratacağı bu fırsat, sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra istihdam ve kayıtdışılığın önlenmesi konularında da reformlar gerçekleştirilmediği takdirde bir tehdiye dönüşecektir.¹

Sigortasız çalışmayı önleyecek yeterli idari ve cezai tedbirler alınmış olmakla birlikte, yine de kayıtdışı çalışma yaygın olduğuna göre, denetim ve kontrol yetersizliğinden bahsedilebilir. Diğer bir sebep ise; özellikle sigortalıların, sigortalı

¹ Kayıtdışı işçilikle mücadelede model önerisi için bak Demir, 2003;92-113).

çalışma konusundaki bilgi ve bilinç eksikliğidir (Alper,2004;59-60; TÜSİAD, 1997;98). Denetimde etkinlik sağlanmadığı sürece de, sisteme yönelik en köklü reformların dahi amacına ulaşması olanaklı olamayacaktır.

İşyerlerinde, Kurum Yönetim Kurulu Kararı ile görevlendirilen Kurum memurlarına ve genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarına sigortalılık durum tespiti yapma yetkisi verilmek suretiyle denetim hizmetlerine etkinlik kazandırılması amaçlanmıştır (DPT, 2002; 83).Ancak yapılan düzenlemeler kayıt dışılığın kayıt altına alınmasında istenen sonuçları vermemiştir.

Tablo:25 Sigorta Müfettişlerinin 2000-2003 Dönemine İlişkin Faaliyetlerinin Sonuçları

Yıllar	Denetlenen İşyeri Sayısı	Kayıtdışı Çalışan	Kayıtlı Çalışan	Toplam Çalışan
2000	36.870	30.870	217.240	248.110
2001	30.853	10.500	174.719	185.219
2002	29.498	7.452	119.141	126.593
2003	34.962	22.201	324.772	346.673

Kaynak: Duygulu/Pehlivan 2004;49.

SSK'nın 2002 yılı itibariyle 727.409 olan işyeri sayısı, 2003 yılında 777.177'ye yükselmiştir (SSK 2003 Yılı İstatistiği;4) Fiili çalışan 458 denetim elemanının 777.177 adet işyerini nasıl denetleyeceğini, nasıl kaçak çalışan sigortalı ve eksik bildirilen matrahlar tespit edeceğini taktirlerinize sunuyoruz. Bu sayıdaki denetim elemanı ile mevcut işyerlerinin ne kadarının denetlendiği hakkında Tablo 25 fikir vermektedir.

SSK'da kayıtdışı istihdamın denetimi, sigorta müfettişlerinin dışında, iş müfettişleri, Vergi Usul Kanunu'na göre yoklamaya yetkili olanlar, sigorta yoklama memurları ile Genel ve Katma Bütçeli İdarelerin denetim elemanları tarafından da yapılmaktadır.

Bu konuda yıllardan beri dile getirilen husus, denetim elemanlarının sayısal yetersizliğidir. Bu husus doğru olmakla birlikte, sayısının artırılması da yeterli bir çare değildir. Çünkü, 2001 yılı için sayısı 723.503'ü bulan işyerinin denetimi, SSK'nın istihdam edilebileceği denetim elemanı ile gerçekleştirmesi mümkün değildir. Söz konusu işyerlerinden 321.265'i bir tek sigortalı çalıştıran işyerleridir. SSK Başkanlığı Sigorta Müfettişlerinin sayısı, yaklaşık 400 civarında olup ülke düzeyindeki işyerlerinin yılda ancak %4'ünün denetimini yapabilmektedirler. 4447 sayılı Kanunla SSK sigorta müdürlüklerinde yoklama memuru çalıştırılmasına ilişkin düzenleme yapılmışsa da bu da yetersizdir. Ayrıca, gerek Maliye Bakanlığı, gerekse de diğer bir çok kamu kuruluşunda olduğu üzere denetmen kadroları ihdas edilerek illerde basit sigorta olayları ve basit incelemeler için sigorta denetmeni çalıştırılması denetimde etkinliği artıracaktır (Tezel/Kurt,2003;64).

Kamudaki denetim koordinasyonunun olmaması nedeniyle aynı işyeri birden çok denetim birimi tarafından denetlenirken, bazı işyerleri hiçbir şekilde denetlenmemektedir. Bu noktada kamu kurumları arasındaki işbirliği geliştirilerek oto-kontrol mekanizmaların harekete geçirilmesi daha faydalı olacaktır. Aksi halde, bu sayıdaki işyerini denetlemek için oluşturulacak denetim örgütü rasyonel olmaktan çıkacaktır(TÜSİAD,1997;89).

Kayıtdışı 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 görülecektir (Kılıçdaroğlu, 2004;34).

Hesap Uzmanlar Kurulu, Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin boyutunu milli gelirin yüzde 30.07'si düzeyinde hesaplamıştır. 90 milyar doları bulan kayıtdışı ekonomi nedeniyle devletin 2004 yılındaki vergi kaybını 22.5 katrilyonu bulduğu hesaplanmaktadır (Cumhuriyet Gazetesi,27.05.2005;12).

E-EMEKLİLİKTE YAŞ HADDİ SORUNU

Türk sosyal güvenlik sisteminin en tartışmalı konularının başında emeklilik yaşı gelmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin oluşmaya başladığı 1945’li yıllardan itibaren emeklilik yaşı ile ilgili sürekli değişen düzenlemeler yapılmıştır. Emeklilik yaş haddi, aktüeryal hesaplamalar dikkate alınmadan siyasi iktidarların günlük politikasında kullanılmış, bilimsel ve rasyonel düzenlemeler yapılmamıştır. Türkiye’de yaşlanmadan yaşlılık aylığı veren bir sosyal güvenlik sistemi bulunmaktaydı. Ortalama hayat ümidinin düşük olması halinde bile esasen yaş şartı olmadan aylık veren bir yaşlılık sigortasını savunmak söz konusu olamaz (TISK,1997;26).

Genç emeklilik ülkesi olarak isimlendirilmesine gerekçe gösterilen yaşlılık sigortası uygulaması istikrar kazanmamış, 1965 yılından günümüze kadar 9 defa yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler genelde kolaylaştırıcı yönde olmuştur. Bu bağlamda,15 yıl prim ödeyen sigortalının ortalama aylık almak süresi SSK için 17 yıl olarak gerçekleşmektedir. Aile fertleri ile birlikte ele alındığında, bu süre 40 yılı aşabilmektedir. Bu da, pasif sigortalılık süresinin, aktif süresinden daha uzun olduğu garip bir durumu ifade etmektedir. Başka bir deyişle 15 yıllık primle 20 yıllık emeklilik aylığı almak, çok mantıklı gözükmemektedir (Tuncay, 1998;140-141). Ülkemizde günümüze kadar emeklilik yaşı ile ilgili düzenlemeler Tablo 26’da gösterilmiştir.

Tablo: 26 Emeklilik Koşullarına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Yasa No	Yürürlük Tarihi	Emeklilik yaşı	Ortalama Yaşam Süresi	En Az Sigortalı Süresi	En Az Prim Ödeme süresi
5417	01.04.1950	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 41.04 Erkek 38.82	Kadın 25 Erkek 25	Yıl. Ort. En az 200
6391	01.04.1954	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 46.10 Erkek 42.90	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
6900	01.06.1957	Kadın 60 Erkek 60	Kadın 48.89 Erkek 45.60	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
506	01.03.1965	Kadın 55 Erkek 60	Kadın 54.82 Erkek 51.66	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
1186	01.03.1969	Kadın 38* Erkek 43	Kadın 57.00 Erkek 53.90	Kadın 25 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
1992	26.05.1976	Kadın 38* Erkek 43	Kadın 62.59 Erkek 57.28	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
2422	06.03.1981	Kadın 38* Erkek 43	Kadın 65.41 Erkek 60.73	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
	1986	Kadın 55 Erkek 60		Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
3774	27.02.1992	Kadın 38 * Erkek 43	Kadın 69.00 Erkek 65:00	Kadın 20 Erkek 25	Kadın 5000 gün Erkek 5000 gün
4447*	25.08.1999	Kadın 58 Erkek 60		Kadın 20 Erkek 25	Kadın 7000 gün Erkek 7000 gün

Kaynak:Koç,2000:246

(*)Bu Kanun ile hizmete dayanan emeklilik sistemi kaldırılarak emeklilikte asgari yaş sınırı kadın için 55 Erkek için 60 olarak belirlenmiş, ancak 3774 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

*Bu dönemlerde emeklilik için belli hizmet süresinin yeterli olması göz önüne alınarak, asgari yaş esas alınmıştır.

SSK'nın emeklilik sisteminin aktüeryal dengesi 1949 yılında çıkartılmış 6900 Sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu ile kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemine göre düzenlenmiştir. Buna göre 25 yıllık sigortalılık hizmeti ve 60 yaş şartı aranmaktaydı. 506 Sayılı Kanun'un kabul edildiği 1965 yılında, sigortalıların emekli olabilmesi için kadında 55, erkekte ise 60 yaş ve en az 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeme koşulu aranmakta iken; 23.11.1969 tarih,1186 Sayılı Kanun ile 25 yıllık sigortalılık süresi içinde 5000 gün prim ödeyen sigortalılar için yaş şartı aranmaksızın emekli olabilme esası getirilmiştir. 1976 yılında yürürlüğe giren 1992 Sayılı Kanun ile de asgari sigortalılık süresi kadınlar için 20 yıla indirilmiştir. Emeklilikte yaş koşulunun sadece gelişmiş batılı ülkelerde değil kalkınma düzeyi Türkiye'den düşük üçüncü dünya ülkelerinde de uygulanmasına karşın, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 Sayılı Kanun'a kadar SSK'da kadınlara 38, erkekle 43 yaşında

emekli olabilme hakkı tanınmıştır(DPT,2001;78). Buna göre 1969 yılından bu yana 2.119.774 sigortalı emekli olmuştur. 1969 yılında yaş sınırını kaldıran düzenlemenin olmaması halinde 1.846.616 sigortalı emekli olmayacak; ancak 273.158 kişi sigortalı olabilecekti (Şağar, 1999;6)

4447 sayılı yasa ile prim ödeme süresi ve emeklilik yaşında önemli değişiklikler yapılmıştır. Tablo 27’de sigorta türlerine göre SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında emeklilik yaşı ve prim ödeme süreleri gösterilmektedir.

Tablo:27 Emekliliğe Hak Kazandıran Prim Ödeme Süresi

Sigorta Türleri	SSK	Bağ-Kur	ES
Yaşlılık Aylığı	Kadın 58 Erkek 60 Yaş Ve 7000 gün prim	Kadın 58 Erkek 60 Yaş Ve 9000 gün prim	Kadın 58 Erkek 60 Yaş Ve 9000 gün prim
Kısmi Emeklilik	Kadın 58 Erkek 60 yaş, 25yıl sigortalılık ve 4500 gün prim	Kadın 60 Erkek 62 yaş ve 5000 gün prim	Kadın-Erkek 15 yıl hizmet ve 61 yaşını doldurmak
Malullük	1800 gün prim veya 5 yıldan beri sigortalı olup her yıl için 180 gün prim(900 gün)	1800 gün prim	3600 gün hizmet
Ölüm	1800 gün prim veya 5 yıldan beri sigortalı olup her yıl için 180 gün prim(900 gün)	1800 gün prim ödenmiş olması gerekir	3600 gün hizmet

Kaynak:SGKB,2004;46.

Erken emeklilik sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini arttırıcı, gelirlerini ise düşündürücü bir sonuç doğurmaktadır. Emeklilik yaşının düşürülmesi aktif-pasif dengesinin sosyal sigorta kurumları aleyhine bozulmasına neden olmuştur. Emekli Sandığı için aktif-pasif sigortalı oranı 1970 yılında 4.55; 1980 yılında 3,3; 1990 yılında 2,7 iken bu oran 2002 yılında 1,8’e kadar düşmüştür. Yine, SSK’nda ise aktif pasif oranı 1970 yılında 9.03; 1997 yılında 2,33; 2000 yılında 1,97 iken 2001 yılında 1,72’ye düşmüştür.Bağ-Kur’da da aktif pasif oranı SSK ve ES’ndan farklı değildir. Oysa AB ülkelerinde bu oran 6-7 civarındadır.

Emekli Sandığı uzun yıllar, Sandığa tabi olarak 20 hizmet yılını dolduran kadınları ve 25 yılını dolduran erkekleri, istekleri halinde emekliye ayırmıştır. 4447 Sayılı Yasa ile 08.09.1999 tarihinden itibaren ilk defa iştirakçi olanlar için kadın ise 58, erkek ise 60 yaş doldurma koşulu getirilmiş, daha sonra 4759 Sayılı Yasa ile başlangıç tarihi 23.05.2002 olarak değiştirilmiştir(Güzel/Okur,2003;447-448). Değişiklik öncesi, 18 yaşında ilk kez iştirakçi olan bir kadın memur 38 yaşında emekli olabilmıştır. 38 yaşında emekli olan kadının, ortalama 70 yaşına kadar yaşadığı varsayılırsa, Sandıktan 32 yıl emekli aylığı alabilmekte ve kendisine sağlık yardımı da yapılabilmektedir. Söz konusu 32 yıllık süre, emeklinin ölümü ile dul ve yetimine aylık bağlanması halinde çok daha fazla uzayabilmektedir. Böylece 20-25 yıl alınan keseneğe karşılık, 40-50 yıl aylık ödenmektedir. Böyle bir yükün altından hiçbir sosyal güvenlik kuruluşu kalkamaz ve bu hususu sosyal sigortacılığın temeli olan prim esası ile bağdaştırmak da mümkün değildir (Evirgen,1998;127-128).

Şüphesiz bu erken emeklilik uygulamaları nedeniyle, Sandık finansman sıkıntısına girmiştir. Nitekim, 1983-1992 yılları arasında Sandığın gelirlerinin giderlerini karşılama oranı yüksek iken, yani kaynak fazlası verirken, 1993 yılında Sandık ilk kez gelir-gider açığı vermiştir. 1993 yılından itibaren açık vermeye başlayan Sandığa, Devlet 1994 yılından itibaren konsolide bütçeden transferler yapmaya başlamıştır. Devlet, 1994-2003 yılları arasında finansman açıklarını kapatması için Sandığa toplam 17,250 Katrilyon TL transfer ödemesinde bulunmuştur.

Genç yaşta emeklilik, çok uzun süre Türkiye’de işsizliğe yönelik politikalardan biri olarak değerlendirilmiş ve teşvik edilmiştir. Yeni istihdam alanları oluşturmanın zorlukları karşısında, erken emeklilik özellikle genç işsizlere istihdam imkanı oluşturmanın bir vasıtası olarak düşünülmüştür (İzmir İTO, 1995; 4).

Aynı şekilde erken ve resen emeklilik uygulamaları, kamu kesiminde personel politikasının bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Ancak, bugün gelinen noktada, erken emekliliğin bir çözüm olmadığı fark edilmiş, emeklilerin

çalışmalarına imkan sağlayan yasal düzenleme getirilmiştir. Aslında bu olgu bile, uygulanan politikaların iflas ettiğinin resmidir(Koç,2000;254).

Hatta sosyal güvenlik kurumlarının ciddi finansman krizi yaşadığı 1990'lı yıllarda bile erken emeklilik, istihdam politikasının bir aracı olarak değerlendirilmiştir. Özellikle, özelleştirme politikası çerçevesinde özelleştirilecek kurumlarda çalışanların erken emekli olmaları teşvik edilmiştir. Böylece özelleştirmenin maliyeti de, sosyal sigortalara yüklenmek istenmiştir (İzmir İTO, 1995; 55).

Aslında, toplam sigorta harcamalarının yaklaşık %65-70'ini oluşturan yaşlılık sigortası harcamaları, kurumların faaliyetleri içinde tayin edici bir rol oynamaktadır. Türkiye'de, çalışma hayatına girilmesiyle, ne zaman emekli olacağının hesaplandığı garip bir sosyal güvenlik sistemi bulunmaktaydı (TÜSİAD,1997;83). Bu bağlamda Türkiye en fazla ortalama yaşlılık aylığı ödeyen ülkedir (Tuncay,1999;140-141)

Ancak emeklilik olgusu, yalnız yaş dikkate alınarak belirlenemez. Yaş, emeklilik için sosyolojik bir göstergedir; ama daha başka sosyolojik ve üretim sürecine ilişkin göstergeler de söz konusudur (Petrol-İş,1997;33). Çalışanların yaşam düzeyi, ortalama hayat, iş şartları, işsizlik baskısı ve psikolojisi, ücret gibi temel unsurlar dikkate alınmadan, emeklilik yaşının belirlenmesi, gerçeği tam olarak açıklayamaz (Petrol-İş,1997;24). Her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşullarına göre bir emeklilik yaşını tespit etmesi doğaldır. Bu nedenle, ülkeler, kendi iç dinamiklerine göre emeklilik yaşı belirlemiştir. Ancak, ülkemizde daha önce uygulanan, 38-43 yaşında emeklilik uygulaması dünyada örneği olmayan bir durumdur.

Sigortacılık, kendi içinde dengeleri olan bir hesaplar mantığıdır. Diğer bir anlatımla, sigortacılık, kişilerin bu günkü ödentilerini biriktirerek, sigortacılık mantığı içinde geleceklerini güvence altına alma sanatıdır. Bu nedendir ki, emeklilik yaşı hemen hemen hiçbir ülkede popülizmin malzemesi olamaz. Çünkü

faturası çok ağırdır. Bu gün bu ağır faturayı Türkiye ödemektedir (Kılıçdaroğlu, 1999; 9).

Aslında emeklilik yaşının tayin edilmesinde, ortalama hayatta kalma süresinin bilinmesi önemlidir. Doğuşta hayatta kalma ümidi bireylerin ortalama kaç yıl yaşayabileceklerini yansıtan bir demografik bir göstergedir. Bu gösterge, ülkelerin gelişmişlik düzeylerini göstermesi açısından da önemlidir. II.Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik büyüme, toplumsal sağlık altyapılarının geliştirilmesi ve tıp alanındaki ilerlemelerle hızlı bir artış göstermiştir. Türkiye için hesaplanan doğuşta hayatta kalma ümidi verilerine bakıldığında, son 50 yılda bireylerin yaşam beklentilerinin büyük bir artış gösterdiği görülmektedir. DPT ve DİE tarafından yapılan nüfus projeksiyonlarında doğuşta hayatta kalma ümidinin 2010-2015 yıllarında 71.8, 2020-2025 yıllarında ise 73.2 seviyesine çıkacağı görülmektedir.

Tablo: 28 Türkiye'de Doğuşta Hayatta Kalma Ümidi(1970-2025)

1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
57.9	61.2	63.0	65.6	67.1	68.6	69.8	70.9	71.8	72.5	73.2

Kaynak: DPT; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı,2004;43.

Hayatta kalma ümidi tahminleri emeklilik ve diğer sosyal sigorta sistemleri için önemli bir göstergedir. Hayatta kalma ümidinin artması bireyin çalışma ve tasarruf eğilimlerini etkileyeceği gibi, bireyin ortalama emeklilik sigortalarından ve sağlık hizmetlerinden yararlanma sürelerinin ve bağımlılık oranlarının da artması anlamına gelir. Sosyal sigorta sistemleri için bir başka önemli gösterge ise, emeklilik yaşında hayatta kalma beklentisidir. Bu gösterge doğuşta hayatta kalma ümidine benzer bir şekilde, emeklilik yaşından sonraki yaşlarda görülen ölümlülük oranları kullanılarak hesaplanır. Emeklilik yaşında hayatta kalma ümidi ile doğumda hayatta kalma ümidi birbirleriyle ilişkili olmalarına rağmen birbir örtüşmezler. Yani, eğer emeklilik yaşı 60 ise ve doğuşta hayatta kalma ümidi 70 yıl ise, 60 yaşında bir kişinin hayatta kalma ümidi 10 yıldan daha fazla olacaktır.

Çünkü doğuşta hayatta kalma ümidi, bireyin emeklilik öncesi yaşlarındaki ölümlülük oranlarını da içinde barındırmaktadır. Bir başka deyişle, önümüzdeki yıllar için yapılan doğuşta ve emeklilik yaşlarında hayatta kalma ümidi projeksiyonları farklı oranlarda artabilir. Eğer fertlerin hayatta kalma ümidi ilerideki yaşlarda görülen ölümlülük oranlarının düşmesinden kaynaklanıyorsa, emeklilikte hayatta kalma ümidi doğuşta hayatta kalma ümidinden daha fazla artar. Gelişmiş ülkelerin geçmiş deneyimlerinden çıkan en önemli ders, değişik yaşlarda hayatta kalma ümidi gibi göstergelerin projeksiyonlarına gerekli önemin verilmesi ve bu projeksiyonlara göre gerekli önlemlerin önceden alınmasıdır(Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı,2004;44).

Tablo:29 1990-1995 Dönemindeki Nüfusun Hayatta Kalma Ümidi Değerlerin Tahmini

YAŞLAR	KADIN	ERKEK	TOPLAM
20+	54.12	50.35	52.19
25+	49.38	45.80	47.55
30+	44.65	41.23	42.90
35+	39.96	36.64	38.26
40+	35.32	32.09	33.67
45+	30.75	27.65	29.16
50+	26.32	23.43	24.84
55+	22.04	19.51	20.74
60+	17.94	15.90	16.89
65+	14.13	12.62	13.36

Kaynak:.,TİSK,1999;28.

Tablo:30 Ülkeler ve Emeklilik Yaşı

ÜLKELER	EMEKLİLİK YAŞI		DOĞUŞTA HAYATTA KALMA ÜMİDİ	
	KADIN	ERKEK	KADIN	ERKEK
TÜRKİYE	58	60	71	68
OECD	63	65	80	74
ÜLKELERİ				
ABD	65	65	79	73
ALMANYA	65	65	79	73
AVUSTRALYA	60	65	81	75
AVUSTURYA	60	65	79	73
BELÇİKA	60	65	80	73
DANİMARKA	67	57	78	73
FİNLANDİYA	65	65	80	72
FRANSA	60	60	81	73
HOLLANDA	65	65	81	75
İNGİLTERE	60	65	79	74
İRLANDA	65	65	78	73
İSPANYA	69	69	81	75
İSVEÇ	65	65	81	76
İSVİÇRE	62	65	81	75
İTALYA	55	60	81	74
JAPONYA	65	65	83	76
KANADA	65	65	81	74
LÜKSEMBURG	65	65	(.)	(.)
NORVEÇ	67	67	80	74
PORTEKİZ	65	65	78	71
YENİ	60	60	79	73
ZELANDA				
YUNANİSTAN	60	65	80	75
Düşük Gelir Grubu Ülkeler	57	59	58	55
LİBYA	65	65	(.)	(.)
HİNDİSTAN	60	60	61	61
FAS	60	60	66	62
TUNUS	60	60	69	67
PAKİSTAN	55	50	69	67
SUDAN	55	50	(.)	(.)
SURİYE	55	60	(.)	(.)
YEMEN	55	60	51	50
RUANDA	55	55	49	46
KENYA	55	55	60	57
UGANDA	50	55	46	43

Kaynak: TİSK:1999;29.

Türkiye’de ortalama hayatta kalma süresi yaklaşık 67 yıldır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, bu sürelerin uluslar arası standartlara yakın olduğu ifade edilebilir (Tezel/Kurt,2003;47).

Aktif sigortalı gelirlerinin ne kadarı ve ne sürede verilmesi gerektiği, temelde hesaba dayanmaktadır. Bu hesabın doğru yapılması, bir yandan ücretlilerin gelirlerine bakılmasına, öte yandan devletin sosyal olma niteliğinin bir uzantısı olarak sosyal güvenliğin finansmanına ne denli katılacağına bağlıdır (Petrol-İş Sendikası,1995-1996 Yıllık; 511-512). Bu bağlamda, göz önüne alınması gereken önemli bir konu da, emeklilik sigortasının olgunlaşmış olmasıdır (Koç,2000;249-250).

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması sonucunu doğurur.Bu nedenle, bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir. Türkiye şu anda genç bir nüfusa sahiptir. Ne var ki geleceğe ilişkin projeksiyonlar, nüfusun hızla yaşlanacağını ortaya koymaktadır(SGKB,2004;5).

Emeklilik sistemine yönelik uzun dönemli sigorta sağlayan sosyal sigorta kurumlarının ilk yılları fon oluşturma dönemi, 40-50 yıl sonrası ise emekli aylık ödemelerinin başladığı fon harcama dönemi niteliğindedir. Sosyal Sigortalar Kurumunun emeklilik sistemi olgunlaşma sürecine girmiştir (Şağar,1999;7).

Ayrıca belirtmelidir ki, Sosyal Sigortalar Kurumu kuruluşuna rastlayan 1950’li yıllardan sonra ülkenin nüfus yapısı değişmiş, doğum ve ölüm oranları azalmış; bu nedenlerle de nüfus giderek, “yaşlanma sürecine girmiştir.” (Şağar, 1999;7).

Sosyal Sigortalar Kurumunun kurulduğu 1950’li yıllarda 65 yaş ve yukarı yaş grubun toplam nüfusa oranı yaklaşık %4’lerde iken, bu oran günümüzde %7’leri aşmıştır. Ancak belirtmelidir ki, bu oran özellikle Avrupa ülkelerine nispetle düşüktür. Ancak Türkiye şu anda sanayileşmiş olan ülkelere kıyasla, 27 yıl gibi oldukça kısa bir sürede yaşlı nüfus sorunu ile karşılaşacaktır.

Tablo:31 Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Yaşlanma Hızı(*)

ÜLKELER	% 7 oranına	% 14 oranına	Geçiş Süresi (Yıl)
	ulaştığı yıl	ulaştığı yıl	
JAPONYA	1970	1996	26
FRANSA	1865	1980	115
ALMANYA	1930	1975	45
İSVEÇ	1890	1975	85
İNGİLTERE	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
TÜRKİYE	2012	2039	27

(*)65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfus oranının % 7’den % 14’e geçiş süresi.

Kaynak:Joshi(Japonya Sağlık ve Sosyal Bakanlığı),İİO Çalışmaları aktaran SGK,2004;6.

Nüfusun yaşlanması, emekli sayısının artışı ve sistemin olgunlaşması Sosyal Sigortalar Kurumu bütçelerinin daha fazla açık vermesine sebep olmuştur. Hatta denebilir ki, emeklilik yaş sınırının kaldırılmasına ilişkin düzenleme yapılmamış olsaydı dahi, günümüzde sistemin olgunlaşması ve nüfusun yaşlanmasıyla Sosyal Sigortalar Kurumu bütçelerinin açık vermesinin önüne geçilemezdi. Ancak, emeklilik yaş sınırının kaldırılması, bu durumu daha vahim hale sokmuştur. Örneğin, 1980’li yıllarda emekli aylıkları toplam giderlerin %50’sine karşılık gelirken, bu rakam günümüzde,% 80’leri aşmıştır (Koç, 2000; 250).

SSK'nın aktüeryal dengelerini bozan bir diğer faktör de, aylık bağlama oranlarıdır. Türkiye'de aylıkların kazançlara oranını temsil eden ikame oranları yüksektir. Bu oran 1999 yılından önce SSK'da %60-85 idi (TÜSİAD,1997;146). Ancak bu oran, normal gösterge tablosundan aylık bağlanacaklar içindir. Üst gösterge tablosundan aylık alacakların oranı ise, %50-%59,9 olarak belirlenmişti (Duygulu/Pehlivan,2004;22).

4447 Sayılı Yasayla değişen SSK m.61 hükmünün yeni metnine göre, yaşlılık aylığının oranı, sigortalının prim ödeme gün sayısının ilk 3600 günün her 360 günü için %3,5, sonraki 5400 günün her 360 günü için %2 ve daha sonraki her 360 gün için %1,5 oranlarının toplamıdır. Ancak, 60. maddenin (B), (C) ve (D) bentlerine göre aylığa hak kazananların aylık bağlama oranı %60'dan az olamaz (Güzel/Okur,2003;353). Ancak Sosyal Güvenlik Reform çalışmalarının yasalaşmasıyla birlikte, çalışılan her yıl için aylık bağlama oranları aynı olacak ve 2040 yılında bağlanacak aylıklar yıllık % 1,5 seviyesinde eşitlenecek şekilde kademeli olarak azalacaktır (SGKB,2004;44-45).

Aslında, aktif sigortalıların gelirlerinin ne kadarının, hangi sürede verilmesi gerektiği temelde aktüeryal hesaplamalara dayanmaktadır. Bu hesaplamaların doğru yapılması bir yandan ücretlerin gelirlerine bakılmasını, diğer yandan devletin sosyal olma niteliğinin bir uzantısı olarak sosyal güvenliğin finansmanına katılmasını gerektirir.

F-PRİM TAHSİLATINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANAMAMASI

Sosyal güvenlik kurumlarına devlet katkısı olmadığı için, kurumların başlıca finansman kaynağını prim veya kesenekler oluşturmaktadır. İşte bu prim veya kesenek oranları bir kurumdan diğerine farklılık göstermektedir.

Gerçekten, SSK'da prim oranı %33.5-41 arasında değişmektedir. Burada sigortalı payı %14 olarak sabit uygulanmaktadır. Ancak iş kazası ve meslek hastalığı prim oranı yapılan işin tehlike sınıfına göre %1.5 ile %7 arasında değiştiği için

işverenlerden yapılan kesinti %19.5 ile 27 arasında olmaktadır. Emekli Sandığı'nda alınan kesenek ve karşılıklar %36 olarak sabit uygulanmaktadır ve iştirakçi payı %16 olup, kurum payı %20'dir. Bağ-Kur'da ise her bir basamakta hastalık sigortası dahil %40 prim oranı uygulanmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının temel gelirlerinden biri şüphesiz primlerdir. Bu yüzden prim tahsilatı hayati öneme sahiptir (DPT,1995;170-173). Finansman problemlerinin önemli boyutunu da prim tahsilatı ile ilgili problemler oluşturmaktadır (İzmir İTO,1995;51; Koç, 2000;233)

Emekli Sandığı'nın prim tahsilatı açısından bir sorunu bulunmamaktadır. Zira, devlet işveren-devlet olmak üzere iki farklı görüntüsü ile bu problemi çözmeye çalışmaktadır. Ancak SSK ile Bağ-Kur prim tahsilatında öteden beri bir sorun yaşadığını ve halen bir çözüme ulaşamadığını görüyoruz. Temel gelirleri primler olan bu kurumların, prim tahsilatında başarılı olamamaları neticesinde verdikleri hizmet kalitesi düşmüştür.

Nitekim, hazineden yapılan transferler hariç tutulduğunda, SSK'nın toplam gelirlerinin %96'sı prim, %4'ü ise diğer gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Bu bağlamda mevcut olmayan SSK fonlarının etkin şekilde değerlendirilmesinin kurumun sahip olduğu taşınmazların satılmasının veya kira gelirlerinin artırılmasının bir çözüm olmadığı aşikardır (Koç,2000;233). SSK'da tedavi giderleri dikkate alınmadan sadece prim gelirleri ile emeklilik ödemeleri dikkate alındığında, kurumun topladığı primlerle emekli maaşlarının tamamını bile ödeyemediği ortaya çıkmaktadır. 2004 yılında kurum 17 katrilyon 397 trilyon lira gelir toplarken emekli ödemelerine 18 katrilyon 198 trilyon 93 milyar lira harcamıştır. 2004 yılında prim gelirlerinin emekli ödemelerini karşılama oranı %96 seviyesindedir (ATO, 2005;6).

SSK Yasası md. 80 uyarınca: "İşveren, bir ay içinde çalıştırdıkları sigortalıların primlerine esas tutulacak kazançlar toplamı üzerinden, bu Yasa gereğince hesaplanacak prim tutarlarını ücretlerinden kesmeye ve kendisine ait prim

tutarlarını da bu miktara ekleyerek, en geç ertesi ayın sonuna kadar Kuruma ödemeye mecburdur.” İşverenin bu yükümlülüğü, sigortalı çalıştırmak koşuluyla, birbirini izleyen tüm aylar için söz konusudur. Her ayın sigorta primleri, ertesi ayın sonuna kadar Kuruma ödenmelidir.

Primlerin ve idari para cezalarının süresi içinde ödenmemesinin en önemli yaptırımı, gecikme zammı uygulamasıdır. Ayrıca primlerin daha etkin biçimde tahsilini sağlamak amacıyla, Kurum, süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde 01.10.1994 tarihinden itibaren 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerini uygulamaya başlamıştır (Güzel/Okur,2003;185-196). 6183 sayılı Yasa'nın uygulanmaya başlanması sonrası icra işlemlerinin Kurum tarafından yerine getirilmesi olanaklı hale gelmiştir. Yapılan bu düzenlemelere karşın, SSK, prim tahsilatlarıyla ilgili sorunlar karşısında önemli mali güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır (Duygulu/Pehlivan,2003;23). Aşağıda Tablo 32’de, Kurumun kamu ve özel kesimden son 10 yılda alacakları gösterilmektedir.

Tablo:32 SSK'nın Kamu ve Özel Kesimden Olan Prim Alacakları (Milyon TL)

YILLAR	ÖZEL KESİMDEN	KAMU KESİMİNDEN	TOPLAM
1993	84.791.2	10.785.6	95.576.8
1994	15.360.3	14.598.2	29.958.5
1995	13.282.3	10.521.5	23.803.8
1996	25.659.5	18.477.1	44.136.6
1997	61.649.4	42.541.4	104.190.8
1998	147.004.5	72.986.3	220.030.9
1999	375.642.9	149.607.6	525.250.6
2000	178.702.1	603.189.4	781.891.7
2001	982.253.0	361.385.7	1.343.638.7
2002	1.312.257.	616.412.9	1.928.710.1

Kaynak: 1993-2002 Yılları SSK Çalışma Raporları.

SSK prim alacakları finansman problemlerinden biridir. Ancak burada üzerinde önemle durulması gereken husus, SSK primlerini ödemeyen işverenler

arasında kamu işverenleri payının arttığıdır. Bazı KİT'ler ve belediyeler SSK primlerini ödememektedirler (TİSK, 1997;34-35;Güven,1997;5-7). 1989 yılına kadar SSK'nın özel sektörden alacakları daha büyük bir meblağa sahipken; 1989-1994 yılları arasında, prim alacaklarının büyük bir kısmını kamu kesiminin alacakları oluşturmuştur. 1995 yılında eğilim tekrar tersine dönmüştür (Güzel, 1999; 10). Aşağıda Tablo 33'de son 10 yıl itibariyle prim tahsilat oranları gösterilmektedir.

Tablo:33 SSK'nın Prim Tahsilat Oranları(1993-2003)

YILLAR	PRİM GELİRLERİ(TRİLYON TL)		TAHSİLAT ORANI(%)
	TAHAKKUK	TAHSİLAT	
1993	57,5	42,8	74,43
1994	84,1	60,6	72,06
1995	125,5	102,1	81,35
1996	300,2	256,0	85,44
1997	715,8	611,6	85,44
1998	1,421,4	1,201,4	84,52
1999	2,514,5	1,989,2	79,11
2000	5,002,9	4,221,0	84,37
2001	7,328,9	5,985,	81,67
2001	10,869,9	8,941,2	82,26
2002	10,869,9	8,941,2	82,26
2003	15,869,9	8,941,2	82,26

Kaynak:ATO,2005;6.

SSK'nın prim tahsil oranının %70 ile %80 arasında değişmektedir. Başka bir ifade ile hiçbir zaman SSK'da, tahakkuk eden primlerin tamamını tahsil etme imkanı bulamamıştır.

Prim tahsilatlarından başka primle ilgili bir diğer sorun, oranların yüksek olmasıdır. Zaten tahsilatın yapılamasının bir diğer nedeni de prim oranlarının

yüksekliğinin caydırıcı etkisidir. Oranların yüksek olmasının, sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorununu çözebilecek bir potansiyel taşıdığı düşünülse de bu durum, sigortasız işçi çalıştırmanın odak noktasını oluşturduğu kayıt dışına kaçış eğilimini güçlendirmiştir (İzmir İTO,1995;51).

Prim oranlarının yüksek ancak prime esas kazançlarının düşük olması; SSK için prim yükünün daha az -fiilen %11 civarında- gerçekleşmesine sebep olmaktadır (TÜSİAD,1997;90).

Prim ödeme tabanının sınırlı kalmasının önemli bir sebebi de prime esas kazançların düşüklüğüdür (Güven,1997;5-7;Koç,2000;236). Gösterge ve katsayı esasına dayanan bir sistemle belirlenen taban ve tavan ücretler zamanla yetersiz bir hal almış, bazı durumlarda da tavan ücret asgari ücretin altında kalmıştır. Bu da ilgili sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaybına sebep olmuştur (Ancak 4447 Sayılı Yasa ile gösterge ve katsayı yöntemi kaldırılmıştır) (Petrol-İş, Özerk Bir SSK;17). Örneğin, 1992-1996 yılına kadar geçen 5 yıllık dönemde prime esas kazancın alt sınırı 26 kat artarken, söz konusu dönemde üst sınırdaki artış 8 kat olarak gerçekleşmiştir (TÜSİAD, 1997;90).

Ayrıca sosyal sigorta kurumlarının finansman yapısı değişmiştir. Sosyal sigorta kurumları fon esasına göre kurulmuş olmakla birlikte; fiilen dağıtım yöntemine geçmişlerdir (TÜSİAD,1997;91).

Aynı şekilde ilk yıllarda matematik karşılıkların ayrılması söz konusu iken 1970'li yıllarla birlikte bu durum gözardı edilmiştir. Bugün sosyal güvenlik kurumları değil gelecek dönemler için fon ayırmak, harcamalarını dahi karşılayamaz bir hale gelmişlerdir. Bu durum aslında bütün ülkeler için söz konusudur (TÜSİAD,1997;91).

Özellikle kapitalizasyon yönteminde, aktüeryal dengenin sağlanabilmesi için; sigortalılara ileride yapılacak ödemelerinin (kurum yükümlülüklerinin) bugünkü değeri ile tahsil edilen prim değerlerinin birbirine eşit olması gereklidir. Bir başka

ifadeyle sigorta kurumu, ileride yerine getirmek zorunda olduğu yükümlölüklerine karşılık, bugün alacağı (tahsil edeceği) primlerin miktarını belirlemeli ve bu yükümlölüklere uygun şekilde matematik karşılıklar ayırmalıdır (Şağar,1999;6).

Kanuna göre, matematik karşılık; bu kanun gereğince bağlanan gelir ve aylıkların ödenmesini sağlamak üzere, hesaplanacak peşin değerlerin toplamıdır. Ödenmiş primler karşılığı ise sigortalılar veya hak sahibi kimseler için, bu kanun gereğince ileride malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından Kurumca yapılacak ödemelerin, bilanço tarihindeki değeri ile bu sigortalılar için sonraki yıllarda ödenecek malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin peşin değeri arasındaki farktır. SSK'da aktüeryal hesaplara göre olması gereken matematik karşılıklar ile mevcut ve açık olan matematik karşılıkların durumu, 1999 yılı ile karşılaştırmalı olarak aşağıdaki Tablo 34'de gösterilmiştir(YDK Raporu;2002)

Tablo 34'ün incelenmesinden de anlaşılacağı üzere iş kazası ve meslek hastalıkları sigortasına ait matematik karşılıkları da açık vermeye başlamıştır. Bu sigorta kolu için 1 katrilyon TL matematik karşılık ayrılması gerekirken, bunun ancak % 25'i karşılanabilmiş ve % 75 oranında 760,7 trilyon açık verilmiştir. Uzun vadeli malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına ait, 46,2 katrilyon TL matematik karşılık olması gerekirken, bunun ancak %3 ü oranında 1,2 katrilyon TL'si karşılanabilmiş, %97'si oranında 44,9 Katrilyon TL si karşılanamamıştır. Bir yıl öncesine göre matematik karşılıklar açığı % 47 oranında artmıştır.

1978 yılına kadar Sosyal Sigortalar Kurumu'nda aktüeryal dengeyi sağlayacak şekilde matematik karşılıklar düzenli olarak ayrılmıştır. 1969 yılında yaş sınırının kaldırılmasıyla, emekli sayısı artmış ve "kurumun emeklilik(yaşlılık) sigortasının aktüeryal dengesi ilk defa 1978 yılında açık vermiştir. Bu açık, ileriki yükümlölükler için ayrılan karşılığın ayrılmaması şeklinde (hesaben verilen) bir açık niteliğindedir. Böylece kurum gelecekte ödeme yükümlölüğü altında olacağı emekli aylıklarının finansmanında kullanılması gerekli 8.3 milyar TL tutarında miktar ayrılmamış ve bu yüzden 1978 yılında 8.3 milyar TL-hesaben- açık vermiştir (Şağar,1999;6).

Tablo:34 SSK'nın Karşılıkları

Yıllar	Karşılık nev'i	Olması gereken Matematik karşılıkları Milyar TL	Matematik karşılıklar Milyar TL	Matematik karşılık açığı Milyar TL
1999	İş kazaları ve meslek hast. giderleri matematik karşılığı	612.711	185.971	426.740
	Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları matematik karşılığı	31.233.304	657.945	30.575.359
	Toplam	31.846.015	843.916	31.002.099
2000	İş kazaları ve meslek hast. giderleri matematik karşılığı	1.016.967	256.178	760.789
	Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları matematik karşılığı	46.215.034	1.260.767	44.954.267
	Toplam	47.232.001	1.516.945	45.715.056
	İki yıl farkı	15.385.986	673.029	14.712.957

Kaynak:SSK İstatistikleri

Açık 1997 yılında 3.681.079.0 Milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu'da, 1978 yılından sonra matematik karşılıklar yeterince ayrılmış olsaydı, 1997 yılı başında yaklaşık 3 katrilyon liradan fazla fon teşkil etmiş olacaktı (Koç,2000;238).

Prim ödememenin, uygulamada sıklıkla kullanılan bir yöntemi de sigortalı çalışma gün ve sayısı ile prime esas kazançlarının eksik gösterilmesidir (İzmir İTO,1995;51). SSK tarafından edinilen bilgilere göre; sigortalıların %51.4'ü primlerini eksik göstermektedir.

Prim tahsilatının yapılamamasının en büyük nedeni de istihdam üzerindeki vergilerin ağırlığıdır. Türkiye % 42,1'lik istihdam vergisiyle OECD ülkeleri arasında

birinci sırada yer alıyor. Vergilerin yüksekliği nedeniyle işveren personeline ödediği maaşı değil, daha düşük olan asgari ücreti resmi kayıtlarda gösteriyor. Bu durum da prim tahsilatının düşük olmasına yol açıyor (ATO,2005;7)

Yeterli prim toplanamamasının bir diğer nedeni de denetim hizmetlerinin yeterince olmamasıdır. Bu konuda yıllardan beri dile getirilen husus, denetim elemanlarının sayısal yetersizliğidir (Tuncay,1998;140-142). Bu husus doğru olmakla birlikte, sayısının artırılması da yeterli bir çare değildir. Çünkü, 1996 yılı sayısı 759.342'yi bulan işyerlerinin ki bunların da 348.512'si tek sigortalı çalıştıran işyerleridir-yeteri kadar denetimi, SSK'nın istihdam edebileceği denetim elemanlarıyla mümkün değildir. Bu konuda kamu kurumları arasında işbirliği getirilerek oto-kontrol mekanizmalarının harekete geçirilmesi daha faydalı olacaktır. Aksi takdirde, bu sayıdaki işyerini denetlemek için oluşturulacak denetim örgütü rasyonel olmaktan çıkacaktır (TÜSİAD,1997;89).

Türkiye'de işyerlerinin küçüklüğü, bir yandan kaçak sigortalı çalışmayı teşvik etmekte, öte yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını adeta imkansız hale getirmektedir. Çünkü, ne tür bir denetim örgütü olursa olsun küçük işyerlerinin bütünüyle denetlenmesi mümkün değildir (İzmir İTO,49; Güven, 1997;5-7).

Prim tahsilatının düşük olmasının önemli bir nedeni de, uygulanan cezai müeyyidelerin düşüklüğü ve zaman zaman gündeme getirilen prim affi olgusudur (Güven,1997;5-7). İşverenler, seçimlerden önce prim ödeme yükümlülüklerini, prim affi beklentisi içine girdiklerinden aksatmışlardır. Nitekim bu hususta, 1991 yılında yapılan seçimlerden sonra 1992'de 3786 Sayılı Yasa, 1995 seçimleri sonrası 1997'de 4247 Sayılı Yasa ve 2000'li yıllarda Hükümet tarafından bu konuda çeşitli kararlar alınarak; sigorta primi, idari para cezası, gecikme zammı, faiz borcu bulunan işverenlerin prim borçlarını belli dönemlerde taksitler halinde ödemeleri halinde, gecikme zammı ve faiz borçları terkin edilmiş (silinmiş) veya affedilmiş ya da bu hususta çeşitli kolaylıklar getirilmiştir (Danacı,2001;65).

Prim tahsilatını arttırma gibi bir gerekçe ile çıkarılan ve primlerini zamanında ödeyen işverenleri cezalandıran, ödemeyenleri ise ödüllendiren bu aflar, işverenlerin prim ödeme şevkini kırmıştır. Adeta prim ödeme ahlakı bozulmuştur (TÜSİAD, 1997; 87-88). Belirtilmelidir ki ödenmeyen prim borçları ucuz kredi niteliğindedir (Petrol-İş, 1997;16).

SSK ülke çapında örgütlenmiş bir yapıya sahiptir ve Maliye Bakanlığı ile aynı mükellef kitlesine hitap etmektedir. Ancak her iki kurum arasında ilişki kurulamadığından, iki kurum aynı işi mükerrer olarak yapmaktadır. Oysa birçok ülkede sigorta primleri sosyal güvenlik vergisi adı altında vergi idaresi tarafından toplamaktadır (Tezel/Kurt,2003;49).

Bağ-Kur'da prim gelirleri aylık giderleri karşılayamamaktadır. Bağ-Kur, 2004 yılında 3 Katrilyon776 Milyar TL prim geliri toplarken, 4 Katrilyon 592 Milyar TL emekli maaşı ödemesi yapmıştır.

Bağ-Kur'un temel mali kaynağı primlerdir. Ancak, prim ödemekle yükümlü sigortalı sayısının çokluğu, sigortalıların primlerini kendilerinin ödemeleri, Kurumun personel sayısının azlığı gibi nedenlerle Kurumun prim tahsilatı yetersiz kalmaktadır (Duygulu/Pehlivan,2004;80).Aşağıda Tablo 35' de Yıllar İtibariyle 1479 Sayılı Yasaya göre, Tablo 36'da da 2926 Sayılı Yasaya göre prim tahsilatları gösterilmiştir.

Tablo 35'dan anlaşılacağı gibi, 1479 sayılı Yasaya göre prim tahsilatı 1997 yılına kadar artan bir seyir izlemiş, ancak 1998 yılından sonra 2003 yılına kadar bazı yıllar hariç, genellikle düşüş trendi yaşanmış, 2003 yılında bir önceki yıla göre artış oranı son 10 yılın en düşük seviyesine düşmüştür.

2926 Sayılı Yasaya göre prim tahsilatı, yine 1997 yılına kadar büyük oranda artmış, 1998 yılından itibaren azalış trendi başlamış, 2003 yılında bir önceki yıla göre artış oranı %58,7 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo:35 1479 Sayılı Yasaya Göre Prim Tahsilatları

Yıllar	Prim Tahsilatları	
	Yıllık (Milyar TL)	Yıllık Artış Oranı
1994	4.878,8	% 64,5
1995	9.743,9	% 99,7
1996	21.024,2	% 115,8
1997	69.235,9	% 229,3
1998	115.065,9	% 66,2
1999	221.021,4	% 92,1
2000	350.092,7	% 58,4
2001	603.715,0	% 72,4
2002	920.474,7	% 52,5
2003	1.264.084,0	% 37,3

Kaynak: Bağ-Kur 2003 Yılı İstatistik Yıllığı;131.

Tablo:36 2926 Sayılı Yasaya Göre Prim Tahsilatları

Yıllar	Prim Tahsilatları (Milyar TL)			Yıllık Artış Oranı
	Yıllık	Tevkifat	Toplam	
1996	2.149,4	3.453,5	5.602,9	142,3
1997	6.583,1	6.923,6	13.506,7	141,1
1998	10.020,1	13.754,6	23.774,7	76,0
1999	20.883,6	18.351,6	39.235,4	65,0
2000	39.834,0	22.345,8	62.179,8	58,5
2001	69.666,6	32.323,3	101.989,9	64,0
2002	110.086,1	40.396,2	150.482,3	47,5
2003	185.437,7	53.342,8	238.780,5	58,7

Kaynak: Bağ-Kur 2003 Yılı İstatistik Yıllığı,2004;.131.Not: Prim tahsilatlarına, sağlık sigortası primleri, faiz gelirleri, tazminat ve ceza gelirleri, kira ve diğer gelirler dahil değildir.

1479 Sayılı Yasaya göre tahsil edilen emeklilik primlerinin emekli aylıklarını (SYZ dahil) karşılama oranı, 1994 yılında %43,3 iken, 1998 yılında %28,9'a, 2003 yılında da %29'a düşmüştür. Keza, 2926 Sayılı Yasaya göre, tahsil edilen emeklilik primlerinin emekli aylıklarını karşılama oranı 1994 yılında %56,9 iken 1996 yılında %213,3'e yükselmiş, sonraki yıllarda giderek azalmış, 2003 yılında %58,3'e kadar düşmüştür (Bağ-Kur,2004;133-134).

SSK'da nasıl özel ve kamu sektörü işverenleri Kuruma prim ödememe alışkanlıkları içindeyse, aynen Bağ-Kur sigortalıları da prim ödememe alışkanlığını taşımaktadırlar. Örneğin, 2003 yılında 1479 Sayılı Yasaya tabi 2.480.408 aktif Bağ-Kur sigortalısından %20,9'a denk düşen 513.226'sı Kuruma hiç prim ödememiştir. Söz konusu aktif sigortalıların %43,7'si (1.069.958 kişi) kısmen prim ödemiş borçlu sigortalı iken, %35,4'ü prim borçlarının tamamını ödemiş (borçsuz sigortalı) durumundadır. Aynı yıl, 2926 Sayılı Yasaya tabi 933.441 aktif sigortalıdan %44,5'i (415.230 kişi) hiç prim ödememiş, %34,5'i (322.320 kişi) kısmen ödemiş, %21'i de prim borçlarının tamamını ödemiş olup, borçsuz sigortalı sınıfına girmişlerdir (Bağ-Kur,2004;135-136).

Belirtmek gerekir ki, normal Bağ-Kur sigortalılarının 1/3'den biraz fazlası (%35,4) primlerinin tamamını öderken, 1/5'i hiç ödememekte, hemen hemen yarıya yakın bir bölümü (%43,7) prim borçlarını kısmen ödemektedir. 2926 Sayılı Yasaya tabi sigortalıların yarıya yakın bir bölümü (%44,5) hiç prim ödemezken, 1/5'i (%21) prim borçlarının tümünü ödemekte, 1/3'den biraz fazlası da (%34,5) prim borçlarını kısmen ödemektedir. Bu tablo karşısında, yasa koyucunun en kısa zamanda prim tahsilatını artıracak gerekli önlemleri almasının zamanının geldiğini, hatta geçtiğini söyleyebiliriz.

G-SOSYAL GÜVENLİK YARDIMLARININ YETERSİZLİĞİ

Sosyal güvenlik kurumlarının sigortacılık ve sağlık olmak üzere başlıca iki fonksiyonu bulunmaktadır. Sosyal sigortacılığa ilişkin yardımların yetersizliği SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı'nda farklılık göstermektedir. Aşağıda önce sosyal

sigortacılığa ilişkin yardımların yetersizliği açıklanmış, devamında ise sağlıkla ilgili yardımlar değerlendirilmiştir.

Sosyal sigortacılık ilkelerine göre, kapsamda bulunanlara güvence sağlayan SSK, Bağ-Kur ve ES'nda kurumların yardımlarının yetersizliği aynı ölçüde değildir. Genel olarak sosyal sigorta yardımlarının yetersizliği doğru olmakla birlikte, bu yetersizliğin nasıl çözüleceği konusunda bulunmaktadır. Fon esasına göre işletilen sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının, halen aylık ve gelir almakta olanlara transfer edilerek, gelecek nesillerin borçlandırılması yoluyla sorunların çözülmesi imkansızdır (Tezel/Kurt,2003;51).

Sosyal sigorta kurumlarının yardımları konusunda en çok sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve kalitesizliğinden yakınılmaktadır. Ancak sağlık hizmetinden beklenen seviye yakalanamamaktadır. Aslında sağlık hizmetlerine ilişkin sorunlar diğer sorunlardan bağımsız değildir. Çünkü, sosyal güvenlik kurumlarının ekonomik sıkıntıları, yetersiz sağlık hizmeti verilmesi sonucunu doğurmaktadır (TİSK,1997;25-26).

Sosyal sigorta kurumlarının sağlık hizmetleri, toplumsal bir güvence olmasına rağmen, yetersizdir. Ayrıca, sunulan sağlık hizmetlerinden yararlanmada da sosyal sigorta kurumları kapsamındakiler arasında eşitlik söz konusu değildir. Ancak, bütün bunlara rağmen, sosyal güvenlik kurumları sigortalılarla hak sahiplerini memnun etmese de, önemli boyutlara ulaşan bir sağlık hizmeti yürütmektedir.

SSK'nın sağlık hizmetlerinin yetersizliği, hastaların kurum dışı tedavi kurumlarına sevk edilmesini hızlandırmıştır. Bunun sonucunda kurum dışı tedavi hizmetlerinin mali payı toplam sağlık harcamalarına göre nispi bir artış içine girmiştir. Bu da fiili bir özelleştirme anlamına gelmektedir(Petrol-İş Sendikası; 1997;29-31). Sağlık alanında kötüye kullanım sağlık hizmetlerinin etkin bir şekilde dışardan satın alınması başlayarak yaygınlaşmıştır. Nitekim SSK'nda olduğu ileri sürülen yolsuzluk iddialarının, kurumun giderek artan miktarda sağlık hizmetlerini

satın almaya başladığı 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkmış olması bunun somut delilidir (Türk-İş,2005;16).

Mali dengesindeki bu bozuluktan dolayı, sosyal güvenlik hizmetlerinin dolayısıyla sağlık hizmetlerinin kalitesi düşmüş (Kutal,1996;30) ve devamlı şikayet konusu olmuştur. Belirtilmelidir ki, SSK'nın olmaması halinde, ülkede özellikle özel kesimce uygulanan fiyatlarda artış gözlenebilecektir. Ayrıca, özel kesimin sağlık hizmetlerinin etkin olduğu, hastayı psikolojik olarak tatmin ettiği de tartışmalıdır.

2004 tarihli SGK'nın hazırladığı Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi taslak metninde mevcut sağlık sistemimizdeki dağınık yapının ciddi ölçüde israflara ve kötü kullanımlara neden olduğu, birinci basamak yerine ikinci ve üçüncü basamak sağlık tesislerinin kullanılmasına yol açarak harcamaları arttırdığı, buna karşın tatmin edici sağlık hizmeti sunulamadığı iddia edilmiştir. Oysa ki sağlık hizmetlerinin üretiminde ve sunumundaki olumsuzlukların nedeni süregelen yanlış ve bilinçli uygulamalardır. İki büyük sağlık üreticisi olan Sağlık Bakanlığının ve SSK'nun sağlık yatırımları engellenmiştir. SSK'nun 1990 yılından itibaren sağlık yatırım harcamaları ile dışardan sağlık hizmeti satın alması incelendiğinde bu husus açıkça gözükmektedir.

Tablo:37 SSK'nın Sağlık Yatırım Harcamaları Satın Alınan Sağlık Ödemeleri(Milyar TL)

YILLAR	SAĞLIK YATIRIM HARCAMASI	SATIN ALINAN SAĞLIK ÖDEMESİ
1999	18	223
2000	32.926	407.232
2001	68.868	730.294
2002	65.491	1.062.279
2003	51.941	1.600.000

Kaynak:SSK İstatistikleri www.ssk.gov.tr

SSK'nun 1999 yılında sağlık yatırım harcamaları 18 milyar 796 milyon iken, satın alınan sağlık hizmetlerine ödenen miktar 223 milyar liradır. 2003 yılında gerçekleşen miktarlar sağlık yatırım harcamalarının aleyhine daha da değişmiştir. Gerçekleşen sağlık yatırım harcaması 51 Trilyon 941 milyar lira iken, satın alınan sağlık hizmetleri tutarı 1 Katrilyon 600 Trilyon liradır. Oysa ki hizmetlerin satın alınması için ayrılan payın % 5'i sağlık yatırım harcamalarına ayrılrsa idi kurumun sağlık hizmeti sunumunda sorunlar yaşanmayabilirdi.

SSK'nun 2004 yılında sağlık harcamaları, 6 katrilyon 405 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu miktar içinde 2 Katrilyon 471 trilyonluk en büyük bölümü ilaç giderleri oluşturmuştur. Bağ-Kur'un 2004 yılı sağlık giderleri, 3 katrilyon 660 trilyon lira olarak gerçekleşti. Bu rakamın 2 katrilyon 302 milyar lirasını ilaç giderleri oluşturmaktadır. Emekli Sandığında da durum aynıdır. Kurumun 2004 yılı giderleri içerisinde 2 katrilyon 795 trilyon lirası sağlık giderleridir. Bu rakamın 1 katrilyon 524 trilyon lirası ilaç giderleridir. Halen çalışan memurlarla onların bakmakla yükümlü olduğu kişiler de dahil edildiğinde sağlık giderleri 4 katrilyon 527 trilyon lirası sağlık giderleridir(ATO,2005;9-10). Tablo 38'de sosyal güvenlik kurumlarının 1995-2004 yılları arası sağlık giderleri, Tablo 39'da ise 2004 yılı sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları görülmektedir.

Tablo: 38 Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sağlık Giderleri (Trilyon TL)

YILLAR	SSK	BAĞ-KUR	EMEKLİ SAND.*
1995	44,7	8,0	17,8
1996	87,9	18,4	34,6
1997	199,2	54,5	84,0
1998	406,1	201,2	187,0
1999	748,6	423,4	360,2
2000	1,280	730,2	623,0
2001	2,257	1,228	1,089
2002	3,94	2,196	1,840
2003	4,981	3,183	2,498
2004	6.405	3.660	2.795

Kaynak:ATO,2005;9 (* Emekliler ve Aileleri)

Tablo:39 Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sağlık Harcamaları(2004)

	Kişi Sayısı	Harcama (Milyar TL)	Harcama (Bin \$)	Kişi Başına Harcama (TL.)	Kişi Başına Harcama (\$)
Kamu Kesimi (Memur + Emekli)	9.283.596	4.527.259	3.373.265	487.662.216	363
SSK	27.795.128	6.405.528	4.772.765	230.455.064	172
Bağ-Kur	9.780.672	3.660.100	2.727.144	374.217.641	279

Dolar Kuru 1.342.100-TL. alınmıştır.Kaynak:<http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTK/indez.html>

Ülkemizde sağlık hizmeti alan kişi sayısı 47 milyonu aşmıştır. Bu nüfus için yapılan harcama tutarı 2004 yılı için 14,6 katrilyon TL seviyesindedir. Bu tutarın 6.4 katrilyon TL'lik kısmını SSK, 3,6 katrilyon TL'lik kısmını Bağ-Kur ve kalan 4.5 katrilyon TL'lik kısmını da Emekli Sandığı karşılamıştır. Kişi başına sağlık harcaması ES'nda 363 \$, Bağ-Kur'da 279 \$, SSK'da ise 172 \$'dır.

Tablo 39'da da görüldüğü gibi sosyal güvenlik kurumları arasında kapsadığı nüfus itibariyle en az sağlık gideri olan kurum SSK'dır. Kişi başına sağlık harcaması ise 172 dolar ile yine diğer sosyal güvenlik kurumlarına oranla daha düşüktür. Bu maliyette SSK'ın özellikle toplu alım nedeniyle ilaç fiyatlarının düşüklüğü etkindir. Kapsadığı nüfus ve sağlık harcamaları göz önüne alındığında en sorunlu sosyal güvenlik kurumu, iddia edilenin aksine SSK değil, Emekli Sandığıdır.

Emekli Sandığı Yasası'na 08.07.1971 tarih, 1425 Sayılı Yasayla eklenen geçici 139. madde uyarınca; "kanunla düzenlenecek genel sağlık sigortası kapsamına alınacakları tarihe kadar" emekli, dul ve yetimlerle, bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin hastalanmaları halinde, sağlık yardımından yararlandırılmaları öngörülmüştür.

Sözü edilen madde ile getirilen bu uygulama aradan 30 yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına karşın, yasayla henüz genel sağlık sigortası kurulamadığından, sürekli hale dönüşmüş bulunmaktadır. Bilindiği üzere, kamu görevlilerinin sağlık

yardımları kurumları tarafından karşılanmaktadır. Emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığı bağlanmış olanlarla bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler, dul ve yetim aylığı alanların muayene ve tedavi edilme yükümlülüğü ise Sandığa aittir.

Tablo: 40 Sağlık Ödemeleri ve Emekli Sandığı Açığı (Trilyon TL)

	2002	2003	2004
Sağlık Ödemesi	1.840	2.498	2.796
Sandık Açığı	2.648	3.679	4.564
Açık (Sağlık Ödemeleri Hariç)	808	1.181	1.768
Sağlık Ödemeleri / Açık (%)	69	68	61

Kaynak: [http:// www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html](http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html)

Emekli Sandığı, yapmakta olduğu sağlık yardımı karşılığında iştirakçi veya emeklilerden herhangi bir kesenek almamakta ve sağlık giderlerini tamamen kendi kaynaklarından karşılamaktadır. Tablo 40'da görüldüğü gibi 2002 yılı sağlık ödemesi 1,840 trilyon TL , iken 2004 yılında 2,796 trilyon TL'sına ulaşmıştır.Emekli Sandığı'nın giderleri incelendiğinde, emekli aylığından sonra ikinci büyük gider kaleminin emeklilere yapılan sağlık harcamaları olduğunu görüyoruz.Sağlık ödemeleri Sandık açığının %61'dir.

1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu kapsamındaki sigortalılar ancak 3235 sayılı kanunla 01.01.1986 tarihinden itibaren kademeli olarak sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır. Sağlık hizmetlerinden sigortalılar, yaşlılık ve malullük aylığı almakta olanlar, bunların eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, bunların ana ve babaları ile ölüm aylığı almakta olanlar yararlanmaktadır. Bu sigorta kolunun bütün yurttan yaygınlaştırılması ile 2005 yılı itibariyle 11.851.072 kişi sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanına kavuşmuştur (Bağ-Kur İstatistikleri www.bagkur.gov.tr)

Yine sağlık hizmetlerinden yararlanmayan 2926 Sayılı Kanun kapsamında bulunan tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar da 4386 Sayılı Kanunla sağlık sigortası kapsamına alınmış ve 01.01.1999 tarihinden itibaren sağlık sigortası uygulaması başlatılmıştır. 2926 sayılı kanun kapsamında bulunan sigortalılardan 2005 yılı itibariyle 4.197.337 kişi kapsama alınmıştır. Böylece Bağ-Kur'da toplam 16.048.409 kişinin sağlık yardımlarından yararlanması sağlanmıştır (Bağ-Kur İstatistikleri www.bagkur.gov.tr).

Sağlık hizmetleri alanında Bağ-Kur sigortalıları için de durum pek i açıcı değildir. Bağ-Kur kapsamına giren sigortalılar bağımsız çalışmalarından ve ekonomik durumlarının günü kurtaracak düzeyde olmasından dolayı sisteme girmekten kaçınmaktadırlar. Bunların büyük çoğunluğu, kendileri veya eş ve çocukları hasta olduğunda kendi imkanlarını kullanmaktadırlar. Bağ-Kur'luların gerekçe olarak saatlerce kuyrukta beklemelerini, buna rağmen iyi hizmet alamamalarını gösterdikleri görülmektedir (Tezel/Kurt,2003;59).

Bağ-Kur sağlık hizmetlerini, Sağlık Bakanlığı, niversiteler ile kamu iktisadi teşebbüslerine ait sağlık tesisleri, mahalli idareler ve diğer sağlık tesislerinden satın almak suretiyle yerine getirmektedir. Kurumun sağlık giderleri de bte içerisinde önemli miktarlara ulaşmıştır. Kurumun sağlık sigortası prim tahsilatı 1994 yılında 3.778 Milyar TL iken, 1999 yılında 142.706 Milyar TL'ye, 2003 yılında da 1,4 Katrilyon TL'ye ulaşmıştır.

Yine, yıllar itibariyle tahsil edilen sağlık sigortası primlerinin sağlık harcamalarını karşılama oranı 1994 yılında %126 iken, 1997 yılında %79 ve 2003 yılında da %44 olarak gerçekleşmiştir (Bağ-Kur,2003;155).

Tablo 41'in incelenmesinden de görüleceği üzere, 1995 yılında sadece 8 trilyon sağlık harcaması yapılırken, 2004 yılında Bağ-Kur'a yapılan 5.273 trilyonun 3.660 trilyonu sağlık harcamalarında kullanılmıştır. Bağ-Kur, 2000 yılında, 285.075 (milyar TL) sağlık sigortası primi tahsil ederken 730.295 (milyar TL) sağlık gideri yapmıştır

Tablo:41 1995-2004 Yılları Arasında Bağ-Kur'un Sağlık Harcamaları

Yıllar	Transfer Tutarı(Milyar TL)
1995	8.044
1996	18.411
1997	54.499
1998	201.254
1999	413.417
2000	730.295
2001	1.228.849
2002	2.195.308
2003	3.183.146
2004	3.660.100

Kaynak: <http://www.bagkur.gov.tr./finansman/bülten.html>

Bağ-Kur sigortalılarının sağlık hizmeti almalarını engelleyen bir uygulama, sigortalıların en az 8 ay sağlık sigortası primi ödemiş olmaları ve hiç prim borcu bulunmaması şartıdır. Yani, Bağ-Kur sigortası kapsamına giren bir sigortalı ancak 8 ay sonra sağlık yardımlarından yararlanabilmektedir. Bu uygulama, anayasal sosyal güvenlik hakkını engellediği gibi sosyal güvenliğin mantığına da ters düşmektedir (Tezel/Kurt,2003;59).

Bağ-Kur'un yurtdışındaki herhangi bir sağlık kuruluşundan sağlık hizmeti satın alınmasına yönelik anlaşması bulunmamaktadır. Ayrıca, Türkiye ile yabancı ülkeler arasında imzalanan Sosyal Güvenlik Sözleşmeleriyle, Bağ-Kur, 11 ülke ile uzun vadeli sigorta kollarında (yaşlılık, malullük, ölüm) akit taraf durumundadır. Kısa vadeli sigorta kollarında (hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalıkları) ise akit taraf durumunda değildir. Bu nedenle, yurtdışında yapılan tedavi bedellerinin Bağ-Kur tarafından karşılanması mümkün bulunmamaktadır.

Primli rejim içinde yer alan diğer sosyal güvenlik kurumları çoğunlukla özel sağlık tesislerinden hizmet aldıkları için, çalışanları birinci derecede memnun gibi görünmektedir. Ancak çok küçük grupları karşıladığı için ve genellikle hizmet sektörü çalışanları sistem içinde olduğundan, bu memnuniyet yanıltıcı olmamalıdır. Zira bu sandıklar her zaman SSK'nın güvencesi altındadır ve zor duruma düşülmesi halinde SSK'ya devredilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların sağlık hizmetlerinin yararlarının toplanan primlere göre düşük ve yetersiz olduğunu söyleyebiliriz. Bunda kamunun sunduğu hizmetlerin kalitesini artırmak yerine özel sağlık tesislerinin kurulmasının devlet eliyle teşvik edilmesinin birinci derecede rol oynadığı görülmektedir. Böylece sisteme olan güven giderek azalmakta ve özelleştirme kanısı yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

Aslında kamuya yönelik bu olumsuz gelişmelerin temelinde yatan düşünce, sağlık sektörünün gelişen ve değişen teknoloji ile birlikte kar getiren bir yatırım aracı olarak görülmesidir. Kişi başına sağlık harcamalarının artışı bu görüşün etkin kılınmasını güçlendirmiştir. Dünya Bankası ve IMF tarafından sağlığın piyasalaştırılmasına yönelik politikalar Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere dayatılmıştır. Tablo 42'de de görüldüğü gibi AB ülkelerinin kişi başına düşen sağlık harcaması ortalama 2000 \$ düzeyindeyken Türkiye'de 109 \$ olması önemlidir.

Tablo :42 2001 Yılı Kişi Başına Düşen Toplam Sağlık Harcamaları

ÜLKE	HARCAMA(\$)	ÜLKE	HARCAMA(\$)
İSVİÇRE	3.774	MACARİSTAN	345
NORVEÇ	2.981	POLONYA	289
LÜKSEMBURG	2.600	ESTONYA	226
DANİMARKA	2.545	SLOVAKYA	216
İZLANDA	2.441	LETONYA	210
ALMANYA	2.412	LİTVANYA	206
İSVEÇ	2.150	ROMANYA	117
HOLLANDA	2.138	MAKEDONYA	115
FRANSA	2.109	RUSYA FEDERASYONU	115
BELÇİKA	1.983	TÜRKİYE	109
AVUSTURYA	1.866	SİRBİSTAN	103
İNGİLTERE	1.835	BOSNA HERSEK	85
İRLANDA	1.714	BULGARİSTAN	81
İSRAİL	1.641	TÜRKENİSTAN	57
FİNLANDİYA	1.631	ERMENİSTAN	54
İTALYA	1.584	ARNAVUTLUK	48
İSPANYA	1.088	KAZAKİSTAN	44
YUNANİSTAN	1.001	UKRAYNA	33
PORTEKİZ	982	GÜRCİSTAN	22
KIBRIS	932	MOLDOVA	18
SLOVENYA	821	ÖZBEKİSTAN	17
MALTA	808	KIRGIZİSTAN	12
ÇEK CUMHURİYETİ	407	AZERBAYCAN	11
HRİVATİSTAN	394	TACİKİSTAN	6

Kaynak:WHO 2001 <http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTK/index.html>

Dünya Bankası dokümanlarında Türkiye ve benzeri orta gelir grubundaki sağlık ekonomilerine yönelik strateji dört başlıkta toplanabilir(Türk-İş,2005;20)

a-Ulusal ekonomiden sağlık harcamalarına istikrarlı biçimde daha fazla kaynak aktarılması sağlanmalıdır. Ancak, bu kaynak aktarımı talep sıkıntısı çekilmeyen tedavi hizmetleri alanında olabilir. Tedavi hizmetlerine kişisel kaynaklardan yapılacak istikrarsız ödemeleri yerine, kaynak aktarımı, sağlık sigorta fonları vasıtasıyla yapılmalıdır. Nüfusun tamamı sigorta kapsamına alınmalıdır. Prim ödeme gücü olmayanların primleri devlet bütçesinden karşılanmalıdır.

b-Devlet bütçesinden tedavi hizmetlerine kaynak aktarımı uygulamasına son verilmelidir. Bütçe, tedavi hizmetleri talebinin gelişmediği alanlarda ve koruyucu sağlık hizmetlerinde kullanılmalıdır.

c-Tedavi hizmetleri veren kurumlar, sigorta fonlarının hizmet satın aldığı kurumlar haline dönüştürülmeli, bu amaçla tedavi hizmetleri alanında reorganizasyona gidilmelidir. Sağlık sektöründe hizmeti veren ile finanse eden birbirinden ayrılmalı, her ikisi arasındaki ilişki piyasa aracılığıyla sağlanmalıdır. Finansmanı sağlayan sigorta kurumlarının, istediği standarttaki hizmeti istediği sağlık kurumundan satın alabileceği bir düzen oluşturulmalıdır. Sağlık kurumlarındaki mali verimlilik ve hizmet kalitesi ancak bu yöntemle yükseltilebilir. Bu amaçla özel hastanecilik teşvik edilmeli, ancak esas dikkat, kamu hastanelerinin sigorta fonlarına hizmet satacak işletmeler durumuna dönüştürülmesine verilmelidir. Hastaneler dışındaki tedavi hizmet talebinin geliştiği alanlara devlet bütçesi kaynaklarının aktarılması kesilmeli, bu hizmetler özel muayenehaneler ve poliklinikler (aile hekimliği) tarafından verilmesi ve finansmanın sigorta fonlarınca yapılması hedeflenmelidir.

d-Tedavi hizmetleri finansmanını üstlenecek olan sağlık sigortalarının mali krizini önlemek için aktif-pasif dengesinin sağlanması için tedbirler alınmalıdır.

Gelişmeler Dünya Bankasının önerileri doğrultusunda olmuştur. Hükümetler, kamu sağlık sisteminin genişletilmesini durdururken var olan kamu kurumlarını işlemez hale getirmiş, kamu sağlık kurumları işletmelere dönüştürülerek, kamu kaynakları özel sektöre aktarılmıştır.

Sağlıkta Dönüşüm Projesi adı altında yürütülen devir ve finansman sağlama politikaları ile sağlık hizmetlerinin ticari bir mala dönüştürülmesi ve katkı paylarının artırılması giderek yoksulluğu daha da arttıracaktır.

Bu duruma düşülmesinde, özellikle ilaç probleminin (ilaçtaki Ur;www. atonet. org.tr.24.05.2005) zamanında alınmayan tedbirler yüzünden had safhaya ulaşması ve yeterince prim elde edilmemesi etkili olmuştur. Zira, SSK, 5 milyon dolayında sigortalıdan toplam %11 oranında sağlık sigortası primi tahsil edilmesine

karşın, sigortalı ve bakmakla yükümlü olduğu yaklaşık 34 milyon kimseye hizmet götürmek zorunda kalmaktadır(Şağar,1999;3).

Sosyal güvenlik kurumlarının (Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK) toplam sağlık harcamalarının yarısından fazlasını ilaç harcamaları oluşturuyor. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un sağlık harcamalarının %60'dan fazlası, SSK'nın sağlık harcamalarının %38'i ilaçtan oluşuyor. 38 milyon nüfusu kapsayan SSK'nın 2004 yılı ilaç harcaması 2.4 katrilyon lira iken 2.5 milyon nüfusu kapsayan Emekli Sandığı aynı yıl ilaca 1.5 katrilyon lira harcadı (İlaçtaki Ur:www. atonet. org.tr 24.05.2005).

Tıp Kurumu, “mucizevi denklem” olarak adlandırdığı bu durumu SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devri ile birlikte ortadan kaldırılan “SSK ilaç alım modelinin” başarısına bağlıyor. SSK ihale ile toplu alım yaparak ilaçları perakende satış fiyatları üzerinden değil imalatçı/depocu satış fiyatı üzerinden yaptığı ıskontolarla alıyordu. Emekli Sandığı ve Bağ-Kur ise ilacı %25-35 daha pahalıya alıyordu. Bu fark, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un ihale yapmayarak doğrudan eczaneden alması nedeniyle oluşuyordu.SSK ilaç alım modelinin tasfiyesiyle SSK ilaç harcamaları en iyimser tahminle 2 katına çıkacaktır, bunun da kuruma getireceği ek yük 400 trilyon değil 3 katrilyon liralık ek yüküdür. Yeşil kartlı hastaların ayaktan ilaç harcamaları da dikkate alındığında 2004 yılında yaklaşık 7 milyar dolar olan toplam sağlık harcamaları en iyimser tahminle 10 milyar dolara çıkacaktır (İlaçtaki Ur:www.atonet.org.tr.24.05.2005).

Sağlık açısından ortaya çıkan diğer bir sorun hizmet üretiminde iletişimsizlik, denetimsizlik, kurumların ve sağlık personelinin bölgelere dağılımındaki dengesizliktir. Birinci basamak hizmeti olarak adlandırılan koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin son derece bozuk oluşudur. Sevk sisteminin iyi işletilmemesidir. Bu sorunların nedeni mevcut sosyal güvenlik sistemi değildir. Sistemin iyi işletilmemesidir ve sisteme yapılan çıkarıcı müdahalelerdir(Türk-İş,2005;23).

Sağlık personelinin bölgelere dağılımında da plansız programsız yol izlenmiştir. Siyasi baskı ve yönlendirmelerle yapılan personel atamaları, insan kaynaklarının optimum kullanılmasına olanak vermemektedir. Personele ait problemlerin başında, istihdam edilen personel sayısının yetersizliği gelmektedir. Kurumda gerek sağlık ve gerekse de yardımcı birimlerde yeterince personel istihdam edilmemektedir. Kadrolar kanunla ihdas edildiğinden; doktor sayısı sınırlı kalmaktadır.

SSK sağlık hizmetlerinin temel sorunlarından biri de devletin uyguladığı sağlık stratejisinin yanlışlığından kaynaklanmaktadır. Koruyucu sağlık hizmetleri yerine, tedaviyi öne alan sağlık hizmetleri yapısını iyice çarpık hale getirmiştir (Petrol-İş Sendikası,1997;29).

Sağlık hizmetlerinin piyasadan satın alınması artıkça istismlarlar yoğunlaşmış yolsuzluk iddiaları artmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık hizmeti üretimini sürdürmesi büyük önem taşımaktaydı. Kurumun hizmet sunması, piyasa fiyatlarına referans oluşturacağı gibi sağlık maliyetlerini de düşürmekteydi.

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının bütçeye getirdiği yük gerekçe gösterilerek sistem değiştirilmek istenmektedir(SGKB,2004;24-35). Önerilen değişikliğin sadece SSK'nun sağlık giderlerine getireceği yük, yıllık 4 Katrilyonun üzerinde gerçekleşecektir. Bir başka söyleyişle sadece SSK'nun emekli aylık giderleri de dikkate alındığında, yıllık açıkları yeni sistemle birlikte, 2005 yılı için 2,7 kat artarak 15,8 katrilyon liraya yükselecektir (Türk-İş, 2005;24).

Genel Sağlık Sigortası için kapsam dışı olduğu hesaplanan nüfusun kapsama alınması gerekçe gösterilmektedir. Sigorta kapsamında olmayan nüfus % 12'dir. Düşünülen sistemin gereği olarak sunulacak sağlık yardımları "temel teminat paketi" olarak ifade edilmiştir. Oysa ki sosyal sigorta hukukunda teminat paketi gibi kavramlar yer almamaktadır. Özel sigorta sisteminin kavramlarıdır. Sigortalıların alacakları sağlık hizmetlerine katkıda bulunacak olmaları, teminat dışındaki hizmetlerin tümünü cepten ödeyerek almak zorunda bırakılmaları

kurulmak istenen Genel Sağlık Sigortasının öneri gerekçesinde belirtildiğinin aksine yoksulu daha da yoksullaştıracaktır. Primini ödememiş olanların sağlık yardımlarından yararlanamayacaklarının ön görülmesi ise devletin vatandaşın sağlık hakkını koruması ilkesi ile bağdaşmamaktadır. %12'lik nüfusun Genel Sağlık Sigortasına alınacağı gerekçesiyle nüfusun % 88'lik bölümünün kazanılmış hakları feda edilmektedir (Türk-İş,2005;24-25).

H-FONLARIN ETKİN KULLANILMAMASI

Sosyal sigorta kurumları esasta fon biriktirme esasına göre kurulmuştur. Fonların esas amacı, verimli alanlarda işletilerek, ek gelir sağlanmasına yöneliktir (Güzel,1999;10). Ancak, siyasi müdahaleler sonucu, bu kurumlara ait fonların amaçlarının dışında ve düşük geliri getiren alanlara yönlendirilmesi söz konusu olmuştur (İzmir İTO 1995;54-55;Petrol-İş Sendikası,1997;1).

Kurum fonları uzun yıllar milli bankalara yatırılarak, devletin çıkardığı tahvilleri, gelir ortaklığı ve hisse senetleri, gayrimenkulleri satın alınarak, konut kredisi verilerek, tüzel kişiliğe sahip müessese, ortaklık veya şirket kurularak veya kurulmuş bulunanların hisse senetleri veya ortaklık payları satın alınarak değerlendirilmiştir. Ancak, fonların kullanımında etkinlik, likidite, güvenilirlik, kararlılık gibi kriterlere uygun hareket edilmesi gerekirken, bu ilkelere genellikle uyulmadığı gözlenmiştir (Tüğen, 1994;27)

Kurumun kuruluş yasasına göre SSK fonlarının devlet tahvillerine yatırma oranı %40 olmakla beraber, 1970'li yıllarda bu tavan aşılarak %50'sinden fazlası Devlet Yatırım Bankası (DYB) tahvillerine yatırılmış olup, anılan bankanın 1975 yılında kaynak gereksinmesinin %33'ü, SSK fonlarının %56'sı ile karşılanmıştır. Belirtilen yılda enflasyon oranı %19,8 olup, DYB'nin Kuruma ödediği faiz oranı %11 olarak gerçekleşmiştir(Pınardağ, 1998;46).

Esasen, Türkiye'de fonlar genellikle KİT'lerin finansman açıklarının kapatılmasında ucuz kredi olarak kullanılmıştır. Fonlarda daha çok getirisi düşük

devlet tahviline yönelinmiştir. Örneğin, 1974 yılında enflasyon %30 düzeyinde iken, SSK'nın banka mevduatından elde ettiği faiz getirisi % 13, tahvil ve bono getirisi yaklaşık % 7 civarında olmuştur. Aynı durum daha sonraki yıllar içinde söz konusu olmuştur. Örneğin, enflasyonun %107 oranına ulaştığı 1980 yılında, kurum fon getirisi ancak % 12 düzeyinde gerçekleşmiştir (Güzel,1999;10).

Kurumun kuruluşunun ilk yıllarında finansal piyasaların gelişmemiş olması, yatırım yapılacak alanların az olmasına sebep olmuştur. İlerleyen yıllarda –ilaç fabrikasının kurulmasına izin verilmemesi gibi- Kurumun bazı yatırım faaliyetlerine girişmesine engel olunmuş, bu yüzden fonlar, kârlı alanlarda değerlendirilememiş, düşük faizli devlet tahvili ve hazine bonosuyla Kurumun kaynakları tüketilmiştir. Kurumun zaman içinde yaptığı yatırımlardan, bünyesinde şu an sadece gayrimenkuller kalmıştır. SSK, topladığı prim ve diğer gelirlerini, 1995 yılında Ziraat Bankası'nın vadesiz hesabında sıfır faizle değerlendirmek zorunda kalmıştır. Bütçe Yasası'na konulan ve açıkça Anayasaya aykırı olan bu düzenlemeyle, SSK kaynakları sıfır faizle kullanılmaya devam edilmiştir (Kılıçdaroğlu,1999;21).

Bir çalışmada, SSK'nın, 1960 yılından sonra toplamış olduğu primi, enflasyonun 2 puan üzerinde bir getiri ile değerlendirmiş olması halinde, 1997 yılı itibariyle 20 milyar dolar fon biriktirmiş olacağı belirtilmektedir (Özveri, 1999;62). Bu da fonların yeterince değerlendirilmesi halinde, günümüzdeki finansman krizinin yaşanmayacağını göstermektedir. Bu yanlış uygulamaların faturasını bu gün hem Devlet, hem işveren, hem de çalışanlar ödemektedir. Yani, yönetimlerin yaptığı yanlışların faturası, toplumun tüm kesimine ödettirilmektedir (Öz İplik-İş Sendikası, 1999;15).

Durum Bağ-Kur için de farklı değildir. Siyasi iktidarlar Bağ-Kur fonlarını, yıllarca piyasa faizlerinin ve enflasyon oranının altında düşük faizle kullanmıştır.

Görüldüğü üzere, siyasal iktidarlar, kurumların yarattığı fonları, amaçları dışında ve düşük getiri oranları ile kullanarak adeta eritmişlerdir. İktidarlar bu fonları Kurumun mali açıdan özerk olmasına ve fonların da hangi alanlarda

kullanılacağı yasada belirlenmiş olmasına karşın, amaçları dışında kullanılmaktan çekinmemişlerdir (TÜSİAD,1997;86;İzmir İTO,1995;54-55).

I-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDA KOORDİNASYON VE İŞBİRLİĞİ EKSİKLİĞİ

Aynı amaca yönelik kuruluşların, bu amaçlarına ulaşabilmeleri için aralarında bir koordinasyon ve işbirliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak, Türk sosyal güvenlik sisteminin bu alanda da sıkıntıları bulunmaktadır. Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik kurumları farklı bakanlıklara bağlı organize olup aralarında işbirliği ve koordinasyon eksikliği bulunmaktadır. Bakanlıklar düzeyindeki koordinasyon eksikliği sosyal güvenlik düzeyinde de kendisini göstermektedir. Sosyal sigorta kuruluşları özellikle taşra birimlerinde birbirlerinden bağımsız olarak hizmetlerini yürütmekte, birbirlerinden faydalanma yolunu tercih etmemektedirler (Kutal,1996;31;İzmir İTO, 1995;55; TÜSİAD,1997;96). Bu eksiklik (DPT,1999;35); makro seviyede sosyal güvenlik politikalarının belirlenerek hayata geçirilmemesine, sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart farklılıklarına, kaynak ve zaman israfına, kapsama alma bakımından yetersizliğe veya boşluklara yol açmaktadır.

Tablo 43'de de görüldüğü gibi Türkiye'de kamu görevlileri, işçiler ve bağımsız çalışanlarla sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerinde, koruma, kapsamına alınan tehlikeler ve hak kazanma şartları bakımından farklılıklar bulunmaktadır.

SSK en geniş kapsamlı koruma garantisi sağlayan sosyal sigorta kurumu konumundadır. Bağ-Kur yalnızca yaşlılık, malullük, ölüm ve hastalık hallerinde garanti sağlamaktadır. Sağlık sigortalarında da yalnızca tedavi edici hizmetler söz konusudur(Peker,1997;25).

Tablo:43 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sunulan Hizmetlerin Karşılaştırılması

Verilen Hizmetler	SSK	TC Emekli Sandığı	Bağ-Kur
Sosyal Yardım Zammı	*	*	*
Emeklilik Aylığı(Yaşlılık sigortası)	*	*	*
Emekli İkramesi	İşverenden	*	*
Görev malullük aylığı	*	*	*
Malullük aylığı	*	*	*
Dul ve yetim aylığı	*	*	*
Ölüm yardımı(ölüm sigortası)	*	*	*
Evlenme İkramesi	Yetim maaşı alana	*	*
Toptan ödeme	*	*	*
Kesenek iadesi	*	*	
Sağlık Yardımı(sağlık sigortası)	*	657 Yasa Gereği	
Sağlık bakım ve yardımı	*	657 Yasa Gereği	
Protez-araç gereç sağlama	*	657 Yasa Gereği	
Tedavinin gerektirdiği yer	*	657 Yasa Gereği	
Geçici işgöremezlikte gelir	*	657 Yasa Gereği	
Ölümde hak sahiplerine gelir	*	657 Yasa Gereği	*
Hastalık Sigortası			
Sağlık bakım ve Yardımı	*	657 Yasa Gereği	*
Protez araç-gereç sağlama	*	657 Yasa Gereği	*
Tedavinin gerektirdiği yer	*	657 Yasa Gereği	*
Geçici işgöremezlikte gelir	*	657 Yasa Gereği	*
Ölümde ha sahiplerine gelir	*	657 Yasa Gereği	*
Analık Sigortası			
Gebelik ücretli izni	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Emzirme Yardımı	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Diğer Sosyal Yardımlar	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Sosyal tesis	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Konut kredisi	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Konut tahsisi	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Mahrumiyet ödeneği	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Öğrenim bursları	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Aile Yardımı	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Doğum yardımı	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
Yiyecek+giyecek+yakacak yard.	TİS ile işverenden	657 Yasa Gereği	
İşsizlik Sigortası	*		

Kaynak:SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur Yasası, Petrol-İş Sendikası,95-96

Yıllık ;500.

Sosyal güvenlik kurumlarını verdiği aylıklar düşük olmakla birlikte, kurumlar arasında farklılıklar bulunmaktadır (Kutal,1996;31). Bu açıdan Emekli Sandığı birinci sınıf, SSK ikinci sınıf, Bağ-Kur ise üçüncü sınıf sosyal güvenlik kurumları olarak bilinmekte, bu da sosyal güvenlik kurumları arasında bir iç göçe sebep olmaktadır (Koç,2000;256).

Değişik açılardan yapılan hesaplamalar bu durumu daha açık olarak ortaya koymaktadır(TÜSİAD,1997;94). Bir hesaplama göre, Emekli Sandığı aylıkları (fert başına milli gelir) FBMG'nin %12-17 puan üstüneyken, SSK ivazları FBMG'nin %87'si, Bağ-Kur aylıkları ise ancak %25-36'sı civarındadır (TÜSİAD, 1997;94).

Bir başka hesaplama göre, ortalama emekli aylıkları 100 kabul edildiğinde Emekli Sandığı aylıkları 179 seviyesindeyken, SSK aylıkları 78 ve Bağ-Kur aylıkları 55 seviyesinde kalmaktadır. Bu durum da daha çok Bağ-Kur'dan SSK'ya olmak üzere sosyal sigorta kurumları arasında, uzun dönemde bu kurumların aktüeryal dengelerini zorlayan sigorta transferlerine, yani göçüne sebep olmaktadır. Bu göçün yasal düzenlemelerle önlenmeye çalışıldığı, ancak yetersiz kaldığı da ayrı bir gerçektir (Koç,2000;256).

4447 Sayılı Kanunla, prim ödeme gün sayıları ve emeklilik yaşı başta olmak üzere sigorta işlemlerine ilişkin olarak sosyal güvenlik kurumları arasında uygulama birliği sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte; sigorta programları, prim oranları, emekli aylıklarının alt ve üst sınırları, sağlanan hak ve yükümlülükler gibi çeşitli yükümlülükler açısından kurumlar arasında norm ve standart farklılıkları devam etmektedir.

5434 sayılı Kanuna göre, emekli, adi malullük, vazife malullüğü aylığı bağlanan ve toptan ödeme yapılan asker, tüm iştirakçilere, hem tam fiili hizmet yılı, aylığı bağlamaya esas tutarın bir aylığı emekli ikramiyesi olarak ödenmekte ve emekli ikramiyesinin hesabında 30 fiili hizmet yılından fazla süreler dikkate

alınmamaktadır. Oysa aynı amaca yönelik ve aynı mahiyette bir ödeme olan kıdem tazminatında, hizmet süresi ile ilgili bir sınırlama söz konusu değildir.

Diğer yandan, 2829 sayılı “Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun”a göre, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK ve 506 sayılı Kanununun 20.maddesine göre kurulan emekli sandıklarına tabi hizmetlerin birleştirilmesi ve sigortalıya, birleştirilen hizmetin toplam süresi üzerinden emekli aylığı bağlanması mümkün iken, emekli ikramiyesi konusunda farklı bir düzenleme getirilmiştir.

2829 sayılı Kanununun 8.maddesine göre, birleştirilmiş hizmet süreleri toplamı üzerinden ilgililere, son yedi yıllık fiili hizmet süresi içinde, fiili hizmet süresi fazla olan kurumca, kendi mevzuatına göre aylık bağlanırken; 12.maddeye göre, birleştirilmiş hizmet süreleri üzerinden T.C. Emekli Sandığı’na tabi görevlerden emekliye ayrılanlara, T.C. Emekli Sandığı’na tabi sürelerin toplamı üzerinden emekli ikramiyesi ödenmektedir. Son defa T.C. Emekli Sandığı’na tabi görevlerden emekli olanlardan, sandığa tabi kuruluşlardan SSK’ya tabi işçi statüsünde hizmeti bulunanların, kıdem tazminatı almamış olmaları koşuluyla, bu hizmet süreleri de emekli ikramiyesinin hesabına dahil edilmektedir.

Buna karşılık, ES’na tabi hizmeti olmakla birlikte, son kez Sandığa tabi bir görevden emekli olmayanlar ile son defa Sandığa tabi bir kuruluşta çalışmalarına rağmen, birleştirilmiş hizmet süreleri üzerinden kendilerine bir başka sosyal güvenlik kuruluşu tarafından aylık bağlananlara, Sandığa tabi olarak geçen hizmet süreleri karşılığı emekli ikramiyesi ödenmemektedir.

Belirtilen her iki uygulama da eşitlik ve hakkaniyet ilkeleriyle bağdaşmadığından, söz konusu uygulama farklılıklarını gidermek ve norm birliği sağlamak üzere, gerekli yasal düzenlemelerin bir an önce gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir.

Türkiye’de 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi ve toplu iş sözleşmesi kapsamında bulunan işçilere aile yardımları sağlanmasına rağmen, miktarları yetersizdir. Türkiye’de aile ödemelerinin kurulmamasında iki önemli gerekçe söz konusudur. Bunlardan birincisi, sosyal güvenlik kurumlarının aile ödeneklerinden kaynaklanan yeni mali yükümlülükleri yerine getirmekte zorlanacakları; ikincisi ise, nüfus planlamasının düşünüldüğü bir dönemde aile ödeneklerinin nüfus artışını teşvik edeceğidir.

1950 sonrasında özellikle hane halkı sayısında artış söz konusu olmuş, aile yapısı değişmiş, geleneksel aile yapısından çekirdek aile yapısına geçiş söz konusu olmuştur. Bu da, aile ödeneklerinin sosyal güvenlik sisteminin içinde öncelikli ele alınmasını gündeme getirmektedir(Koç,2000;256).

Aynı şekilde 1950-1990 döneminde ortalama hanehalkı büyüklüğü arasında önemli farklılıklar doğmuştur. 1950 yılında ortalama hanehalkı büyüklüğü 5.29 iken, bu oran 1990 yılında 4.97’e düşmüştür. Bu da aile ödeneklerinin önemini ortaya koymaktadır(DPT,1995;35).

Sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi, sistem içinde yer alan kurumların birbirinden çok farklı normlar uygulamasıdır. Kurumlar arasında bu farklılıklar, insanların sosyal güvenliğe olan inancını sarsmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının kapsadığı değişik meslek gruplarına özgü yasaların değişik tarihlerde yürürlüğe konulması ve sonradan yapılan yasaların, birbirinden bağımsız seyir izlemesi sonucu, sistem bütünlükten uzaklaşmış ve bir çok konuda uygulama farklılıkları oluşmuştur. Bu durum hem sosyal güvenliğin dayandığı temel ilkeleri zedeleyerek sistemin temel etkinliğini azaltmış, hem de sisteme olan güveni sarsmıştır. Aynı zamanda farklı meslek grupları arasında sosyal huzursuzluklara da neden olmuştur. Bağ-Kur sigorta yardımlarının diğer iki büyük sosyal güvenlik kurumuna göre daha düşük düzeyde kalması bu duruma bir örnektir (Tezel/Kurt, 2003;70).

İ-AKTİF-PASİF DENGESİNİN BOZULMASI

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(Evirgen,1988;87).

Sağlıklı bir sosyal sigorta kurumunu aktif/pasif sigortalı oranının en az dörtte bir olması gerektiği ileri sürülmektedir(Peker,1997;32). Halbuki bu oran, gerek bir bütün olarak sosyal güvenlik kurumlarının genelinde ve gerekse de tek tek sosyal sigorta kurumları bazında söz konusu seviyenin çok altındadır.

Yaş sınırının kaldırılması ve emekli olma şartlarının hafifletilmesi prim ödeyen (aktif) sigortalılar ile yaşlılık, malûluk dul ve yetim aylığı alan (pasif) sigortalılar arasındaki dengeyi bozmuştur (DPT,1995;166; Topaktaş,1997;2; Koç,2000; 230). Benzeri şekilde hızlı nüfus artışına rağmen, istihdam imkanlarının aynı ölçüde artmamış olması ve kayıtdışı uygulamalar bu aktif/pasif dengesinin bozulmasında etkili olmuştur (İzmir İTO 1995;54; Güven,1997;3-5 ; Tuncay,1999; 139-140; Güzel, 1991;26). Bu durum da hem sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerinin azalmasına hem de giderlerinin artmasına sebep olmaktadır (Güven, 1997;4-6; Koç,2000;230).

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik kurumlarını sıkıntıya sokan gelişmelerin Türkiye’de henüz kendisini tam hissettirmesine rağmen; özellikle aktif/pasif sigortalı oranlarının hızla düşmesi dikkat çekicidir. Aktif sigortalıların sayısının düşüklüğü, bu sigortalıların üzerinde kapsama alınanların, yani bağımlıların sayısını da arttırmaktadır (Koç,2000;231). Tablo 44’ün incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, son yıllarda da söz konusu oranda düşme eğiliminin devam ettiği gözlenmektedir.

Tablo:44 SSK'nın Aktif-Pasif Oranları

Yıllar	Aktif Sigortalı sayısı	Aylık ve Gelir Alanlar	Aktif/Pasif Dengesi
1996	6.003.911	2.424.614	2,4
1997	6.376.972	2.731.793	2,3
1998	6.721.169	2.930.752	2.3
1999	6.355.639	3.148.826	2.0
2000	6.565.167	3.339.327	2.0
2001	6.136.117	3.560.638	1.72
2002	6.593.187	3.747.573	1.76
2003	6.750.460	3.935.523	1,72
2004	7.041.252	4.086.128	1.72

Kaynak SSK İstatistikleri Not: Aktif sigortalı sayısı, zorunlu sigortalıları, isteğe bağlı sigortalıları, topluluk sigortalarını, çırak sayısını ve 2925 Sayılı Yasaya tabi tarım sigortalılarını kapsamaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sigortalılarına ilk kez aylık bağlamaya başladığı 1975 yılında, bir emekliye karşılık prim ödeyen sigortalı sayısı 6,29 iken, bu sayı 1980'de 3,47'ye, 1985'te 2,44'e, 1990'da 2,16'ya, 1994'te 1,93'e düşmüştür. Bunun başlıca nedenleri; 1969 yılından 1995 yılına değin, SSK Yasası'nda yapılan değişikliklerle emeklilik koşullarının kolaylaştırılması ve borçlanma yasaları ile geçmişe dönük hizmet kazandırılmasıdır. Ayrıca, çeşitli fon ve benzeri düzenlemelerle işverenlerin mali yükümlülüklerinin ağırlaştırılmasına bağlı olarak sigortasız işçi çalıştırılması uygulamalarının giderek yaygınlaştırılmasıdır (Kılıçdaroğlu, 1999;3-4).

Emekli Sandığın da genel olarak sorunu, iştirakçi sayısının fazla artmamasına karşın, emekliye ayrılanların her yıl giderek artan oranlarda yükseliyor olmasıdır. Tablo 45'de ES'nin aktif pasif dengesi görülmektedir.

Tablo:45 Emekli Sandığı'nın Aktif Pasif Dengesi

Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A / P	Yıllar	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	A / P
1956	299.782	34.520	8,7	1981	1.415.000	439.997	3,2
1957	319.073	38.683	8,2	1982	1.390.000	454.228	3,1
1958	331.957	43.332	7,7	1983	1.355.000	468.647	2,9
1959	342.847	46.853	7,3	1984	1.375.000	484.889	2,8
1960	359.303	54.694	6,6	1985	1.400.000	498.006	2,8
1961	441.134	57.085	7,7	1986	1.425.000	511.870	2,8
1962	464.463	64.574	7,2	1987	1.450.000	529.336	2,7
1963	489.143	73.045	6,7	1988	1.460.000	536.027	2,7
1964	512.565	79.576	6,4	1989	1.500.000	556.386	2,7
1965	548.383	83.129	6,6	1990	1.560.000	571.573	2,7
1966	560.832	90.730	6,2	1991	1.600.000	610.380	2,6
1967	593.927	97.722	6,1	1992	1.850.000	670.576	2,8
1968	668.668	103.658	6,5	1993	1.896.041	712.723	2,7
1969	708.099	158.677	4,5	1994	1.896.000	781.719	2,4
1970	823.829	159.937	5,2	1995	1.880.437	828.553	2,3
1971	877.600	209.968	4,2	1996	1.963.751	920.572	2,1
1972	931.200	241.169	3,9	1997	1.994.509	952.360	2,1
1973	984.800	247.563	4,0	1998	2.071.867	1.036.501	2,0
1974	1.038.400	282.091	3,7	1999	2.118.085	1.099.336	1,9
1975	1.092.000	301.222	3,6	2000	2.163.698	1.154.515	1,9
1976	1.145.000	323.039	3,5	2001	2.236.050	1.210.761	1,8
1977	1.175.000	354.527	3,3	2002	2.372.777	1.260.058	1,9
1978	1.200.000	384.417	3,1	2003	2.408.148	1.314.574	1,8
1979	1.250.000	412.503	3,0	2004	2.404.091	1.381.745	1,7
1980	1.325.000	401.411	3,3	31.03.2005	2.407.177	1.395.276	1,7

Kaynak:[http:// www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html](http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html)

Tablo 45'e göre 1956 yılında 8,7 ile başlayan aktif/pasif sigortalı dengesi, 2004 yılında 1,7'ye düşmüştür. Tablo 46'da ise 1999-2004 yılları arasında iştirakçi sayıları ile emekli, dul ve yetim sayıları ve bunlara göre hesaplanan aktif-pasif oranları gösterilmektedir.

Tablo:46 Emekli Sandığı İştirakçi - Emekli , Dul Ve Yetim Sayıları

YILLAR	İştirakçi Sayısı	Dosya Sayısı	Emekli,Dul ve Yetim	Aktif/Pasif Oranı	Emekli Olanlar	Dul/Yetim
1999	2.129.085	1.099.336	1.239.314	1.9	67.537	26.585
2000	2.156.176	1.154.515	1.296.935	1.9	61.157	23.653
2001	2.236.050	1.210.761	1.355.558	1.8	75.829	28.457
2002	2.372.777	1.260.058	1.408.941	1.9	69.772	29.302
2003	2.408.148	1.314.574	1.466.679	1.8	85.566	24.849
2004	2.404.091	1.381.745	1.534.576	1.7	86.168	40.337

Kaynak: [http:// www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html](http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/index.html)

Tablo 45 ve 46'in incelenmesinde anlaşılacağı üzere, 2004 yılında 1 iştirakçi 1,7 emekliye bakar hale gelmiştir. Halbuki, aktif iştirakçilerle pasif emekliler arasında belli bir dengenin oluşması zorunludur. 1980'li yıllara kadar aktiflerle pasifler arasında belli bir denge bulunmaktaydı. Belirtelim ki, sağlıklı bir sosyal sigorta kuruluşunda bu oranın 4 veya daha yüksek olması gerekmektedir. Şu anki aktif / pasif oranı (1,7), Emekli Sandığının da önemli bir mali kriz içinde olduğunu göstermektedir.

Bağ-Kur içinde göstergeler iki kurumdan daha farklı değildir. Aktif/pasif sigortalı durumunu 1479 Sayılı Yasa açısından ele aldığımızda, 1980 yılında yılında 11 aktif sigortalının 1 pasif sigortalıyı finanse ederken, 1996 yılında bu oran 3,6'ya düşmüştür. 2000 yılında 2,4, 2001 yılında 2,3, 2002 yılında 2,2 ve 2004 yılında 2,1 gerileyen bu oran, 2005 yılında 2.0 a düşmüştür

Tablo:47 1479 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Dağılımı

	1479 Sayılı Kanuna Göre					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aktif Sigortalılar	2.424.049	2.436.656	2.420.641	2.450.408	2.438.614	2.389.158
- Muhtar	28.233	30.689	28.705	23.239	25.162	23.521
- İsteğe Bağlı	204.035	238.456	228.086	181.437	226.315	225.437
- Zorunlu	2.191.781	2.167.511	2.163.850	2.245.732	2.187.137	2.140.200
Emekliler	994.558	1.042.118	1.078.292	1.111.548	1.161.739	1.191.201
- Yaşlılık	668.176	698.559	717.326	733.984	767.032	790.868
- Malullük	14.510	15.054	15.059	14.643	14.642	15.246
- Ölüm(Dosya)	311.872	328.505	345.907	362.921	380.065	385.087
- Ölen Sig. Haksah.	468.896	481.714	494.423	509.996	529.432	531.290
Aktif / Pasif Oranı	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Sosyal Güvenlik Kapsamı	11.356.572	11.541.868	11.830.604	11.996.636	12.013.432	11.851.072

Tablo:48 2926 Sayılı Kanuna Göre Sigortalı Dağılımı

	2926 Sayılı Tarım Kanununa Göre					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aktif Sigortalılar	888.645	899.999	900.691	933.441	1.009.935	996.648
- İsteğe Bağlı	12.497	10.850	9.715	10.207	11.998	12.323
- Zorunlu	876.148	889.149	890.976	923.234	997.937	984.325
Emekliler	107.521	129.254	147.327	168.008	187.545	193.597
- Yaşlılık	72.115	90.275	103.220	118.997	132.800	137.159
- Malullük	1.510	1.627	1.690	1.748	1.873	1.878
- Ölüm(Dosya)	33.896	37.352	42.417	47.263	52.872	54.560
- Ölen Sigortalıların						
Haksahipleri	52.237	56.611	61.952	66.452	73.411	75.447
Aktif / Pasif Oranı	8,3	7,0	6,1	5,6	5,4	5,1
Sosyal Güvenlik Kapsamı	3.679.746	3.739.786	3.717.387	3.886.613	4.220.552	4.197.337

Kaynak:<http://www.bagkur.gov.tr/finansman/bülten.html>

Türkiye genelinde geniş aile yapısı söz konusu olduğundan; sosyal güvenlik kurumlarının aktif sigortalılarının bakmakla yükümlü olduğu nüfus fazladır. Bu durumda, sosyal sigorta güvenlik kurumlarının hizmet götürmek zorunda olduğu nüfusun fazlalığını getirmektedir. Bu da maliyetleri yükseltmektedir (TÜSİAD, 1997;82).

J-İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİN SAĞLANMASI

Özerklik, bir kamu kuruluşunun, devletin, merkezi iktidarın müdahalelerine uğramadan, kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan, yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumu olarak belirtilmiştir. Bu anlamdaki özerkliğin, idari özerklik olarak anlaşılması gerekmektedir. Bir kamu kuruluşunun, kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak harcamalarını yönetmesi durumu ise, mali özerklik olarak anlaşılmaktadır (Büyük Larouse,1989;9075).

Aslında, idari ve mali özerklik, sosyal sigortaların evrensel gerçeklik ve doğruluk kazanmış, vazgeçilmesi imkansız temel bir ilke haline gelmiştir. Özellikle sanayileşmiş batı ülkelerinde bu ilkeye titizlikle uyulmaktadır. Özerklik ilkesi, esas olarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde kuruma katkı sağlayan tarafların ağırlıklı olarak temsil edilebilmelerini anlatır.

Devlet, sosyal güvenlik kuruluşlarına idari özerklik tanımaya çalışmamış aksine, politik müdahalelerle mali imkanlardan daha kolay faydalanma yolunu tercih etmiştir (Kutal,1996;30;İzmir İTO,1995;57).

Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşlarının temel kanunları idari ve mali özerkliği belirtmelerine rağmen, uygulamada bir anlam ifade etmemektedir (Kutal,1996;30; DPT,1995;136). Başka bir ifadeyle Türkiye’de idari özerklik hiçbir zaman uygulama alanı bulamamıştır.

Ancak bütün bunlara rağmen, Türkiye’de sosyal güvenlik kuruluşları arasında özerklik noktasında da farklılıklar söz konusudur(Peker,1997;29).

SSK ve Bağ-Kur sosyal güvenlik sistemi içinde tarafların katılımıyla nispi bir özerkliğe sahiptir. Bu özerkliğin idari ve mali bakımından olduğu kuruluş kanunlarında gösterilmektedir. Ancak zamanla yönetim yapısına yönelik olarak yönetim kurullarında devlet temsilcilerinin girmesiyle bu özerklik alanı daraltılmıştır. Bu müdahalelerin, ikinci alanı personel alımında kendisini göstermektedir (Koç,2000;259). Özellikle yönetim kadrolarına liyakat ilkeleri gözardı edilerek, sadece siyasi tercihlerle atanan, görevin gerektirdiği nitelikten yoksun beceriksiz yöneticilerin kötü ve siyasi güdümlü kararları, kurum kaynakların israf edilmesinin bir başka önemli nedenini oluşturmuştur. Kurum kaynakları, ihtiyaca uygun yatırımlar yerine siyasi tercihlere uygun yatırımlara yönlendirilmiştir. Etkin kurum kültürünün ve ahlakının oluşmasına imkan vermeyen, kurumu misyon ve vizyonuna uygun yönetemeyen bu nitelikteki yöneticiler yolsuzlukların yaygınlaşmasının da nedeni olmuştur(Türk,İş,2005:6).

SSK Yönetim Kurulu'nun 8 üyesinin 5 adedinin siyasi otorite tarafından, 3'ünün de işçi, işveren ve işçi emeklileri gibi sosyal taraflarca seçilmesi öngörülmüştür. Yönetimde hükümetçe atanacak üyelerin fazla olması, özerklik ilkesini önemli ölçüde zedelemiştir. Zira bu oluşum, eşit temsil sayısından bir uzaklaşma demektir(Duygulu/Pehlivan,2004;15).

Devlet ağırlıklı bir yönetim uygulanması, eşit sayıda sosyal tarafların temsil düşüncesine yer verilmeyişi, Kurum üzerinde idari vesayet uygulaması, üç yılda bir toplanan Genel Kurulun bir karar organı yerine danışma organı durumuna düşürülüşü gibi nedenler, artık günümüzde SSK'nın özerkliğinden söz etmeyi olanaksız hale getirmektedir. Yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal sigorta kurumlarının olanaklarının, genel sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur (TÜSİAD,1997;7).

1479 Sayılı Bağ-Kur Yasası'nın 1. maddesine göre; Bağ-Kur özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumudur. Kurum görevlileri, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'nın Ek Geçici 9. maddesi uyarınca devlet memuru sayılmış ve T.C. Emekli Sandığı'na tabi tutulmuştur.

Yürürlüğe konulan çeşitli yasalar ve düzenlemelerle, Kurumun mali ve idari özerkliği sadece 1479 Sayılı (4956 Sayılı) Yasada yazılı bir ifade olarak kalmıştır. Çünkü 4956 Sayılı Yasa ile 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yasası, Kurumu ÇSGB'nin bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu saymış, Kurumun aktüeryal hesaplarını incelemek, mali hareketlerini izlemek yetkisini 4947 Sayılı Yasa, Sosyal Güvenlik Kurumu'na vermiştir (Güzel/Okur,2003; 478).

Yine Kurumun 6 kişilik Yönetim Kurulu'nun 4 üyesi siyasi otoriteler tarafından atanmaktadır. Kuşkusuz, bunun da idari özerlikle bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır.

TC Emekli Sandığı ise yönetim yapısı bakımından herhangi bir devlet kurumundan farklı değildir. Bütün yönetim devletin elinde olup, politik amaçla yürütülmesi diğer sosyal güvenlik kuruluşları, yani, SSK ve Bağ-Kur'a nazaran daha kolaydır. Zira yönetim devlet ağırlıklıdır. Yönetimin SSK ve Bağ-Kur'dan daha fazla politik amaçlarla yönlendirildiği doğrudur. Devlet kendisini TC Emekli Sandığı'nın doğal sahibi olarak gördüğünden; yönetim inisiyatifini de tamamen elinde tutmaktadır.

Bu yönüyle TC Emekli Sandığı bir sosyal sigorta kuruluşu olmaktan çok; devletin personel politikasına hizmet eden bir kamu kurumu niteliğindedir. Sandığın sağladığı sosyal güvenlik garantisi ile çalışmaların bürokrasideki statüleri arasında sigortacılık tekniğine aykırı bağlantılar söz konusu olmuştur. Aslında, sandığın kötü yönetiminden siyasi iktidarlar sorumludur(DPT,1995;33-34).

Sorunların genel değerlendirilmesi yapıldığında ortaya çıkış nedenlerinin kurumların özerk yönetimden yoksun olmasından kaynaklandığı görülmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının özerk yapıya sahip olmaması, genel kurullarda bağlayıcı kararlar alınamaması, kurumların ihtiyaçlarına uygun akıllı yönetimden uzaklaştırılmış, siyasi iktidarların istek ve çıkarları doğrultusunda yönetilmesine neden olmuştur. Nitekim Sosyal Sigortalar Kurumunda 1980 yılına kadar seçimle gelen Yönetim Kurulu üyeleri çoğunlukta olduğundan kaynakların daha uygun kullanıldığı açıkça görülmektedir. Atama ile gelen yönetim Kurulu üyelerinin çoğunluğu oluşturduğu özerkliğin tümü ile ortadan kalktığı 1980 yılından itibaren belirtilen sorunların ortaya çıkmaya ve kaynakların tükenmeye başladığı görülmektedir. Bu gelişme özerkliğin önemini ortaya koymaktadır(Türk-İş, 2005; 7)

K-BORÇLANMA YASALARININ ÇIKARTILMASI

Sosyal sigortalar nimet-külfet dengesi üzerine kurulmuş olmasına rağmen, külfeti ortadan kaldıran uygulamalar gündeme getirilmiştir (Güzel,1999;10). Bu uygulamaların en başında da borçlanma düzenlemeleri gündeme gelmektedir.

Devlet. sistemin bütünlüğünü bozup bozmadığına bakmaksızın çıkardığı borçlanma yasaları ile SSK'nın kaynaklarının erimesine neden olmuştur. Bu şekilde çıkarılan hizmet borçlanması yasaları ile, bu haktan yararlananlara ödenen primleri kısa sürede geri alma olanağı verilirken, yıllarca çalışarak prim ödeyenlere de haksızlık edilmiş olmaktadır (Tuncay,1997;358).

Kurumda ilk hizmet borçlanması yasası 1965 yılında çıkarılmış, o tarihten günümüze değin 4 kez hizmet borçlanması, 3 kez askerlik borçlanması, 2 kez yurt dışında çalışanların borçlanması, 1'er kez de hizmet borçlanması ve süper emeklilik, parlamenterlerin borçlanması, çıraklık borçlanması, itibari hizmet süresi verilmesi, sanatçıların borçlanması olmak üzere toplam 14 kez yasa çıkarılmıştır. Bu sayede yüz binlerce kişi sosyal güvenlik sistemine dahil edilerek zamanından evvel emekli olmaları sağlanmıştır (Şen,1998;31-32).

Sigortalılığın satın alınmasını ifade eden borçlanma, insanların çok uzun süre yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde bile, herhangi bir hak kaybına maruz kalmadan sigortalılığın saydırılmasını anlatır (TÜSİAD,1997;83-84).

Belirtmek gerekirse, hizmet borçlanma yasalarında borçlanılan sürenin primlerinin, genelde borçlanma tarihindeki asgari ücret üzerinden ve %20 oranında tahsil edilmesi öngörülmektedir. Böylece, yıllardır düzenli prim ödeyenlerin aleyhine yeni emekli orduları yaratılarak SSK'nın sırtına yıkılmıştır. Bu yasalardan kısa ve uzun dönemde sadece borçlanan kişiler kârlı çıkmıştır. Ancak uzun dönemde Türkiye kaybetmiştir. SSK gibi Devleti besleyen dev bir kuruluş, muhtaç duruma sokulmuştur (Kılıçdaroğlu,1999;7).

L-SOSYAL YARDIM ZAMMI UYGULAMASI

Aktüeryal dengenin bozulması farklı sebeplere dayanabilir. Gelir azalışı veya gider artışı gibi. Sosyal Sigortalar Kurumu giderlerini arttıran bir durum da, 1978 yılından itibaren gerçekleştirilen karşılıksız olarak ödenen sosyal yardım zammı

uygulamalarıdır (Şağar,1999;7) Aslında, sadece sosyal yardım zammı uygulaması bile, devletin kuruma müdahalesini göstermesi açısından çarpıcı bir örnektir.

Sosyal yardım zammı uygulamaları, sosyal sigorta kurumlarını -sigortacılık prensiplerine aykırı olarak- belli ödemeler ve yükümlülükler altına sokmuştur (Kutal,1996;31;İzmir İTO,1995;48;Peker,1997;31;TÜSİAD,1997;25;Güven,1997; 4-6; Tuncay, 1999; 140-142).

İlk olarak 27.10.1977 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla emeklilere daha sonraki aylıklarından kesilmek üzere ayda 750 TL avans ödemesi suretiyle başlayan bu uygulama, 27.02.1981 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla “Yakacak Yardımı” adını almış, 08.03.1983 tarihli Kanunla da, “Sosyal Yardım Zammı (SYZ)” adıyla SSK emeklilerine maaşlarıyla birlikte yapılan bir ödeme biçimine dönüştürülmüştür (Pirler,2004;1-2).

Emeklilerin gelir seviyesini yükseltmek isteyen hükümetler, genel bütçeden gerçekleştirmeleri gereken transferleri, sosyal sigorta kurumları yoluyla yapmayı tercih etmişlerdir (TÜSİAD,1997;5;TİSK,1997;5).Sosyal güvenlik kuruluşları, sigorta tekniğine göre, yani prim ve katkı payları ile harcamalarını finanse etmek durumundadırlar. Ancak devlet mali katkıda bulunmadığı gibi; karşılığı olmayan sosyal yardım zammını da sosyal sigortalar kurumlarına ödetmişlerdir (Tuncay, 1999;40-142).

Sosyal yardım zammının uygulandığı 1977-1997 yılları arasında 20 yıllık dönemde SKK'nın ödediği emekli aylığı toplamı 38.7 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bunun 15.3 milyar dolarlık kısmı sosyal yardım zammı ödemeleri olup, aylık ödemelerin yaklaşık %40'ına karşılık gelmektedir (Koç,2000;252). Başka bir anlatımla alınan hükümet kararları ile SSK emeklilerine kurum kaynaklarından karşılıksız olarak sosyal yardım zammı ödenmesi uygulaması, kurum fonlarını 15.3 milyar dolar azaltarak, fonların erimesine sebep olmuştur (Şağar,1999;9).

Tablo:49 1994-2004 Yılları Arası En Düşük Emekli Aylıkları ile SYZ Miktarları (TL)

Yıllar	En Düşük Emekli Aylığı	SYZ Miktarları	SYZ / Emekli Aylığı
01.07.1994	879.720	2.180.000	2,49 Kat
01.07.1995	974.120	3.390.000	3,48 Kat
15.11.1995	5.474.800	4.690.000	% 85,66
01.07.1996	10.602.900	4.690.000	% 44,33
01.07.1997	25.858.788	4.690.000	% 18,13
01.07.1998	44.175.817	4.690.000	% 10,61
01.07.1999	79.590.000	4.690.000	% 5,89
01.07.2000	99.329.922	4.690.000	% 4,72
01.07.2001	155.104.983	4.690.000	% 3,02
01.07.2002	221.349.348	4.690.000	% 2,11
01.07.2003	327.361.528	4.690.000	% 1,43
01.07.2004	396.107.450	4.690.000	%1,18

Kaynak: Duygulu/Pehlivan,2004;30.

Tablo 49’da 1994-2004 yılları arası en düşük emekli aylıkları ile (01.07.2004 itibariyle) SYZ miktarları gösterilmiştir. 01.07.1994 tarihinde SYZ, en düşük emekli aylığının 2,5 katı iken, 15.11.1995 tarihinden itibaren emekli aylıklarının yükseltilmesiyle onun %85,66’sına gerilemiştir. 1995’de SYZ’nin 4.690.000 TL’de sabitlenmesi ve emekli aylıklarının artırılmasıyla, 01.07.2000 tarihinde %4,72, 01.07.2004 tarihinde de en düşük emekli aylığının %1,18’i gibi küçük bir oranına düşmüştür.

Sosyal yardım zammı uygulamaları yalnız gider artışına sebep olmakla kalmamış, prim ve fon gelirlerinde de düşüşe sebep olmuştur. Hemen belirtelim ki, sosyal sigortacılıkta yapılacak her yardımın karşılığı olarak prim alınması gerekirken, SYZ ödemelerinin prim karşılığı bulunmamaktadır. Dünyada bir örneği

bile bulunmayan böylesi garip bir uygulama, Türkiye’de halen uygulanmaktadır (Kılıçdaroğlu,1999;5).

Emekli aylıklarının belli bir seviyenin altına düşmemesi için hükümetlerce tayin edilen sosyal yardım zamları, “hazine adına karşılanmayan bir gider olarak” toplam giderleri arttırmıştır. Bunun yanında Sosyal Sigortalar Kurumu prim gelirlerinin de azalmasına neden olmuştur. 1988-1998 yılları arasında söz konusu kayıp yaklaşık 8 milyar dolardır (Koç,2000;252).

SSK emeklilik sigortasının aktüeryal dengesi tamamıyla gösterge tablolarına dayanır. Emekli maaşlarındaki artışlarda, gösterge tablosu rakamlarının yükseltilmesi yerine sosyal yardım zammı ödemesi yolu tercih edildiğinden, gösterge tabloları ya sabit bırakılmış ya da çok küçük oranlarda arttırılmıştır. Bu da gösterge tablolarına göre belirlenen prime esas kazancın asgari ve azami sınırlarının arttırılmamasına ya da çok az oranda arttırılmasına yol açmıştır. Bu da prim gelirlerinin azalmasına sebep olmuştur (Şağar,1999;9-10).

3395 Sayılı Yasa ile, kamu kurum ve kuruluşlarından emekli olan sigortalılara SSK’ca ödenen SYZ’lerin ilgili kuruluşlarca Kuruma ödenmesi hükmü getirilmiştir. Bu yasal zorunluluğa karşın SSK, kamu kurum ve kuruluşlarından olan SYZ alacaklarını tahsil edememektedir. Aşağıda Tablo 50’ de SSK’nın 1995-2002 yılları arası kurumlardan SYZ alacakları gösterilmiştir (Duygulu-Pehlivan,2004;30-31).

Tablo 51’de ise SYZ ve aylık ödemelerin yıllar itibariyle dökümü görülmektedir. Aslında SSK’nın içine girmiş bulunduğu finansman darboğazının önemli sebeplerinin başında sosyal yardım zammı uygulaması gibi bir takım karşılıksız yaptığı hizmetler gelmektedir.

Tablo:50SSK'nun 1995-2002 Yılları Arasında Kurumlardan SYZ Alacakları

Yıllar	SYZ Alacakları (Milyon TL)
1995	61.393.190.2
1996	142.399.484.5
1997	256.329.962.0
1998	388.578.621.8
1999	115.539.521.9
2000	190.136.911.9
2001	117.875.752.6
2002	150.533.335.2

Kaynak:1995-2002 Yılları SSK Faaliyet Raporları

Tablo:51 Yıllar İtibariyle SYZ ve Aylık Ödemeleri (Milyon TL)

Yıllar	Sosyal Yardım Zammı	Aylıklar	Toplam	SYZ'nin Topl. Ödem. İçindeki Payı (%)
1993	21.062.575.8	21.308.869.3	42.371.445.1	49,7
1994	47.589.394.6	32.681.168.2	80.270.562.8	59,3
1995	98.773.803.1	57.656.092.6	156.429.895.7	63,1
1996	115.680.092.8	227.881.699.8	343.561.792.6	33,7
1997	126.302.144.4	635.993.058.0	762.295.242.4	16,6
1998	156.066.304.0	1.321.561.195.7	1.477.627.499.7	10,6
1999	158.360.664.6	2.397.420.707.8	2.555.781.372.4	6,2
2000	156.043.475.4	3.418.597.152.2	3.574.640.627.6	4,4
2001	169.392.467.0	5.538.985.808.2	5.708.378.275.2	3,0
2002	187.061.376.1	8.766.913.752.1	8.953.975.128.2	2,1

Kaynak: SSK 2002 Çalışma Raporu; 49.

Sosyal sigorta sisteminde yapılacak her yardımın karşılığı olarak prim alınması gerekirken, SYZ ödemelerinin prim karşılığı bulunmamaktadır. Oysa Bağ-Kur'da da 1479 Sayılı Yasaya tabi sigortalı emeklilerine aylıkları dışında, prim karşılığı olmadan, SYZ adı altında bir ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler karşılığında, herhangi bir devlet katkısı da yapılmamakta, dolayısıyla söz konusu

ödemeler Kuruma büyük bir mali yük getirmektedir. Aşağıda Tablo 52’de Bağ-Kur emeklilerine yapılan SYZ ödemelerinin toplam aylık ödemeleri içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo:52 Bağ-Kur Emeklilerine Ödenen SYZ’lerin Toplam Emekli Ödemeleri İçindeki Payı

Yıllar	SYZ Ödemeleri (Milyar TL)	Aylık Ödemeler (Milyar TL)	Aylık Ödemeler İçindeki Payı (%)
1994	921,3	11.259,2	8,2
1995	1.279,5	37.635,2	3,4
1996	16.826,1	66.414,0	25,3
1997	49.502,8	232.219,0	21,2
1998	58.950,3	412.736,8	14,3
1999	62.806,3	761.239,0	8,3
2000	67.200,0	1.136.329,7	5,9
2001	85.767,0	1.779.655,4	4,8
2002	85.561,5	2.760.012,0	3,1
2003	85.799,5	4.763.725,7	1,8

Kaynak: Bağ-Kur 2003 İstatistik Yıllığı;167.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, Bağ-Kur’da SYZ ödemelerinin toplam aylık ödemeler içindeki payı, 1996 yılında %25,3, 1997 yılında %21,2 düzeyine kadar yükselmiştir. Söz konusu ödemeler (1. ila 12. basamakta bulunanlara 5.850.000 TL, 13. ila 24. basamakta bulunanlara ise 4.500.000 TL’dir(Güzel/Okur,2003;529). 01.01.1997 tarihinden itibaren sabitlenmesinden dolayı, son yıllarda bu oran %1,8’lere kadar düşmüştür. Diğer bir ifadeyle, son 9 yılda Bağ-Kur’un kasasından SYZ ödemeleri için 514,616 Trilyon TL çıkmıştır. SSK’da olduğu gibi, söz konusu SYZ ödemelerinin Devletçe ödenmesi gerekirken Kurum’a ödettirilmesi, Kurumun finansman yapısını son derece olumsuz şekilde etkilemiştir (Duygulu/Pehlivan,2003;78).

M-SOSYAL GÜVENLİK MEVZUATINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

Sosyal güvenlik sistemimiz oldukça karmaşık bir yapıda örgütlenmiştir. Sistem önce primli rejim ve primsiz rejim olarak ikiye ayrılmış, primli rejimdeki üç büyük sosyal güvenlik kurumunun yanında çok küçük grupları kapsayan kurumlar (özel sandıklar) da sistem içinde yerini almıştır. Primsiz rejim içindeki kurumların da çok dağınık bir yapıda olduğunu görüyoruz. Üç büyük sosyal güvenlik kurumunun beş sosyal sigorta kanunu ile sigortalılara ve iştirakçilere farklı norm ve standartta sosyal güvence sağlamaktadır.

Sosyal güvenlik hakkının düzenlenmesi bakımından genel olarak bir mevzuat boşluğu bulunmamaktadır. Genel sosyal güvenlik ilkelerine aykırı düzenlemeler yapılsa da, bunlar zaman içinde yargı kararlarıyla düzeltilmektedir. Asıl sorun karmaşık, anlaşılması ve takibi güç bir sosyal güvenlik mevzuatının varlığıdır. Yine temel bir sosyal güvenlik kanunu eksikliği vardır ve bu nedenle kurumlar arasında norm ve standart farklılıkları oluşmaktadır (Tezel/Kurt,2003; 70).

Bu alandaki ilk problem sosyal güvenlik alanındaki sorunların yasal düzenlemelerle çözüleceği kanaatidir. Zira, bu düşüncenin doğal sonucu olarak, sistem dinamizminden ve ihtiyaçlarından kaynaklanan sebeplerin ötesinde, sık sık mevzuat değişiklikleri gündeme getirilmektedir. Bu mevzuatı hayata geçirecek iktisadi, sosyal ve siyasi alt yapı olmadığı için de, problemler çözülememekte; ancak mevzuat açısından yeni karmaşık problemler ortaya çıkmaktadır (Koç,2000;261).

Ayrıca, aynı kurumun çatısı altında bulunan sigortalılar, farklı zamanlarda çıkarılan mevzuata tabi oldukları için farklı uygulamalarla karşılaşmakta; bu da huzursuzluklara sebep olmaktadır. Bu da sosyal güvenliğin dayanışma ve eşitlik ilkelerine zarar vermektedir(TÜSİAD,1997;101).

1-Devlet Memurları Yasası'nın Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar

Ülkemizde devlet memurlarının emeklilik işlemleri ES tarafından yürütülmektedir. Sandığın kurulmasından bu güne değin üzerinde değişiklik yapılan iki yasa vardır. Bunlardan birincisi; Emekli Sandığı Yasası, diğeri ise; Devlet Memurları Yasasıdır. Bu günkü duruma bakacak olursak, Emekli Sandığı Yasası'nın Devlet Memurları Yasası'nın bir uzantısı olduğunu görebiliriz. İşe yeni başlayan bir devlet memuru, öğrenim durumuna göre, belirli bir derece ve kademedeki aylık almaya başlamakta ve o derece ve kademenin karşılığı olan göstergeye göre de, Emekli Sandığı'na kesenek ödemektedir (Duygu/Pehlivan, 2004;57).

Devlet Memurları Yasası'nda yer alan en üst derece olan 1. derecenin son kademesine gelmiş bir memurun yararlanabileceği gösterge 1500'dür. Yasada yer alan bu göstergelerin yetersizliği karşısında memurlara daha fazla ücret verebilmek için yeni isimler bulunmuş ve ek gösterge, yan ödeme, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı gibi adlarla memura çeşitli ücretler verilmeye başlanmıştır. Tali ücret olarak adlandırılacak bu unsurlar, hem asıl ücretten kat kat fazla olmuş, hem de tamamı emekliliğe yansımadağı için çalışanlar ile emekliler arasındaki ücret farkları büyümüştür (Gürcan,1996;110).

2-Emekli Sandığı Yasası'ndan Kaynaklanan Sorunlar

a)Karşılıklar Esasına Ters Düşen Uygulamalar

Sosyal güvenliğin temeli, külfet-nimet ilkesine dayanır. Oysa, Emekli Sandığı'nda ödenen primlere göre bir sosyal güvenlik sisteminin oluştuğunu söylemek zordur. Tamamen Devlet tarafından belirlenen gösterge ve katsayılara göre ve yine tamamen statüyü esas alan bir sistemle sosyal güvenliğin ne ölçüde bağdaşabileceğini tartışmak gerekir. Bu bakımdan, bu günkü durumu ile Sandığı gerçek anlamda bir sosyal güvenlik kuruluşu saymak oldukça zordur. Eğer sosyal güvenlikte ödemeye göre emeklilik sistemi getirilmek isteniyorsa, mevcut düzenlemenin değiştirilmesi zorunludur. Örneğin, yasa koyucu bazı kamu

görevlilerinin mali durumunu düzeltmek istediği takdirde, ek göstergelerini değiştirmekte ve bu değişiklikler anında ve aynen bunların emeklilerine de yansıtılmaktadır. Böylece, prim geliri elde etmediği halde, Sandık devamlı olarak yeni mali yükler altına girmektedir (Evcil,1997;110).

b)Ek Gösterge Uygulamaları

Primsiz emekliliğin ya da prim esasına dayanmayan sosyal güvenliğin bir örneği de ek gösterge uygulamasıdır (Duygulu/Pehlivan,2004;58).

657 Sayılı Devlet Memurları Yasası'nda aylık gösterge bakımından memurlar 15 dereceye, her derece de kendi içinde dokuza varan kademelere ayrılmıştır. Her devlet memuru, öğrenim durumuna göre belli derece ve kademeye göre yükselmektedir. Bir devlet memurunun en üst derece olan 1. derece 4. kademesinden emekliye ayrılabilmesi için 20-25 yıl çalışması gerekmektedir. Bu süre sonunda kazanılacak gösterge karşılığı ise 1500'dür. Buna karşılık, ek göstergesi olan herhangi bir görevde bir ay bulunduğu takdirde (Yasaya eklenen Ek Madde 73 ile bazı görevler ve unvanlar için en az 6 ay kesenek ve karşılık ödemiş olmak koşulu getirilmiştir. 04.04.1998 tarih, 23307 Sayılı Resmi Gazete, s.8-9), 4000-5000 gibi yüksek ek göstergelerden tüm emeklilik süresince yararlanmak mümkün olmaktadır. Bu durum, Emekli Sandığı sisteminin kesinlikle prim esasına dayalı olmadığını, emeklilikte unvan statüsünün esas alındığını ortaya koymaktadır (Gürcan,1996;111).

c)Makam Tazminatı Uygulamaları

Belirli görevlerde bulunan kamu görevlilerine makam tazminatı verilmekte, söz konusu memurlar iki yıl bu görevde kaldıktan sonra emekliye ayrıldıkları takdirde makam tazminatını emekliliklerinde de alabilmektedir. Emeklilikte ödenen makam tazminatları Sandık tarafından ödenmekle birlikte, bu ödemeler Hazine adına yapılmakta ve yapılan ödemeler, faturası karşılığında Hazineden tahsil edilmektedir.

Makam tazminatlarının keseneğe tabi olmaması bir yana, iki yıllık sürenin sık sık tartışılması ya da bu haktan yararlanan personelin kapsamının zaman zaman genişletilmesi, makam tazminatlarını da içinden çıkılmaz hale getirmiştir. Örneğin, 1992 yılı içinde çıkarılan yasalarla makam tazminatını alacak personelin kapsamı genişletildiği gibi, 1993 yılı başında yürürlüğe giren yasa ile makam tazminatına hak kazanan kamu görevlilerinin dul-yetimlerine de, bu ödemenin yapılması kabul edilmiştir (TOBB,1994;202).

d)Fiili Hizmet Zammı Uygulamaları

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, devlet tiyatrosu sanatçıları, karargahlarda görev yapan subaylar ve emniyet görevlileri gibi çok sayıda kişi bu haktan yararlanmakta ve bu haktan yararlananların kapsamı da her geçen gün genişletilmektedir.

Bu günkü teknolojik olanaklar ve çalışma koşulları karşısında ağır, yıpratıcı ve tehlikeli görevlerde çalışanları ücret veya başka olanaklarla tatmin etme yerine, emeklilikte ilave hizmet olanağı sağlamanın mantığını anlamak güçtür. Emekliler arasında farklılık yaratan fiili hizmet zammı uygulamasının, ya kaldırılması ya da sınırlarının çok iyi çizilerek kapsamının daraltılması gerekir (Gürcan,1996;113-114).

e)Vazife Malullüğü

Başlangıçta mantıklı gerekçelerle kanuna konulan ve o şekilde işleyen vazife malullüğü, bu gün içinden çıkılmaz hale gelmiştir. Bir olayın vazife malullüğü kapsamına girip girmediğini saptamak, her zaman mümkün olamamakta ve çoğu zaman ilgili kamu kurumu konunun inceliklerini biliyorsa, kişi bu haktan yararlanmakta, kurum bu incelikleri bilmiyorsa, gerçekten yararlanması gereken kişi bu haktan mahrum kalabilmektedir. Örneğin, kuruma ait bir taşıyla mesaiye gelmekte

olan bir kamu görevlisi, trafik kazası sonucu yaşamını kaybederse vazife malulü sayılmaktadır. Diğer taraftan, mesai saatleri içinde görevi başında kalp krizi sonucu vefat eden memur ise, istisnai haller dışında, adi malul kabul edilmektedir (Duygu/ Pehlivan, 2004;60).

Bu nedenle, vazife malullüğü ile ilgili hükümlerin yeniden düzenlenmesi ve kapsamının çok iyi tespit edilerek objektif kriterlerin esas alınması gerekmektedir (Evcil,1997;60).

f)Emekli İkramiyeleri

Emekli Sandığı açısından zaman zaman sıkıntı yaratan bir husus da, emekli ikramiyesi ödemeleridir. Emekli Sandığı Yasası'na göre, emekliye ayrılan kişilerin ikramiyelerini Sandık ödemekte ve iki ay içinde faturası karşılığında ilgili kurumdan geri almaya çalışmaktadır. Aslında Sandıkla bir ilgisi olmayan ve tamamen çalışılan kurumu ilgilendiren emekli ikramiyesi ödemeleri, zaman zaman Sandığın nakit durumunu olumsuz yönde etkilemekte ve ödemelerin gecikmesine bağlı olarak nakit sıkıntısı çekmesine neden olmaktadır(Evcil,1997;114).

g)Prime Dayanmayan Sağlık Yardımları

Emekli Sandığı Yasası'na 08.07.1971 tarih, 1425 Sayılı Yasayla eklenen geçici 139. madde uyarınca; “kanunla düzenlenecek genel sağlık sigortası kapsamına alınacakları tarihe kadar” emekli, dul ve yetimlerle, bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilerin hastalanmaları halinde, sağlık yardımından yararlandırılmaları öngörülmüştür.

Sözü edilen madde ile getirilen bu uygulama aradan 30 yılı aşkın bir süre geçmiş olmasına karşın, yasayla henüz genel sağlık sigortası kurulamadığından, sürekli hale dönüşmüş bulunmaktadır. Bilindiği üzere, kamu görevlilerinin sağlık yardımları kurumları tarafından karşılanmaktadır. Emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığı bağlanmış olanlarla bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler,

dul ve yetim aylığı alanların muayene ve tedavi edilme yükümlülüğü ise Sandığa aittir.

Emekli Sandığı, yapmakta olduğu sağlık yardımı karşılığında iştirakçi veya emeklilerden herhangi bir kesenek almamakta ve sağlık giderlerini tamamen kendi kaynaklarından karşılamaktadır.

h)Ek Karşılıklar

Emekli Sandığı Yasası'na göre; bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile dul ve yetimlerine bağlanan aylıklar için kesenek alınmamaktadır (5434 Sayılı Yasanın 66. maddesinin Ç fıkrası). Bu aylıkları karşılamak için her yıl Kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerinin %4'ü oranında ek karşılık alınmaktadır. Ancak bu oran, 1992 yılı Bütçe Yasası ile %3'e düşürülmüş, aynı oran 1993 yılında %0 olarak belirlenmiştir. Bu suretle, sözü edilen kişilere ödenecek aylıkların kaynağı ortadan kaldırılmış olup, yükü Sandığa yüklenmiştir (TOBB,1994; 204).

ı)Milletvekillerinin Emekliliği

Yasama organı üyelerine sağlanan emeklilik hakkı, primsiz sosyal güvenliğin en bariz örneğidir. Milletvekillerine, çok az hizmeti de olsa, çok genç yaşta emeklilik hakkı verilmesi sigortacılık prensipleri ile bağdaşmamaktadır. Üstelik, ilgililere 25 yıl hizmeti olan 1. derecenin 4. kademesindeki yüksek okul mezunu bir şube müdürünün aldığı emekli aylığının 4 katına yakın emekli aylığı verilmektedir. Meclisten verilen tazminatların hariç olduğu bu ödemelerin, sosyal güvenlik ve prim esasına dayanmakla bağdaştırmak mümkün değildir (Duygulu/ Pehlivan, 2004;64).

i)Çalışanlarla Emeklilerin Aynı Esaslara Tabi Olmaları

Devlet memuru olarak çalışan iştirakçilerin durumunda iyileştirme yapılmasına karar verildiği zaman, ek göstergeler değiştirilmekte ve bu değişiklikler anında ve aynen bunların emeklilerine de yansımaktadır. Böyle olunca, hiç kesenek

alınmadığı halde, Sandık yeni mali yüklerin altına girmektedir. Örneğin hükümet yargı mensuplarının durumunda iyileştirme yapmaya karar verdiğinde, anında binlerce emekli yargı mensubu da bundan yararlanmakta ve hiçbir şekilde primi ödenmeyen bu ilaveler için ilgili kesime aylık ödenmektedir (Evirgen,1998;127-128).

j)Hazine ve Diğer Kurumlar Adına Yaptığı Görevler

Sandık, Yasasından kaynaklanan faaliyetlerini yapmasının yanı sıra, Hazine ve diğer kurumlar adına görev yapmakta veya Devletin ve bazı kurumların yapmak zorunda olduğu görevlerden bir kısmını üstlenmiş olarak bir kamu kurumu niteliğinde çalıştırılmaktadır. Bu ödemeler Sandığa büyük mali külfet getirmekte ve ödemelerin aktarılmasındaki gecikmeler Sandığın nakit akımını olumsuz yönde etkilemektedir.

3-Diğer Yasaların Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar

a)2022 Sayılı Yasadan Doğan Sorunlar

Emekli Sandığı, kendi mensuplarının sosyal güvenlik garantisini sağlaması yanında, başta 2022 Sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar olmak üzere, kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve aylıkların ödenmesi ile ilgili idari işlemleri de yürütmektedir (Alper,2000;40).

10.02.1976 tarih, 2022 Sayılı Yasayla 65 yaşını doldurmuş, kendisine bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan, sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden gelir, aylık almayan, iş görme ve çalışma gücünden yoksun, kendilerine gelir, aylık, nafaka bağlanmamış olan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması amaçlanmıştır. Bu kimselere aylık bağlama işlemleri Emekli Sandığı tarafından yürütülmektedir (Evcil,1997;116-117). Temmuz 1993 tarihi itibariyle, bu Yasaya göre aylık ödenenlerin sayısı 680 bine ulaşmıştır. Haziran 2001 tarihi itibariyle, söz

konusu Yasa kapsamındaki toplam 948.517 kişiye yaşlılık, malullük ve sakatlık yardımı yapılmıştır.

b)1005 Sayılı Yasadan Doğan Sorunlar

Bu Yasayla, milli mücadeleye katılıp, İstiklal Madalyası almış olanlarla, 1950-1953 Kore Savaşları ve 1974 yılında gerçekleştirilen Kıbrıs Barış Harekatına fiilen katılmış Türk vatandaşlarına vatani hizmet tertibinden aylık bağlanması kararlaştırılmıştır. Bu aylıklar, herhangi bir kesenek gelirine dayanmayıp, karşılıksız olarak yapıldığından, Emekli Sandığına büyük mali külfetler getirmektedir (Güzel/Okur, 2003;583).

c)2978 Sayılı Yasadan Doğan Sorunlar

2978 Sayılı Yasa uyarınca, Emekli Sandığı'ndan aylık almakta olanlara, yani emeklilere vergi iadesi yapılmakta ve işlemler Sandık tarafından yürütülmektedir. Söz konusu vergi iadelerinin aylıklara oranı, 1987 yılında %16,9 iken, oran giderek küçülmüş, 1992 yılında %3,73'e gerilemiştir. (2003 yılında %04,15, 2004 yılının ilk altı ayında da %0 3,96 düzeyinde gerçekleşmiştir (Duygulu/Pehlivan, 2004;69).

Son yıllarda vergi iadesinin emekli aylıkları içindeki payı çok düşmüş, Sandık bütçesindeki payı ise yükselmiştir. Muhafaza ve kırtasiye gibi sıkıntılar da dikkate alındığında, artık prim karşılığı olmayan vergi iadesinin kaldırılması gerektiğini belirtmek doğru bir saptama olacaktır (Evirgen,1998;136-137).

d)6245 Sayılı Emekliye Ayrılanlara Harcırah Verilmesi Yasasından Doğan Sorunlar

6245 Sayılı Harcırah Yasası'na göre, emekliye ayrılanlara son görev mahalleri ile yurt içindeki ikametgahlarına kadar, gündelik, vasıta ücreti, aile ve yer değiştirme masrafları karşılığı olarak harcırah ödenmektedir.

Ancak bu uygulama çoğu kez, iyi niyet kurallarını aşacak şekilde yürütülmektedir. Sırf harcırah almak maksadıyla, asıl ikametgahı dışında yeni bir mahal gösterilerek bu hak kötüye kullanılmaktadır. Emekli Sandığı'nın ikramiye, aylık, sağlık karnesi ve diğer belgeleri bu adrese göndermesi ve emeklinin tekrar adres değişikliği yapması, yersiz, mükerrer işlemlere, evrak ve zaman kaybına neden olmaktadır (Evirgen,1998;134). Neyse ki, bu uygulamada adres neresi olursa olsun harcırah miktarı 500 Milyon TL ile sınırlandırıldığından, söz konusu sorun kısmen giderilmiştir.

Emekli Sandığının uyguladığı sosyal sigorta rejimi ile kamu personel rejimi arasında çok kuvvetli bir ilişki vardır ve bu açıdan zaman zaman bir sosyal sigorta kurumu olup-olmadığı tartışma konusu yapılmaktadır.

4-Bağ-Kur'un Mevzuattan Kaynaklanan Sorunları

a)Bağ-Kur'un Kuruluşundan Önceki Çalışmaların Hizmet Olarak Değerlendirilmesi

Ülkemizde kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar, diğer çalışan kesimlere nazaran 22 yıl geç sosyal sigorta programlarına dahil edilmişlerdir. Bu gecikmenin telafi edilmesi düşüncesi ile 01.04.1972 tarihinde belli bir yaş (kadınlarda 40, erkeklerde 45) geçmiş sigortalılara, 10 yıllık eski hizmetlerini belgelemek ve 5 yıl prim ödemek şartı ile yaşlılık aylığına hak kazanma imkanı öngörülmüştür (Duygulu/Pehlivan,2004;76).

Bu haktan yaklaşık olarak 180.000 sigortalı yararlanmışır. Hiçbir aktüeryal hesaba dayanmayan ve sosyal sigorta tekniğine tamamen aykırı olan bu uygulama sebebiyle Bağ-kur, yıldan yıla artan bir mali yük altında kalmıştır. Bağ-kur'un geç kurulması gerekçesine dayalı bu ödemeler, esas itibariyle sosyal yardım niteliğindedir. Bu nedenle söz konusu ödemelerin Devletçe karşılanması gerekirken, bu yapılmamıştır (Evcil,1997;120).

b) Hizmet Borçlanması

1479 ve 2229 Sayılı Yasalarda yapılan düzenlemelerle, 04.05.1979 tarihinde kadın ise 40, erkek ise 45 yaşını geçmiş isteğe bağlı sigortalılara, sigortalı oldukları tarihten geriye dönülerek 10 yıllık sürenin tamamını borçlanabilme ve prim tutarlarını da 2 yıl içinde ödeyebilme olanağı sağlanmıştır.

2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre, zorunlu sigortalı olanlardan, 01.01.1984 tarihinde kadın ise 40, erkek ise 45 yaşını geçenlere, sigortalı oldukları tarihten geriye doğru en çok 10 yıllık süreyi borçlanabilme ve borçlanma prim tutarlarının da 3 yıl içinde ödenebilme olanağı getirilmiştir.

2108 Sayılı Yasayla köy ve mahalle muhtarları 10.09.1977 tarihinde 1479 Sayılı Yasa kapsamına alınmış ve bu tarihten önceki muhtarlık hizmetlerini borçlanabilmelerine olanak tanınmıştır.

1479 Sayılı Yasaya göre, sigortalı olması gerektiği halde, bu gerekliliği yerine getirmeyenlere 20.04.1982 tarihinden itibaren Bağ-kur'a kayıt yaptırılmaları koşuluyla, 01.10.1972-20.04.1982 tarihleri arasındaki sürelerini borçlanma hakkı verilmiştir (Çakıcı,2001;64).

Sosyal sigorta sisteminde; primlerin hizmetin yapıldığı ay içinde ödenmesi, fon birikimi ve fonların değerlendirilmesi açısından fevkalade önemlidir. Eski yıllarda sosyal sigortaya tabi olmaksızın geçmiş hizmet sürelerine ait olup, borçlanma yoluyla ve taksit taksit ödenen primlerin, yeterli fon birikimine olanak vermeyeceği ve süresi içinde ödenen primlerin yerini tutmayacağı açıktır (Gürcan, 1996;117-118). Bu tespitlerden sonra, hizmet borçlanmalarının Kurumun aktüeryal dengesini bozduğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır.

c) Sigortalı İken İşten Ayrılmaksızın Yaşlılık Aylığına Hak Kazanma

1479 Sayılı Yasa'nın (01.04.1972-04.05.1979 tarihleri arasında) yürürlükte kalan 35. madde hükmüne göre; "Yaşlılık Aylığına" hak kazanabilmek için sigortalının çalıştığı işten ayrılması gerekmekte idi. Bu hüküm, 2229 Sayılı Yasayla aynen muhafaza edilmiştir. Ancak, kendilerine aylık bağlanan kimseler, 60 yaşını doldurmaları halinde yeniden işyeri açabilecekleri gibi, 60 yaşını doldurduktan sonra aylık talebinde bulanlar için, işten ayrılma koşulunun aranmayacağı hükme bağlanmıştır. (Bu hüküm 04.05.1979-22.03.1985 tarihleri arasında yürürlükte kalmıştır.)

22.03.1985 tarihinde yürürlüğe giren 3165 Sayılı Yasa'nın 9. maddesi ile, yaşlılık aylığına hak kazanmak için gerekli "işten ayrılma şartı" yürürlükten kaldırılmıştır (Evcil,1997;122). Daha sonra 3396 Sayılı Yasa, yaşlılık aylığının kesilmesini sigortalının isteğine bırakmıştır.

2003 tarihli 4956 Sayılı Yasa'yla bu konuda yapılan son değişiklikle, yaşlılık aylığı alırken aylıklarının kesilmesini isteyerek yeniden prim ödemeye başlayan sigortalıların, yeniden yaşlılık aylığı talep edebilmelerini, belli bir süre (en az üç tam yıl) prim ödemiş olmaları koşuluna bağlamıştır (Güzel/Okur, 2003; 529-530).

d) Belli Basamaklarda Yığılma

Sigortalının kendi tercihiyle göre belirleyecekleri basamaklar üzerinden prim ödemelerini öngören basamak-katsayı uygulama esasına dayanan Bağ-Kur prim sistemi, tahakkukun genel ücret ve kazanç seviyelerindeki gelişmelere paralel bir artış göstermesine olanak vermemektedir. Basamak sayısı 1987 yılında 12'den 24'e çıkartılmış, ancak eski sigortalılara borçlanma suretiyle basamak yükseltme olanağı verilmediğinden, 6. basamakta büyük yığılmalar meydana gelmiştir. Sigortalıların basamak yükseltememeleri, Kurum'a karşı duyulan güvenin zedelenmesine ve prim ödemede gerekli hassasiyeti göstermemelerine neden olmaktadır (Gürcan,1996;118).

N-DİĞER SORUNLAR

SSK'nın mali açıdan güç durumda kalmasına sebep teşkil edecek bir takım yasal düzenlemelerden ve Kurum üzerinde iktidara gelen her siyasi otoritenin yürüttüğü yanlış politik uygulamalardan (başarısız, yeteneksiz ve vizyonu olmayan yönetici atamalarının Kurumu prim tahsilatlarında, yönetimde ve ilaç alımlarındaki usulsüzlüklerde trilyonlarca lira zarara uğratmaları gibi) söz etmek olasıdır.

Örneğin 1994 yılında çıkarılan 3917 Sayılı Yasa, Sigorta Müfettişlerine belirli koşul ve yöntemleri kullanarak bir işin yürütümü için gerekli olan sigortalı sayısını, çalışma süresini ve en az işçilik miktarını saptama yetkisini vermişken, 616 Sayılı KHK ile bu yetkinin kaldırılması sebebiyle Kurum, uğradığı prim kaybı yüzünden ağır bir zararın içine sürüklenmiştir. Neyse ki, 2003 yılında 4958 Sayılı Yasa ile yapılan yeni düzenleme ile bu boşluk giderilerek, işyeri kayıtlarından ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden, işyerlerinde çalıştırılan sigortalıları tekrar saptama yolu açılmıştır (Öztürk/Süngü, 2004;64).

1986 tarihli 3320 Sayılı Memur ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki Yasa ile 1988 tarihli 3417 Sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Yasa çerçevesinde, 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinden konut edindirme yardımı alınmaya başlanmış, söz konusu işyerlerindeki işçi ve işverenlerden tasarruf kesintisi yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Bu yasal uygulamalar ile işverenler, 1987 yılından itibaren çalıştırdıkları sigortalı sayılarını 10 sigortalının altına indirme eğilimine girmişlerdir. Bunun için binlerce sigortalıyı işten çıkarılmış göstererek Kurumun büyük miktarlarda prim kaybına neden olmuşlardır (Kaynar,1993;111-112). Neyse ki, 3320 Sayılı Yasa uygulaması 01.01.1996 tarihi itibarıyla; 3417 Sayılı Yasa uygulaması ise 01.06.2000 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır (Danacı,2001;98-99).

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunlarının başlıcaları özetlenmeye çalışıldı. Burada değinmediğimiz mevzuattan ya da idari yapıdan kaynaklanan sorunlar ilave etmek mümkündür. Sonraki bölümde finansman sorunlarının nedenlerine yönelik çözüm önerileri sıralanacaktır. Sorunlar ve çözüm önerileri konusunda yapılan çalışmaların çokluğuna rağmen hemen hemen bütün çalışmalar da sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konularında birleşilmektedir.

IV-TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları açısından farklılıklar bulunmakla beraber, sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar sadece Türkiye'ye özgü olmayıp, hemen hemen tüm ülkelerde benzer sorunlar yaşanmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinin finansman sorunlarına yönelik çözüm önerilerinde de ortak noktalar vardır. Aşağıda sunulacak çözüm önerileri sorunların nedenlerine yönelik olacak ve idari ve yasal mevzuattan ve uygulamalardan gelen sorunları da gözardı etmemeye çalışılacaktır (Tezel/Kurt, 2003;124-158; Akbulak/Akbulak,2004;195-207;).

A. SOSYAL GÜVENLİKTE TUTARLI BİR DEVLET POLİTİKASI OLUŞTURULMALIDIR

Sosyal güvenlik alanında karşılaşılan problemlerin çözümünde temel nokta, devletin ve kamuoyunun sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak vazgeçilemez olduğunu kabul etmesidir. Yani, devletin temel felsefe olarak bunu kabul etmesi ve buna göre hareket etmesi gereklidir(Tezel/Kurt,2003;124).

Bu bağlamda, sosyal güvenlik sisteminin mutlaka devlet politikası haline getirilmesi ve siyasi partilerin kolayca değiştiremeyecekleri bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Yani, sosyal sigorta uygulamaları siyasi iktidarların müdahalesinden kurtarılarak, bir devlet politikasına dönüştürülmelidir. Yine uzun vadede, özellikle yasal bir alt yapı olarak sosyal güvenlikte farklı yasaların ortadan

kaldırılarak tek bir **Temel Sosyal Güvenlik Yasası** kabul edilerek, hayata geçirilmelidir.

Sosyal sigorta sisteminde sorunlar, devlet, işçi, işveren ve toplumsal kuruluşların ortak görüşleriyle çözümlenmelidir. Toplumun tüm kesimlerinin üzerinde anlaşacağı bir sosyal güvenlik politikası sivil toplum örgütleri tarafından benimsendikten sonra, bu politikaların hayata geçirilmesi daha kolay olacaktır (Tezel/Kurt,2003;125).

Sosyal Güvenlik Sistemimizin içinde bulunduğu sorunların başında şüphesiz ülkenin genel bir sosyal güvenlik politikasının olmaması gelmektedir. Devletin bir sosyal güvenlik politikası olmadığı gibi, toplumda ilgili tüm kesimlerinde sosyal güvenlik sistemine bakışı çağdaş sosyal güvenlik anlayışından uzak ve tutarsızdır. Bu nedendir ki, sosyal güvenlik sisteminin bu gün yaşadığı sorunlar sadece ülkeyi yönetenlerden kaynaklanmamaktadır.

Toplumda bir sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması için , temel eğitim ve öğretim kurumlarının müfredatlarına sosyal güvenlik dersinin konması ile işe başlanmalıdır. Her vatandaş, sosyal güvenliğin önemini okul yıllarında kavramalıdır. İlk eğitim ile verilecek temel yurttaşlık bilgileri arasına sosyal güvenliğin konulması ilerisi için bir çok olumlu sonucu beraberinde getirecektir. Bu nedenle, ilköğretim düzeyinde ve üniversitelerin bütün bölümlerinde sosyal güvenlik dersleri mutlaka zorunlu hale getirilmelidir. İleride işveren olarak iş hayatına girecek olan öğrenciler, hem kendi sosyal güvenliğini sağlamada hem de istihdam ettiği kişilerin sosyal güvenliğini sağlamada daha duyarlı davranacaktır (Tezel/Kurt, 2003;125-126).

Toplumun tüm bireyleri çağdaş bir sosyal güvenlik sisteminin hayata geçirilmesi için öncelikle sosyal güvenlik bilincine kavuşturulmalıdır. Aksi halde, dünyanın en mükemmel sosyal güvenlik sistemi bile kurulsa, sosyal güvenlik bilinci oluşturulmadığı sürece bir süre sonra sistem işlemez hale gelecektir.

B. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINA DEVLET KATKISI SAĞLANMALIDIR

Ülkemizde sosyal güvenlik harcamalarına ayrılan kaynağın düşük olması liberal sosyal güvenlik anlayışının bir ürünüdür. Özellikle primsiz veya katılımsız rejim içinde saydığımız sosyal yardım ve sosyal hizmet olarak verilen hizmetler ve yapılan ödemeler, hizmet alanın en temel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Uzun yıllar yüksek enflasyon ortamında yaşamamız bu yardımları iyice gülünç duruma düşürmüştür. Bu kesime yapılan yardımların tutarı yoksulluk sınırının çok altındadır.

Halbuki bir sosyal güvenlik sisteminin birincil amacı, bireylere toplum içinde insan onuru ile bağdaşır bir hayat standardını sağlamak, onları muhtaçlıktan kurtarmaktır. Ancak primsiz rejim içinde yapılan yardımlar o kadar düşüktür ki, hiç kimse bu yardımları sosyal güvenlik yardımı olarak kabul etmemektedir. Bu nedenle, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi denilince, akla primli rejim içindeki Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur gelmektedir. Primsiz rejim içindeki kurumlar vasıtasıyla yapılan yardımların düşük olması, sonuçta sosyal güvenlik harcamalarının GSMH içindeki payını düşürmektedir. Ayrıca primli rejime devletin düzenli katkısının olmaması, kayıt dışı istihdamın yüksek boyutlarda olması, esnaf ve bağımsız çalışanların sisteme ve kurumlarına olan güvensizliğinden dolayı sistemden kaçmaları gibi etkenler bu payın düşük olmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan primli rejime tabi kurumlara (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) devletin yasal bir katkısı yoktur. Son 10 yıl içinde bu kurumlar açık vermeye başladıktan sonra, devlet açıkları kapatmak için devreye girmiştir. Ancak bu düzenli ve yeterli bir katkı değildir. Primli rejim içindeki kurumların yükünün işçi ve işverene bırakılmış olması ve devletin finansman krizi ortaya çıktığında devreye girmesi, bu kurumlara ve dolayısıyla sisteme olan güveni zedelemektedir.

Yapılması gereken hiç şüphesiz gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkenin şartlarına göre belirli bir oranda devlet katkısının zorunlu hale getirilmesidir.

Devletin sistemin finansmanına sağlayacağı düzenli katkının, sistemden kaçanlar üzerinde psikolojik anlamda olumlu bir etkisi olacaktır.

Devletin sistemin finansmanına katkısı aynı zamanda teşvik edici olmalıdır. İşveren veya bağımsız çalışan, prim ödemediği zaman devletin iştirakinden yoksun bırakılması bir yöntem olabilir. Bu durumda zamanında prim ödemesini yerine getirmeyenler daha sonra devlet katkısını da kendilerinin yapmak zorunda kalacaklarını bildiklerinden hem kayıtdışılığı azaltıcı hem de prim tahsilatını arttırıcı bir etki yaratacaktır. Böyle bir kaynağı kaybetmek istemeyen işverenler primlerini zamanında ve tam olarak ödemeyi tercih edeceklerdir (Tezel/Kurt,2003;127).

C-PRİM TAHSİLATINDA ETKİNLİK SAĞLANMALIDIR

Sosyal güvenlik sisteminin temel sorunlarından biriside prim tahsilatında etkinliğin sağlanamamasıdır. Bugüne kadar alınan tedbirlere ve uygulanan yöntemlere rağmen prim tahsilatında karşılaşılan sorun aşılamamıştır. Kurumların kaliteli ve etkin bir hizmet verebilmesi için öncelikle primlerini toplaması gerekmektedir.

Prim tahsilatında Emekli Sandığı'nın sorunu bulunmamaktadır. SSK prim tahsilatında 1997 yılında %85 oranını yakalamışken, aynı yıl Bağ-Kur'da prim tahsilat oranı %55'de kalmıştır. 2001 yılında ise, 1479 sayılı yasa kapsamındaki toplam 2.436.656 Bağ-Kur sigortalısından 527.329 kişinin (%21,6) hiç prim ödemediği, 1.679.053 kişinin (%68,9) prim borçlarını zaman zaman ödediği ancak borcu bulunduğu ve sadece 230.274 kişinin (%9.5) prim borcunun olmadığı görülmektedir. 2926 sayılı Tarım Bağ-Kur Yasası kapsamında bulunan toplam 899.999 Tarım Bağ-Kur sigortalısından 456.388 kişinin (%50,7) hiç prim ödemediği, 376.774 kişinin (%41.9) prim borçlarını zaman zaman ödediği ancak borcu bulunduğu ve sadece 66.770 kişinin (%7,4) prim borcunun olmadığı görülmektedir. Bunun nedeni Bağ-Kur'un idari yapılanmasındaki bozukluk ve Kurumun olumsuz imajı kadar, esnaf ve bağımsız çalışanların bu primleri ucuz kredi olarak görmeleridir (Tezel/Kurt,2003;130).

Sosyal sigortalardaki prim oranlarının yüksekliği de prim tahsilatını olumsuz etkilemektedir. Prim oranlarının da kademeli olarak ve zamana yayılarak azaltılması gerekmektedir. Zira ölkemizde sosyal güvenlik kurumlarına kesilen prim oranları dünya ortalamasının oldukça üzerinde olup, bu durum işverenleri sigortalı işçi çalıştırmaktan caydırmakta, kayıtdışı istihdama neden olmaktadır. Ayrıca yüksek primler yarattığı ek maliyetle şirketlerin dış rekabet şansını da düşürmektedir. Prim affına son verilmesi de prim tahsilatının hızlandırılmasını sağlayacaktır.

Zira, hemen hemen her 3-4 yılda prim tahsilatı için prim affına ya af yada belirli bir gecikme zammının iptali ile karşılaştığımızdan prim ödeyecek kesimler sürekli af beklemektedirler. Bu da prim tahsilatını olumsuz yönde etkilemektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarının prim toplamasında etkin hale gelebilmesi için, tüm il ve ilçelerde örgütlenmiş olan Maliye Bakanlığı'nın birimlerinden yararlanılması gerekmektedir. Sosyal güvenlik kurumları İller düzeyinde örgütlenmiş olmalarına rağmen ilçelerde örgütlenememişleridir. Ayrıca Maliye Bakanlığı'nın icra teşkilatı daha etkin çalışabilmektedir. Gerek sigorta primleri ve gerekse vergiler birer kamu alacağı olduğu için, takibinin tek elden yürütülmesi maliyeti azaltacağı gibi iki ayrı devlet kurumunun aynı işveren üzerinde iki kere işlem yapma külfetini de ortadan kaldıracaktır (Tezel/Kurt,2003;131).

Kurumun aktif/pasif sigortalı oranının her geçen gün kurumların aleyhine bozulduğu dikkate alınarak bu konuda acil tedbirler alınmalı, nimet-külfet dengesi yeniden ihdas edilmeli ve primi ödenmemiş menfaatler sağlanmasından kaçınılmalıdır.

Aktif/pasif sigortalı oranının bozulmasına neden olan uygulama ve etkenler ortadan kaldırılmadıkça, aktif/pasif sigortalı oranının kabul edilebilir bir seviyeye gelmesi beklenemez. Bunun için sigortalı sayısını arttırıcı ve kaçak işçi çalıştırmanın önüne geçilmesine yönelik denetleyici ve teşvik edici önlemler alınmalıdır.

Bilgisayar teknolojisinin verdiği olanaklar da kullanılarak çapraz kontroller ve sorgulamalarla kayıt dışı istihdam olanakları ortadan kaldırılmalıdır.

D- SOSYAL GÜVENLİĞİN KAPSAMI GENİŞLETİLMELİ VE KAYITDIŞILIKLA MÜCADELE EDİLMELİDİR

Sosyal güvenlik sistemimiz, toplum içinde herkesi tüm sosyal güvenlik risklerine karşı koruma kapsamına alamamıŐtır. Oysa bir sosyal güvenlik sisteminin amacı, ne şekilde örgütlenirse örgütlensin, bütün nüfusa yeterli koruma sağlamaktır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli sorunlarından biri olan kayıtdışılığın en önemli sebebi etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulamamasıdır. Sosyal güvenlik sisteminin idari organizasyonu ile ilgili olarak yapılacak kapsamlı değişikliklerden biri de etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıdır (avuş,2003;198).

Örneğin; denetimin etkin olarak yürütüldüğü Maliye Bakanlığında; denetim hizmetleri, yerel ünitelerde yoklama memurları, vergi denetmenleri, merkezde ise gelirler kontrolörleri, hesap uzmanları ve maliye müfettişleri olmak üzere üçlü kademeli kadro sistemiyle yürütülürken, SSK'da bu hizmet sigorta müfettişleri ve yoklama memurları aracılığıyla yürütülmektedir. Kayıtdışı istihdamın önlenebilmesi için alt denetim birimi olarak sigorta denetmenleri istihdamının ivedilikle sağlanması suretiyle aşamalı bir denetim sistemine geçilmesi isabetli olacaktır (alıŐkan/Polat,2001;55-56).

Ayrıca İLO, sosyal güvenlik kurumlarının içinde birbirleriyle koordineli çalışan farklı denetim birimlerinin bulunmasını denetimin etkinliği açısından tavsiye etmektedir. Üçlü veya dörtlü yapıda örgütlenmiş denetim birimleri böylece kendi denetim alanlarında uzmanlaŐmiŐ olacaktır. Özellikle müfettiŐler işyerlerine denetime giderlerken birden fazla mevzuatla ilgili denetim yapmak zorunda kalmayacaklardır (İLO,1998;96).

Kayıt dışı istihdamı önlemek için denetim mekanizmasının etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar 4447 sayılı kanun ile diğer kurumların denetim elemanlarına sigortasız işçi çalıştırma görev ve yetkisi verilmiş olsa da, iki yıllık uygulama sonunda yeterli sonuç alınamamıştır (Demir,2001;25-27;Kahraman/Uğurlu,2002;84,Topçuk,1992;31). Yasal yetki verilmesinin sorunu çözmediği anlaşılıyor. Kamu denetim elemanlarının bilgi ve bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca kayıtdışı istihdam kendi içinde kayıtdışı ekonomiyi tekrar doğurmaktadır. Şöyle ki; SSK'ya bildirildiği halde Maliye Bakanlığı'na bildirilmeyen işçilikler söz konusudur. Bu tür işçilikler SSK açısından kayıtlı olduğu halde Maliye Bakanlığı için kayıtdışı vergi anlamına gelmektedir. Bu nedenle SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri ile birlikte diğer denetim elemanlarına 4447 sayılı Yasa ile verilen kaçak sigortalıları tespit etme yetkisini Maliye Denetim Birimleri ile Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı bilgi alışverişini sağlayacak koordinasyon içinde kullanmalıdır (Çalışkan/Polat,2001;44).

Kayıtdışı istihdamın önlenmesinde ve prim tahsilatının artırılmasında en etkili yöntem SSK'nın vergi dairesi ile koordinasyonudur. Günümüzde dünyada Kanada, İngiltere, ABD, Norveç, Hollanda ve İsveç gibi ülkelerde primler vergi daireleri tarafından toplanmakta ve genel bütçeye dahil edilmeden sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılmaktadır (Kılıçdaroğlu, 1997;83).

Mernis projesi çerçevesinde her vatandaşa bir TC kimlik numarası verilmiştir. Günümüzde otomasyon alanındaki gelişmeler ve özellikle sosyal sigorta kurumları ve devletin diğer tüm birimleri arasında otomasyona geçiş konusundaki kararlı irade TC kimlik numarasını sosyal güvenlik numarası olarak kullanılmasını elverişli hale getirmektedir. Bu yeni numaralandırma sisteminde vergi numarası ile, daha ileride sigortalı bazında denetim sistemi geliştirildiğinde sigortalının primlerinin ödenip ödenmediklerinin kontrolü sağlanır(Çavuş, 2003; 208-209).

Kayıtdışı işçiliği körükleyen en önemli faktörler arasında, ücretler üzerinden alınan yüksek gelir vergisi ve sigorta primlerinin yüksekliği sayılmaktadır. Vergi ve prim oranlarında yapılacak indirimlerin sadece sendikalı işçi çalıştıran işyerlerinde uygulanması gerektiği, çünkü sendikalaşma yoluyla ekonomide dengelerin daha akılcı ve analize dayalı olarak kurulabilirken devletin bir anlamda çalışan işçi sayısına göre vergi gelirlerini tam ve doğru alabileceği, bu bağlamda sosyal güvenlik açısından da muhtemel sorunların önünün alınabileceği öneriler arasındadır (Seviğ,1997;267-348).

Halen Türkiye’de, işçi sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabilmesi için, üyelerinin sayısının bağlı olduğu işkolunda çalışan işçilerin en az yüzde onunu oluşturması gerekmektedir. Yani, ülke çapında aynı işkolunda çalışan işçilerin %10’undan az üyesi olan sendikaların toplu iş sözleşmesi yapması olanaklı değildir. Kayıt dışı çalışanlardan, kayıt altına alınan her sigortalı nedeniyle sendikaların %10 barajını aşamama tehlikesini ortaya çıkardığından, sendikaların tüm özverilerini göstermelerini engellemektedir. Bu nedenle, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Lokavt Kanunundaki % 10 barajı kaldırılmalıdır (Tezel/Kurt, 2003;132).

Asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç arasındaki fark ortadan kaldırılmalıdır. Aradaki fark primler işveren tarafından ödendiği için, işverene ayrı bir işçilik maliyeti getirmekte ve kayıt dışı işçi çalıştırmayı teşvik etmektedir. Bu nedenle, SSK’nun prime esas kazancın alt sınırı mutlaka asgari ücret olarak dikkate alınmalı, asgari ücretten ayrı bir prime esas kazancın alt sınırının tespiti uygulamasından vazgeçilmelidir.

Ayrıca kayıtdışı işçiyi azaltmak için; istihdama ilişkin yükümlülüklerle dair bürokratik işlemlerin birleştirilmesi, azaltılması ve kolaylaştırılması gerekmektedir (Aydın,2002;24-25).

İsteğe bağlı sigortalılık, zorunlu sigortalılık niteliğini yitirmiş veya bu niteliğin yitirilmesinden sonra Sosyal Sigortalar Kanununun kapsamına girmeyen bir işte çalışan kimselere, belirli koşullarla sosyal sigorta ilişkisini devam ettirme olanağı

veren bir yol olması nedeniyle sosyal sigortacılık sisteminde çok önemli bir kurumdur.

Kayıtdışı işçiliğin artmasına zorunlu sigortalılıktan kaçışa sebep olan düzenlemelerden bir tanesi de 506 sayılı Kanunun 85. maddesi ile düzenlenmiş olan isteğe bağlı sigorta uygulamasıdır. 506 sayılı Kanuna göre SSK'ya kayıtlı olmak şartının yeterli görülmesi zorunlu sigortalı sayısının 1989 yılında % 4.5, isteğe bağlı sigortalı sayısının ise %222 artmasına neden olmuştur. İsteğe bağlı sigortalı sayısı 1988 yılına göre 1996 yılında % 880 artmış bu dönemde zorunlu sigortalılık oranı % 47 artmıştır (Karadeniz ,1998; 49-55). Gerçekdışı sigortalı bildirimlerinin en önemli neden, hastalık ve analık sigortası yardımlarından yararlanabilmek ikinci nedeni de emekli olabilmek için yapılmasıdır (Karadeniz, 1999; 34-40).

Bir işyerinde çalışanlar, SSK'na veya Bağ-Kur'a isteğe bağlı sigorta primi ödeyerek uzun vadeli sigorta kolları açısından yükümlülüklerini yerine getirirken sağlık giderlerini de yeşil kart uygulamasından sağlamaktadırlar. Emekli olduklarından itibaren ise hem yeşil kartı hem de sosyal sigorta kurumunun sağlık karnesini kullanmaktadırlar.

Gerek SSK ve gerekse de Bağ-Kur kapsamındaki isteğe bağlı sigortalılardan, %20 Malullük, Yaşlılık ve Ölüm sigortaları primleriyle birlikte (*SSK'da %11 ve Bağ-Kur'da da % 20 oranındaki*) sağlık sigortası primi de alınmalı ve sigorta primi öderken sağlık hizmetlerinden yararlanmaları da sağlanmalıdır. Yani, isteğe bağlı sigortalılar da sağlık sigortası kapsamına alınmalı ve sosyal devletin en önemli şartı olan vatandaşların sosyal yardım ve sağlık yardımlarından eşit şekilde yararlandırılmalıdır.

E- SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI ARASINDA NORM VE İŞBİRLİĞİ SAĞLANMALIDIR

Sosyal Güvenlik Sistemi'nin sorunlarını incelerken etraflıca değindiğimiz üzere, sosyal güvenlik alanında birçok yasal düzenleme bulunmaktadır. Sosyal

Güvenlik Kanunları, değişik zamanlarda ve farklı amaçlar için çıkarıldığından, kendi aralarında bir uyum ve sisteme yönelik bütünlük yoktur. Kanunlar, dönemin iktidarları tarafından politik tercihlerine göre, çoğunlukla oy toplamaya yönelik olarak çıkarılmış veya değiştirilmiştir. Temel bir sosyal güvenlik politikası olmadığı için, günü kurtarmaya veya siyasal yandaş oluşturmaya cevap verecek düzenlemeler yapılmıştır.

Toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek genel bir sosyal güvenlik politikasının olmaması veya oluşturulmaması bir bakıma bu sonucu kaçınılmaz hale getirmiştir. Sosyal güvenlik alanında o kadar çok yasal düzenleme var ki, konunun uzmanları bile bazen mevzuatı yorumlamakta güçlük çekmektedir. Aynı zamanda sosyal güvenlik kanunları takip edilemeyecek kadar hızlı değişikliğe uğramaktadır. Kanunların karmaşıklığı vatandaşların sosyal güvenlik kurumları ile olan ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Sosyal güvenlik kanunları sade, anlaşılır ve günün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenmeye ihtiyaç duymaktadır.

Sosyal güvenlik kurumları arasında norm birliğinin bulunmaması, beraberinde hizmet farklılaşmasını getirmektedir. Her kurumda askerlik borçlanması, hizmet ihyası, evlenme ikramiyesi, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde aylık bağlanması, sakatlara aylık bağlanması, sağlık yardımı yapılması, prim/kesenek tutarları ve diğer bir çok konuda farklı uygulamalar bulunmaktadır (Tezel/Kurt, 2003;136).

Sosyal gruplar arasında ortaya çıkan hizmet farklılaşması sisteme olan güveni sarsmaktadır. Farklı kurumlardan dolayı fark yaratan değil, aynı ihtiyacı duyan insanlara aynı garantiyi sağlayan bir sistem oluşturulması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik kurumları arasında koordinasyon ve işbirliğinin olmaması beraberinde bir çok önemli sorunu getirmektedir. Aynı zamanda önemli oranda bir kaynak israfı da söz konusudur. Özellikle nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu bölgelerde her kurum kendi örgütünü kurmakta ve hizmet sunmaya çalışmaktadır. Halbuki işçi ve işveren sayısının çok az olduğu illerde örgütlenen bir kurum diğer

kurumun işlemlerini de yürütebilir. Böyle bir işbirliğinin yapılabilmesi için öncelikle otomasyon sisteminin sosyal güvenlik kurumlarında etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Çapraz kontrollerin yapılabilmesi için Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Nüfus Müdürlükleri ve sosyal güvenlik kurumları ile otomasyon alanında iletişim sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının yararlanabileceği ve sadece sosyal güvenlik kurumlarının değil tüm kamu kurumları arasında işbirliği imkanı doğuracak olan T.C. Kimlik Numarası Projesi önemli bir çalışmadır. Tüm vatandaşlara bir numara verilmesi ve vatandaşlıkla ilgili bütün işlemlerin bu numara vasıtasıyla yürütülmesi esasına dayanan T.C. Kimlik Numarası projesi, sosyal güvenlik alanında işbirliği ve koordinasyon için iyi bir araç olabilir. Tüm vatandaşlara verilen T.C. Kimlik Numarası, hem vergi hesap numarası hem de sosyal güvenlik numarası olarak kullanılması son derece yararlı olacaktır. Yani vatandaşlar, nüfus cüzdanı, ehliyet, pasaport vb işlemlerinde tek numara sistemine geçilirken vergi ve sosyal güvenlik işlemlerinde de aynı numaradan yararlanılabilecektir. Bu sistem vasıtasıyla gerek sigortalıların takibi gerekse prim alacaklarının takibi daha etkin yürütülecektir (Tezel/Kurt,2003;144).

Ayrıca, sosyal güvenlik kurumları arasında işbirliği ile iki ayrı kurumdan gelir/aylık alınmasına da son verilmiş olacaktır. Zira, birbirlerinden habersiz olarak kurumlar aynı kişiye gelir/aylık bağlayabilmektedir.

F- SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ ÖZERK ÇALIŞMASI SAĞLANMALIDIR

Gelişmiş ülkelerde sosyal sigorta kurumlarının en temel özelliği, yönetimlerinin özerk olması, yani kendi kendilerini yönetmeleridir. Siyasal iktidarın politik hesaplarından kurtulmanın tek yolu özerkliğin sağlanmasıdır. Türkiye gibi siyasetin kamu kurumları üzerinde yoğun bir etkisinin bulunduğu bir ülke için özerkliğin önemi iyice ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde bugüne kadar sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde özerklik sağlanamamıştır. Bunun neticesinde politik hesaplarla alınan kararlar ve sosyal sigortacılık ilkelerine ters düşen uygulamalar ile kurumların aktüeryal dengeleri bozulmuştur. Halbuki kurumların kuruluş yasalarında idari ve mali bakımdan özerk olduğu açıkça belirtilmiştir. Genel kurullar özerk ve demokratik yapıda olmasına rağmen, danışma birimi niteliğinde görevler verildiği için etkili olamamaktadır.

Bu tür uygulamaların devam etmesinin önüne geçmek için, sosyal güvenlik kurumlarının genel kurullarının en yüksek karar ve denetim organı olması sağlanmalıdır. Genel kurula, kurumların bütçe ve hesaplarını görüşüp ibra etme, kurum politikalarını oluşturma ve çalışanlarına ödenecek ücretleri belirleme gibi geniş yetkiler verilmelidir. Böylece genel kurullar en azından yılda bir toplanmış ve kurumun sorunlarını tartışmış olacaktır. Her bir kurumun kendi kapsamına göre, işçi, emekli, kurum çalışanı, işveren ve meslek örgütleri gibi kurum ve kuruluşların eşit bir şekilde temsil edilmesi, hem genel kurulda hem de yönetim kurulunda sağlanmalıdır. Mevcut durumda genel kurulda bu sağlanmış olmakla birlikte, genel kurulun yetkilerinin az olması nedeniyle uygulamada bunun olmadığı görülmektedir. Yetki daha çok genel müdür ve yönetim kurulundadır.

Sosyal güvenlik kurumlarına mali ve idari açılardan özerklik tanınması ve özerkliğin teminat altına alınması bu kurumları siyasi baskılardan uzak tutacağı gibi, parasal fonların daha rasyonel kullanılmasını mümkün kılacaktır.

G-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ HİZMET KALİTESİ ARTIRILMALIDIR

Bugün sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan kurumların verdiği hizmetlerden memnun olan yok gibidir. Mutlaka bir veya birkaç yönü ile hizmet kalitesinin düşüklüğü gündeme gelmekte ve eleştirilere neden olmaktadır. Emeklilik aylığı bağlamaktan sağlık karnesi çıkarmaya kadar çok basit sayılabilecek hizmetlerin sunumunda bile ciddi aksamalar yaşanmaktadır.

Sisteme olan güvenin artırılması, prim ödeyen insanların ödedikleri primin karşılığını alabilmesi neticesinde sisteme girişin yükseltilmesi için de hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bunun için de öncelikle her bir kurumun kayıtlarının bilgisayar ortamına aktarılması gerekmektedir.

H-SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ TOPLADIKLARI FONLARIN KULLANIMINDA ETKİNLİK SAĞLANMALIDIR

Sosyal güvenlik kurumlarının topladıkları fonları aktüeryal hesaplama yapmadan kullandıkları görülmektedir. Bu kurumların bütçelerinde ciddi büyüklükte açıklar olduğu ve ancak hazine yardımlarıyla ayakta kalabildikleri göz önüne alındığında, aktüeryal hesaplamaların önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kuruluş yasalarında fonların belirli alanlarda değerlendirilmesi zorunlu kılındığından, bugüne kadar biriken fonların verimli alanlarda kullanılması mümkün olmamıştır. Hükümetler sosyal güvenlik fonlarını ucuz kredi olarak görmüş ve kullanmışlardır. Siyasi müdahaleler ile ekonomik ve sosyal politikaların maliyeti sosyal güvenlik kurumları üzerine yıkılmıştır.

Diğer taraftan fon kullanımında belirli sınırlamalara rağmen yönetim hataları da yapılmıştır. Kurumların kendi ihtiyaçlarının çok üzerinde gayrimenkul yatırımları yapılmıştır. Kendi amaçları dışında bir takım faaliyetlerde bulunmuşlardır. Örneğin, sigortalılara borç verilmiş, ucuz konut kredisi verilmiş, turistik tesisler kurulmuş ve işletilmiştir. Böylece sosyal güvenlik kurumları mevcut bütçe açıklarından çok daha fazla kayıplar yaşamışlardır. Halbuki sosyal güvenlik kurumlarının bu tür yan hizmetlerle uğraşmaması gerekmektedir.

Ayrıca aktüeryal hesaplamalar yapılarak, sigortacılık anlayışına uygun olarak prim toplanmalı ve fonlar buna göre yönetilmelidir. Fon yönetiminin serbest hareket edebileceği bazı yasal düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir. Fonların hangi alanlara yatırılacağını belirleyen kuruluş yasalarında esneklik sağlayıcı değişiklikler

kaçınılmazdır. Aksi halde, iyi bir fon yönetiminin yapacağı fazla bir şey olmayacaktır.

Fonların kullanımında enflasyon oranı dikkate alınmalı ve enflasyon oranının üzerinde reel getirisi olan alanlara yatırım yapılmasının önü açılmalıdır.

Ayrıca bir Sosyal Güvenlik Bankası kurularak, sosyal güvenlik kurumlarının finansman ihtiyaçları bu yolla karşılanabilir. Böylelikle kurumların fonları burada değerlendirilerek, profesyonel fon yönetimi ile etkinlik sağlanabilecektir (Akbulak/Akbulak,2004;199).

I-SAĞLIK HİZMETLERİ YENİDEN YAPILANMALIDIR

İdari açıdan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi şart olmamakla birlikte, kurumlar tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin ayrı bir sigorta kolu olarak örgütlenmesi ve bütün toplumu kapsamına alacak şekilde oluşturulması en önemli zorunluluktur.

Toplumun tüm bireyleri sağlık sigortası kapsamına alınırken fertlerin gelir durumu, statüsü, çalışma durumu gibi faktörler ön plana çıkmamalıdır. Genel sağlık sigortasında gelir ve çalışma durumuna göre bir ayırım yapılmaksızın herkese eşit ve kabul edilebilir düzeyde sağlık hizmeti verilebilecek bir sistem getirilmelidir.

İ-TEK ÇATI ALTINDA TOPLANMA

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması yönünde bazı görüşler bulunmaktadır. Ancak tek çatı ile ne kast edildiği farklı çerçevelerce farklı algılanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi gerektiğini söyleyen görüşe göre, sosyal güvenliğin kurumlarının bir tek yönetim altında birleştirilmesi, sosyal güvenliğin etkinliği açısından yararlı olacağından sosyal güvenlik kurumlarının mutlaka tek çatı altında toplanması gerekmektedir. Aralarında sistematik bir bütünlük oluşturulmamış değişik kurumların, sosyal

güvenlik gibi bir kamu hizmetini yürütmeleri bir çok sorunu beraberinde getirir ve sosyal güvenliğin etkinliğini azaltır. Özellikle sosyal korumada eşitlik ilkesi örgütsel bütünlüğü kaçınılmaz kılar (Centel,1991;371;Centel,1997;75-76;Okur, 1985; 532,İLO,1996;62).

Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesine gerek olmadığını söyleyen görüşe göre, sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında birleştiren örneğin, Avusturalya ve İzlanda bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi rasyonel olmadığı gibi bunun idari, siyasi ve hukuki açıdan gerçekleştirilmesi çok zor hatta gereksizdir(Alper, 1990;12;DPT, 2001; 109). Diğer bir görüşe göre de, üç kurumun bağlı olduğu bakanlığın vesayetinden kurtulup idari ve mali özerkliğe (Almanya'da olduğu gibi kendi kendine yönetim ilkesi) kavuşturulmasıdır. Kurumlar siyasi iktidarın müdahalelerinden kurtarılmalıdır. Bunların yönetimleri, siyasi iktidarın ürettiği politikaları uygulayan kurullar değil, kendi mali ve idari politikalarını üreten kurullar olmalıdır (Sözer, 1994;6; TİSK,1999;46;Centel,1982;1-3).

İLO hiçbir zaman sosyal güvenlikle ilgili idari yapılanma ve örgüt içinde özel bir model olmadığını, her ülkede farklı durumlar nedeniyle farklı yapıların oluştuğunu, idarelerin gerek duyulduğunda düzeltildiklerini kabul eder. Bu nedenle İLO, hiçbir ülkeye sosyal güvenlik sisteminin idari yapılanması ve örgütlenmesi konusunda bir sistem önermez. Her ülkenin kendine has örgütlenme yapısı olduğunu kabul eder. Bu nedenle hem etkili, hem de etkin olan, katılımcılarıyla birlikte çalışan, yardım ve tavsiyelerde bulunan, açıklayan ve mantık yürüten, gözetime gereken kuralları ve düzenlemeleri tarafsız olarak uygulayan ve hak iddiasında bulunan ya da hak sahibi olan bir kişinin aleyhine bir karar çıktığında, bağımsız bir merciye itiraz hakkı da kesin ve açık olarak bulunan yönetim şekli olarak tanımlamaktadır(Baley,2002;3-7).

Tek çatı altında toplanabilme düşüncesi ilk bakışta olumlu görünse de, her kurum açısından, her sigorta kolu açısından, işveren, çalışan, devlet olmak üzere her taraf açısından ayrı ayrı gelir gider dengelerinin belirlenmesi, finansmanının ve

aktüerya hesaplarının yapılması ve demografik yapının da dikkate alınması gerekmektedir (Akbulak/Akbulak,2004;197).

Sistemin yapılanma şekli ve mevcut durumunun bu hali ile birleşmeye uygun olmadığını kabul etmek gerekir. Kısa vadede sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasının amaçlanması yanlış olur. Çünkü, geçmişten gelen hak ve yükümlülüklerin bir anda ortadan kaldırılması hukuka ve sosyal devlet ilkesinin gereklerine uygun düşmemektedir. Bunun yerine kısa vadede sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması daha uygun olacaktır. Yani kurumların sağladığı yardımlara hak kazanma koşulları ve yardımların düzeyi gibi konularda norm birliğinin sağlanması, yönetimde birlikten daha önemli ve gereklidir (Tezel/Kurt,2003;145-146).

Burada gözden kaçmaması gereken önemli bir konu da primsiz sistemin (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Çıraklık Eğitim Merkezi Genel Müdürlüğü, İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Başbakanlık Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Yeşil Kart uygulaması, 65 Yaş Aylığı) bu sürecin dışında bırakılamayacağı hususudur. Halen sosyal güvenlik kurumları kendi sorunlarını çözümleyemediklerinden, birleştirilmelerinin, ekonominin ve toplumsal düzenin değişen koşullarına uyum kabiliyeti düşük, hantal bir dev organizasyonun yaratılması tehlikesi nedeniyle daha büyük problemlere sebep olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Fakat, sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında toplanmasının düşünülmesi halinde ise bunun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Mevcut durumları göz önüne alınarak SSK, Bağ-Kur ve TC Emekli Sandığı'nın tek çatı haline getirilmesi sıkıntılı bir süreçte gerçekleşecektir.

'Tek çatı' uygulaması, sosyal güvenlik kuruluşları uzun vadeli bir mali rehabilitasyon planı çerçevesinde mali kriz tehlikesinin tamamen bertaraf edilmesinden, sağlıklı ve güvenilir bir veri ve kayıt sistemi oluşturulmasından sonra, ekonomik gelişmenin yüksek olduğu dönemlerde gündeme getirilmelidir. Bu kuruluşlar, öncelikle tüm kesimleri kapsayacak şekilde yaygın hizmet verebilir norm

ve standartlara kavuşturulmalı; fon yönetimleri profesyonel ve özerk olmalı, yapılan işle amaca uygun bir kadro ve iş akışı oluşturulmalı, sosyal güvenlik kurumlarının etkili bir mali denetime ve aktüeryal yapıya kavuşması için yatırımlar yapılmalıdır. ‘Tek çatı’ uygulaması ancak bu tür iyileştirme çabalarının sonuçları alındıktan sonra, kendisinden bekleneni verebilecektir (Akbulak/ Akbulak, 2004; 197).

Bir tek kurum bünyesinde, tüm sosyal sigortacılık hizmetlerinin verilmesi yerine, ilk önce kurumlar aynı üst yönetime bağlanarak bir geçiş süreci başlatılmalıdır. Çünkü, mevcut sistemin dağınıklığından ortaya çıkan kaynak israfı, koordinasyon eksikliği önlenmiş olacaktır. Norm birliği sağlandıktan sonra uzun vadeli tek çatı altında birleşme yönünde adımlar atılabilir. Bunun için, sosyal güvenlik kurumlarının öncelikle, “**Sosyal Güvenlik Kurumları Başkanlığı**” çatısı altında toplanması ve bu kurumların faaliyetlerini aynı binada sürdürmeleri sağlanmalıdır. Böylece, tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hem idari ve mali tasarrufları artıracak, hem de uzun vadede norm ve standart birlikteliği sağlanacaktır. Halen, aynı il sınırları içinde hem SSK Sigorta İl ve Sigorta Müdürlükleri hem Bağ-Kur İl Müdürlükleri ve şube müdürlükleri hem de T.C. Emekli Sandığı Bölge Müdürlükleri ile irtibat büroları için ayrı binalar, ayrı personel, ayrı demirbaş ve diğer giderler yapılmaktadır. Tek çatı altında birleştirildiği takdirde bina, personel ve diğer giderlerde önemli oranda tasarruflar sağlandığı gibi, bu kurumların birbirleri ile iletişimsizliğinden kaynaklanan mükerrer ödeme ve giderler ile kayıtdışı çalışma ortadan kaldırılacaktır. Her üç Kurum için ayrı ayrı yapılan ve yapılması düşünülen otomasyon giderlerinden de çok önemli oranda tasarruf sağlanacaktır (Tezel/Kurt,2003;145-146).

Ayrıca, sosyal güvenlik sistemi için (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu benzeri) bir üst kurul oluşturulmalıdır. Böylelikle, sosyal güvenlik sistemi, dış etki ve baskılardan kurtarılarak, sosyal güvenlik kurumlarının sosyal sigortacılık ilkelerine göre hizmet vermeleri sağlanabilecektir (Tezel/Kurt,2003; 146).

J-BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ

4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile, kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sistemi düzenlenmiştir(Tezel/Kurt,2003;146).

Özel sigortalar ve bireysel emeklilik sistemi, çalışanların ikinci bir gelir elde etmelerine yöneliktir. Sosyal güvenlik kurumlarının “sosyal” niteliği ve kurumlaşmış yapıya sahip olmalarından dolayı, özel sigorta kuruluşlarının, tamamlayıcı ve yardımcı bir alternatif olarak değerlendirilmesi gereklidir.

K-BORÇLANMA YASALARI ÇIKARILMAMALIDIR

Günümüze kadar çıkartılan borçlanma yasaları bütün dengelerini alt üst etmiştir. Borçlanma yasaları ile pasif sigortalıların sayısında büyük bir artma görülerek aktif/pasif oranı kabul edilebilecek seviye olan 7-8'in çok çok altına inmiştir. Aktüeryal dengeleri olumsuz yönde etkileyen borçlanma yasaları çıkarılmamalı, Kurumları doğrudan ilgilendiren bir düzenleme kanunlaşmadan önce aktüeryal hesaplamalar göz önünde bulundurulmalıdır. Aktüeryal hesaplamalar sonucu, Kurumların gelirlerine oranla giderlerin artacağı tespit edildiği takdirde, bu tür düzenlemelerde, söz konusu açığın hangi kaynaktan ne şekilde karşılanacağı mutlaka belirtilmelidir (DPT,2001;84).

L-PRİME DAYANMAYAN ÖDEMELER KALDIRILMALIDIR

Hükümetler, sosyal sigorta kuruluşlarını bir sosyal yardım kuruluşu olarak görmekten vazgeçip, sosyal yardım zammı gibi prim karşılığı olmayan ödemeler yapmakla yükümlü tutmamalıdır. Bu çerçevede, öncelikle SYZ hemen durdurularak

söz konusu ödemeler, ya aylıklarla birleştirilmeli ya da Devlet tarafından yani genel bütçeden karşılanmalıdır. Sosyal Yardım Zammı bedelini ödemeyenler için ise tahkim yasası öncelikle çıkarılmalıdır.

Prim alınmadan ödenen sosyal yardım zammı ödemesinin Kurumun üzerinden alınması gerekir. Söz konusu ödemeler, emekli aylıklarının bir parçası haline geldiğine göre ya Devlet tarafından aylıklarla birleştirilerek genel bütçeden karşılanmalı ya da T.C. Emekli Sandığı'nda olduğu gibi, 'taban aylık' sistemine dönüştürülmeli, bunun için de aktif sigortalılardan taban aylık ödemelerine karşılık prim alınmalıdır(Duygulu/Pehlivan,2004;103).

Kurum primli sigorta kuruluşu sıfatına kavuşturulmalıdır. Emekli Sandığının prime dayalı bir sosyal güvenlik örgütü niteliğine yeniden kavuşabilmesi için; çalışanlarla, emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları ek gösterge uygulaması, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı, Kore-Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağlık yardımları, Hazine adına yapılan görevler, emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri gibi uygulamalar konularında düzenlemeler yapılmalıdır.

Devlet memurlarına normal aylıklarıyla ödenen çok sayıdaki ücret unsurlarının sadeleştirilerek, birkaç kaleme indirilmesi gerekmektedir.Tüm tazminatlardan, özellikle özel hizmet tazminatından emeklilere de yansiyacak şekilde kesenek alınmalıdır. Devlet Memurları Yasası yeniden düzenlenerek, temel ve hizmet göstergeleri karşılığında alınan maaş ve aylıklar, emekli keseneğine tabi tutulmalı ve bu yeni ücretler emeklilere de yansıtılmalıdır.

2022 Sayılı Yasayla yapılan uygulamalara son verilerek, bu ödemelerin, il ve ilçelerde örgütlenmiş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yapılması sağlanmalı, bunun için söz konusu Vakıflara her yıl genel bütçeden ödenek aktarılmalıdır.

V-SGKB'NİN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ REFORM ÖNERİSİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Bu bölümde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından düzenlenen 29 Temmuz 2004 tarihli Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Taslak metinde sosyal güvenlik kavramı tanımlanıp, amaçları belirtildikten sonra, neden reforma gerek duyulduğu, amaçları, düşünülen reformun genel çerçevesi, sosyal koruma adı altında önerilen yeni sistemin yapısı açıklanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplamaya yönelik olarak hazırlanan metinde, önerilen temel amaçları;

- *Adil ve kolay erişilebilir olması,
- *Eşit hak ve yükümlülükler öngörmesi,
- *Yoksulluğa karşı etkin koruma sağlaması,
- *Mali açıdan sürdürülebilir olması şeklinde ifade edilmiştir.

Taslak metinde reforma ihtiyaç duyulması temel olarak şu nedenlere dayandırılmıştır (Türk-İş,2005;8-9;SGKB, 2004;5-20):

*Bugün için ülkemiz genç nüfus yapısına sahiptir. Önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfus azalacak, buna karşılık çalışabilir nüfus artacaktır. “Demografik fırsat penceresi” olarak adlandırılan bu fırsat çok iyi değerlendirilmelidir. Aksi takdirde 2030 yılından sonra nüfus yaşlanacaktır.

*Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması için son 10 yılda yapılan transferler 2003 yılında elde edilen milli gelire eşitlenmiştir. Bu durum borçlanma faizleri ile enflasyonun yükselmesine, ekonomik gelişmenin olumsuz etkilenmesi ile yatırımların engellenmesine neden olmaktadır.

*Belirtilen olumsuzluklar, sürdürülebilir büyüme oranına erişmeyi engellemekte, işsizlik oranını arttırmakta ve gelir dağılımındaki eşitsizliği arttırmaktadır. Gini katsayısı %44'e ulaşmıştır. Gelirin daha adil olduğu ülkelerde bu oran % 20-25'tir.

*Mevcut sistem tüm nüfusu koruma altına almamıştır. 2003 yılının verilerine göre işgücünün % 48'i bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi çalışır iken % 52'si (yaklaşık 11 milyon kişi) kayıt altına alınamamıştır.

*2003 yılı itibariyle ulusal sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payının % 6,6 olmasına karşın sağlık göstergeleri çok olumsuzdur.

*Mevcut sistem bu yapısı ile yoksulluğu arttırmakta ve yoksulları korumamakta, toplumsal barışı tehdit etmektedir.

*Gelir arttırıcı ve gider azaltıcı uygulamalar nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları büyümüş, sistemin sürdürülebilirliğini tehdit eder boyuta gelmiştir.

*Emekli aylığı bağlama oranları yüksektir. Uzun süre aylık ödenmektedir.

*Kurumlar dağınık yapıları nedeniyle eşgüdüm içinde çalışmamaktadır.

*Kurumlar hantal yapıları ile de etkin hizmet sunamamaktadır.

Tüm bu olumsuzlukları ortadan kaldıracağı gerekçesi ile önerilen yeni sistem; sosyal koruma adı altında dört bileşenden oluşmaktadır.

Birinci bileşen, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmetinin finansmanını sağlayacak Genel Sağlık Sigortasıdır. SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Kamu çalışanları ve yeşil kartlılar olmak üzere beş farklı standartta sunulan kamu sağlık sigortacılığı kaldırılıp, eşit kapsam ve kalitede sağlık hizmeti sunan bir yapıya

dönüştürülecektir. Katılım zorunlu olacak, yoksulların primleri devlet tarafından ödenecektir. Yönetmelikle belirlenecek temel teminat paketindeki sağlık yardımları primler ödendiği sürece verilecektir. Sağlık hizmeti üretilmeyip satın alınacaktır. Aile hekimliği ön plana çıkartılacaktır.

İkinci bileşen sosyal yardım ve hizmetlerdir. Dağınık bir halde yürütülen sosyal hizmet ve yardımları toplulaştırılarak nesnel yararlanma ölçülerine dayalı bir sistem olacaktır.

Üçüncü bileşen emeklilik sigortasıdır. Bu sistemde beş farklı emeklilik rejimi kaldırılarak hak ve yükümlülükleri eşit olan bir emeklilik rejimi oluşturulacaktır. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı ve hesaplamasında yeni, düzenlemeler yapılacaktır. Emekli olmak için gerekli olan prim ödeme gün sayısı 9000 güne, asgari aylıkta 5000 güne çıkartılacaktır. Emeklilik yaşı 2035 yılından itibaren kademeli olarak 68'e yükseltilecektir. Aylık bağlama oranı kademeli olarak yıllık % 1,5'a düşürülecektir. Malullük aylığına hak kazanmak için gerekli olan prim gün sayısı 3600 güne yükseltilecektir.

Dördüncü bileşen kurumsal yapılanmadır. Bu sistemde yeni ve tek bir kurumsal yapının oluşturulması hedeflenmektedir.

Reform kavramı, mevcut yapının uzlaşa içinde ıslah edilerek düzeltilmesini ifade etmektedir. Taslak metin ise reform olarak nitelenmesine karşın mevcut hakları geriye götüren kökten değişiklikler içermektedir.

Metinde sosyal güvenlik kavramı yerine "sosyal koruma sistemi" kullanılmıştır. Sosyal devlet, uygulanan ekonomi politikalarının sonuçlarına ilişkin koruma amaçlı politikalarla, çalışanların ve bu uygulamalardan etkilenen kesimlerin risklerini ortadan kaldırır. Sosyal güvenlik, bu doğrultudaki önlemleri kapsayan sosyal koruma sisteminin yalnızca bir boyutunu tanımlamaktadır. Sağlık ve sosyal yardım da bu alanın başka boyutlarıdır. Yani sosyal koruma kavramı, içinde sosyal güvenlik, sağlık ve sosyal yardım yanında, çalışma yaşamı(bireysel ve toplu çalışma

ilişkileri), eğitim, mesleğe yöneltme ve istihdam, sosyal ücretler ve yardımlar ve yoksulluğu ortadan kaldırmayı hedefleyen çeşitli uygulamaları tanımlamaktadır. Ancak literatürde sosyal koruma daha çok primsiz sistemi tanımlamaktadır. Bu nedenle kavram giderek yanlış algılamalara neden olabilecektir. Sosyal güvenlik kavramı tüm sistemi içeren kavram olarak korunmalıdır(Türk-İş, 2005;12).

Taslak metinde tüm kesimlerce kabul edilen sorunlar sıralandıktan sonra sistemi bu noktaya getiren sorunlar üzerinde durulmamış, sadece sonuçlar değerlendirilmiştir. Oysa ki sistemi bu noktaya getiren nedenler aynı zamanda sorunların çözümlerinin de dayanak noktasını oluşturmaktadır.

Metinde dikkati çeken hususlardan biri mevcut sistemin toplumsal barışı tehdit eder hale geldiği yolundaki iddiadır. Oysa ki “ uygulamaya başladığı günden bugüne sosyal güvenlik sistemimiz bir bütün olarak incelendiği zaman sistemin devlete en az yük yükleyerek en büyük faydayı sağladığı görülmektedir.” Sosyal güvenlik sistemimizin dengeleri kaybettirilinceye kadar devlet bütçesinden doğrudan yardım almadan işlevini sürdürmüştür. Toplumsal barışı tehdit etmenin aksine, son 2001 yılında yaşanan ekonomik krizde olduğu gibi en sıkıntılı dönemlerde toplumsal barışı sağlayan, koruyan temel güvence olmuştur. Kaldı ki 58 yıldan beri uygulanan ve topluma yerleşmiş bir sistemden yepyeni bir sisteme geçiş için onun halen uygulanmakta olduğu ülkelerde de iflas etmiş, terk edilmiş olması gerekir. Halbuki sistemin esin kaynağı olan Bismarck modeli, onu uygulamakta olan ülkelere ihtiyaç doğrultusunda reforma tabi tutularak uygulanmasına devam edilmektedir(Türk-İş,2005;12-13).

Reform girişimine gerekçe olarak öne sürülen ve nedenlerine vurgu yapılan konulardan biri de yoksulluktur. Yoksulluk en yalın tanımıyla, asgari beslenme gereksinimi ile barınma, sağlık ve eğitim gereksinimlerini karşılamak için yeterli araç ve olanakların yokluğu sonucu ortaya çıkan bir fiziksel yoksunluk durumudur. Yaşamını sürdürmek için gerekli geliri çalışarak elde etmek zorunda kalan kesimler için işsiz kalmak ya da istihdam edilmemiş olmak, yoksulluk kısır döngüsünün başlangıç noktasıdır(DİSK,2004;2).

Sistemi kökten ve hızla değiştirmenin bir gerekçesi ise, “son 10 yıldır sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için kullanılan kaynakların nerdeyse Türkiye’nin 2003 yılında yarattığı toplam milli gelire eşit olduğu” ve bu olumsuzluktan kurtulmak için demografik yapımıza göre 20 yıl daha devam edeceği belirtilen fırsat penceresinden ivedi yararlanma isteğidir. Oysaki sigorta fonları değerlendirilip, sigortalılara dönüşüne izin verilmeyip ucuz kredi olarak amaç dışı kullanılması mevcut durumun en önde gelen sebeplerindedir. Bu nedenle şimdi yoksullara gidecek kaynakların sigorta açıkları için kullanıldığı tespiti doğru değildir(Türk-İş,2005;13).

Reform önerisinde sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden ayrılan kaynağın yoksulluğun nedeni olduğu gibi yanlış bir kabulden yola çıkılarak; sosyal güvenlik kurumları(SSK,ES,Bağ-Kur) ile sosyal yardım sistemi, dolayısıyla bu sistem içinde olanlar karşı karşıya getirilmektedir. Toplumun yoksul kesimlerine sosyal yardım olarak gitmesi gereken mali kaynağın sosyal güvenlik kurumlarının “açığının kapatılması”nda kullanıldığı iddia edilerek; bu açık kapatılırsa, yani sosyal güvenliğe hiçbir kaynak aktarılmazsa bu tutarın sosyal yardımlarda kullanılacağı, bunun da yoksulluğu hafifletebileceği söylenmektedir.

Milli gelirden ayrılan payın dağılımı belli değildir. Ne kadarlık kısmının sosyal yardım hizmetlerine ayrıldığı bilinmemektedir. Ülkemizde tüm hak sahiplerinin ulaşabileceği çağdaş bir sosyal yardım hizmetlerinin sunulmadığına ve böyle bir yapının da olmadığına göre sistemi suçlamak gerçekçi değildir. Kaldı ki uygulamada devlet adına önemli ölçüde bu görev sisteme yükletilmiştir. Uzun ve ağır maliyetli tedaviyi gerektiren hastalığa tutulmuş olanların yoksulların %80’inin bu hastalıkların (kanser, hemodiyaliz, organ nakli vb.) sigortalama yolu ile SSK tarafından tedavi edildiği bilinmektedir. Aslında sistem yoksulluğu arttırmanın aksine yoksulu koruma hizmeti sunmuştur. Devletin yapması gerekeni sosyal güvenlik kurumları yapmıştır(Türk-İş,2005;14).

Sosyal güvenlik sistemi insanları yoksulluğa karşı koruma amacına indirgenemez. İLO Sözleşmelerinde de düzenlendiği gibi, sosyal güvenlik geçici veya daimi işgörememezlik durumlarına karşı koruma sağlar. Yoksullukla mücadele ise sosyal güvenliğin ötesinde makro ekonomik göstergelerle ilgili, ekonomi politikaları gerektirir. Yoksullara, sosyal yardımlarla değil, yoksulluklarını kaldıracak, gelir dağılımında iyileşme sağlayacak ekonomi politikalarla ve eğitim, sağlık, gelir sağlayacak sosyal politikalarla ulaşmak gereklidir (DİSK,2004;11).

Sosyal güvenlik sistemlerinde, çalışanlar öznedir. Etkin yurttaşlar olarak, hak ve yetki sahibidirler. Sosyal yardım sisteminde ise hak yerine, yardım ve ianeden söz edilebilir. Yurttaşlık hakkı temelinde kurgulanmayan bir yardım sistemi kolaylıkla, onur kırıcı bir bağışlamaya ve siyasal bir araca dönüşebilir (DİSK,2004;3).

Yeni önerilen emeklilik sisteminde yaşlılık aylığını hak etme koşulları ağırlaştırılarak prim ödeme gün sayısı 7000 günden 9000 güne, kısmi emeklilikte 4500 günden 5000 güne, yaş 2035 yılından itibaren kademeli olarak 60'tan 65'e, malullük aylığını hak etme prim gün sayısı 1800 günden 3600 güne yükseltilmektedir. Aylık bağlama oranının da 2040 yılında bağlanacak aylıklar için yıllık %1,5'e düşmesi hedeflenmiştir(ÇSGB,2004;41-48).

Sosyal güvenliğin en temel özelliği istihdamın çoğalması ve herkesin sigortalı olmasıdır. Türkiye, genç bir nüfus piramidine sahip bir ülke olarak, sosyal güvenlik sisteminin bu özelliğinden en fazla yararlanması gereken ülke konumundadır. Bu olanak söz konusuysa ve bu denli genç nüfusa karşın, çalışanların emeklilikle ölüm arasındaki yaşam süresi kısaltılarak sistemin finansman açığı kapatılmak istenmektedir. Emeklilikte geçen sürenin kısaltılması, çalışanların gelecekte için oluşturdukları fondan yararlanma süresinin azaltılması, buna ek olarak emekli aylığına getirilen sınırlamalarla, kendi birikimlerinden yararlanma süreleri düşürülmektedir.

Yeni iş kanunu ile esnek çalışma düzenlenmiş iken sigortalının 9000 gün prim ödeyerek emeklilik hakkını elde etmesi ya da 5000 gün prim ödeyerek kısmi

aylığı hak etmesi asla mümkün olmayacaktır. Tablo dan da görüldüğü üzere ülkemiz çalışma hayatında sigortalıların 50 yaşından itibaren çalışma şansları 55 yaştan itibaren de çalışarak prim ödeme imkanları azalmaktadır. Böyle bir yapı içinde sigortalıların emeklilik yaşı ile prim gün sayısını arttırmayı düşünmek ülke koşulları ile bağdaşmamaktadır(Türk-İş,2005;30). Ayrıca hak ve yükümlülüklerin daha da ağırlaştırılması kayıt dışı çalışmayı arttırarak sorunun ağırlaşmasına neden olacaktır.

Tablo:53 Yaşa Göre Sigortalı Ve Ortalama Prim Ödeme Gün Sayıları

YAŞ	SİGORTALI	PRİM ÖDEME GÜN SAYISI
40	156.646	3.935
45	74.124	4.394
50	39.159	4305
55	9822	3774
60	3.409	2660
65	1.663	1.830

Kaynak: SSK İstatistikleri Türk-İş 2005;30

Sosyal güvenlik reformu ile emeklilik sistemlerinin tek bir çatı altında toplanarak, aralarındaki farklılıkların giderilmesi ve emeklilik ücretlerinin hesaplanmasında da asgari ücret dolaylarında aşamalı olarak eşitlenecek bir yöntem belirlenmesi amaçlardan bir başkası olarak ileri sürülmektedir. Finansman sorunları çözülmeyen, düzgün bir aktüeryal işleyiş gerçekleşmeden, tümü de sorunlu olan bu kurumları (SSK,ES, Bağ-Kur) tek bir yapı içinde bir araya getirmek, kalıcı bir çözüm için uygun görünmemektedir. Böyle bir uygulama, var olan sorunları boyutlandıracağı gibi, kurumların verdiği hizmetin ve işleyişin ortadan kalkmasıyla yaşanacak kaos, toplumsal çözülmeye yol açabilecek yeni sorunlar yaratabilecektir. Devletin düzenli katkısını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek, bu doğrultuda uygun bir başlangıç olacaktır(DİSK,2004;9).

Öneri metninde sosyal yardım hizmetlerine ilişkin faaliyet ve programların toplumun her kesiminin katılımı ile devletin gözetim eş güdümünde yürütüleceği

öngörülmektedir. Çok sayıda kurumun sosyal yardım hizmetlerine devam edecek olması yoksul ve muhtaçların yeterli ve etkin hizmet almalarını önleyebilecektir. Kaynakların en uygun şekilde kullanımına imkan vermeyecektir. Özellikle Sosyal Yardımlaşma Fonunun dışarıda bırakılması, yapılmak istenilen düzenleme ile bağdaşmamaktadır. Sosyal Yardım Fonu gibi büyük bir kaynağın keyfi kullanımının devamına imkan sağlayacaktır. Sosyal tanzim ödemelerindeki dağınıklığında toparlanarak hak sahiplerine adil, eşit yardım yapılmasının hedeflenmemesi reform taslağının önemli eksikliğidir (Türk-İş,2005;31).

Öneri metnin en önemli bileşenlerinden biri kurumsal yapılanmadır. Öneride, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kaldırılarak Sosyal Koruma Kurumu, Emeklilik Sigortası Kurumu, Genel Sağlık Sigortası Kurumu, Sosyal Yardım ve Hizmetler Kurumu olmak üzere dört yeni kurum oluşturulmaktadır. İşKur'da bunlara dahil edildiğinde beş kurum olmaktadır. Mevcut kurumların ıslah edilerek işlevlerini sürdürmesi daha ekonomik iken beş kurumun oluşturulmasının kaynak tasarrufu sağlayacağını iddia etmek gerçekçi değildir. Öncelikle mevcut kurumlar arasında mevzuat birliği sağlamak, norm ve standart birliğinde ortaklaştırmak için düzenleme yapmak daha gerçekçi ve uygun bir çözümdür. Tek çatı bir çözüm olarak seçilse bile, öncelikle kurumlar arasında bu düzenlemenin yapılması gerekmektedir. Bir başka önemli nokta ise kurum yönetimlerinin demokratikleştirilmesi ve gerçekten özerk hale getirilmesidir.

Sistemin sorunlarının temel sebebinin sosyal güvenlik kurumlarının özerk yapıdan yoksun olmalarından kaynaklandığı tüm taraflarca kabul edilmesine karşın, kurumların mali ve idari özerkliklerinin nasıl sağlanıp korunacağı hususlarına öneri metninde hiç yer verilmemiştir. Oysa ki asıl öne çıkartılması gereken kurumların kendi kendini yönetmelerine olanak verecek yapıdır(Türk-İş,2005;15).

Oysa bu seçenek reform önerisinde hiç gözetilmemiştir. Kurumlar arası prime esas kazanç, aylık bağlama şartları, aylık ve gelirlerin yükseltilmesi, kazancın güncellenmesi, sigorta yardımlarının türü ve ödenekler konusunda farklılıkların bulunduğu belirtilmekle birlikte, yapılan çalışmada sadece;

- a)emekli sigortası
- b)sağlık sigortası
- c)sosyal hizmet ve yardımlar üzerinde durulmaktadır.

Emekli sigortası dışında yer alan ve İLO'nun sosyal güvenlikle ilgili 102 sayılı Sözleşmesinde sayılan maluliyet, ölüm, analık, meslek hastalığı, sakatlık, işsizlik sigortaları ve bunların işleyişine ilişkin sorunlara, iyileştirme ve bütünleştirme politikalarına yer verilmemiştir(DİSK,2004;9).

Öneri metnindeki en önemli eksiklik gerek kurulmak istenen sosyal sigorta sistemlerinin aktüeryal hesaplarının yapılarak kaynaklarının gösterilmemesi, gerekse kurumsal yapının ön yapılabilirlik araştırmasının olmamasıdır. Oysa ki tüm nüfusu kapsayacak bir yapının oluşturulması hiç kuşkusuz önemli ölçüde kaynağı gerektirmektedir.

Sosyal güvenlik hakları kişinin hayatında uzun bir süreci ilgilendirmektedir. Bu hakların kazanılması veya kaybedilmesi çok kısa bir sürede olamaz. Bu nedenle, sağlıklı bir planlama ve düzenleme yapılmadan kısa vadede kurumları birleştirmek ilerde ciddi sakıncalar doğuracaktır. Sosyal güvenlik sistemi yeniden yapılandırılırken bu hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

SONUÇ

İnsanlık tarihi kadar geçmişlere giden, modern anlamda ise 20. yüzyılda kurumsallaşan, çağdaş uygarlığın en önemli kazanımlarından olan sosyal güvenlik sistemlerinin, önemli bir mali kriz içinde bulunduğu ve bu nedenle gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerin köklü bir reform süreci yaşamakta olduğu gözlenmektedir.

Sosyal güvenlik, bireyleri fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklere karşı koruyan bir sistemdir. Sosyal güvenlik bir amaç olup, sosyal sigortalar, sosyal yardım ve hizmetler ile sosyal teşvik uygulamaları bu amaca ulaşılmasını sağlayan başlıca araçlardır. Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı, birey ve ailesine bir güven duygusu vermek, onları yarın endişesinden kurtarmaktır. Ancak, bugün Türk sosyal güvenlik sistemi insanlara bu güveni verememektedir.

Sosyal güvenlik, sosyal siyasetin vasıtası olarak, sosyal yönü ağır basan bir kurum olmakla birlikte; işleyişinin gösterdiği özellikler nedeniyle, finansal boyutu önemli iktisadi bir kurumdur. Sosyal güvenlik sisteminin , GSMH'daki payının yüksekliği ve zamanla bu payın artma eğilimi göstermesi, adeta bir "günah keçisi" , ekonomide bir kara delik olarak görülmesine ve algılanmasına neden olmuştur. Ancak, ülkeler için iyi organize edilmiş ve bütün toplumu kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin gerekliliği günümüzde tartışma götürmez bir realitedir. Aslında, günümüzde, sosyal güvenlik sistemi vazgeçilemez bir kamu hizmeti hüviyeti ile milli gelir/bütçe içinde önemli bir paya ulaşmaktadır. Ancak, bir maliyet unsuru olarak sosyal güvenlik ucuz olmayan bir kamu hizmetidir.

Bütün dünyada sosyal güvenlik sistemleri bir kriz içinde bulunmaktadır. Tüm gelişmiş ülkelerde başta nüfusun yapılanmasına bağlı olarak sigorta sistemlerinin aktif-pasif dengesi bozulmakta, yaşlanan nüfusa bağlı olarak sosyal yardım zammı ödemeleri, emekli aylığı ve sağlık giderlerinin artması nedeniyle ekonomik büyümeye rağmen sosyal güvenlik sistemlerinin aktüeryal dengeleri bozulmaktadır. Mevcut bozukluğa bir de yüksek işsizlik oranları eşlik etmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi bakımından çok önem taşıyan genç bir nüfus bulunmasına rağmen bu kitle ne ekonomik büyümeye ne de sosyal güvenlik sistemine katkı sağlayamamaktadır.

Rakamlara bakarak sistemin tamamen çöktüğü, ekonomik ve sosyal anlamının kalmadığı iddiaları olmakla birlikte doğru değildir. Çünkü sosyal güvenlik kurumları çok önemli bir sosyal role sahip olarak hem devlet olmanın gereği olan insani bir faaliyeti, hem de makroekonomik sonuçları olan bir ekonomik faaliyeti sürdürmektedirler.

İçinden geçmekte olduğumuz sürecin hakim ideolojisi neo-muhafazakarlık(bir başka isimlendirmeyele neo-liberalizm) olarak ve belirgin karakteri, devletin sosyal niteliklerini mümkün olduğunca terk etmesi ise de bu yaklaşımı, hem tarihsel geleneğimiz hem de insani bakış açısından sağlıklı kabul etmek mümkün görülmemektedir. Hele bu konu, sosyal güvenlik açısından ele alındığında, örneğin sağlık sigortası bakımından, parasını ödeyenin sağlık hizmetleri alabileceğini, ödemeyenlerin ise başının çaresine bakması gerektiğini söylemek doğru bir yaklaşım değildir(Eryiğit,2004:142).

Türk sosyal güvenlik sisteminin 1990'lı yıllarda tam bir kriz içine düştüğü, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının gittikçe büyüdüğü, Hazine katkısı olmadan ayakta kalamayacak ve sistemden yararlananları bile tatmin etmeyen bir duruma geldiği inkar edilemeyecek bir gerçektir. Ülkemizde sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmanın ana şartı Dünyadaki gelişmelerin ışığında temel sosyal güvenlik ilkelerinin (gelirin yeniden dağılımı, tasarruf ve sigorta) yeniden çalıştırılmasıdır.

Türk sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu mali/finansal kriz uzunca bir zamandır gündemi meşgul etmekte, Kurumların açıklarının her yıl büyüdüğü ve artık reforma tabi tutmak gerektiği Türkiye'de hemen herkes tarafından ifade edilmektedir. Sosyal güvenlik sistemimizin reform ihtiyacı gerçektir. Ancak ayrı ayrı olarak üç sosyal güvenlik kuruluşunun nasıl bu hale geldiğinin bilinmesinde

yarar bulunmaktadır. Çünkü geleceğin ve yeni sistemin doğru kurulabilmesi için teşhisin doğru yapılması gerekmektedir. Ülkemizdeki sorunlar sistemden kaynaklanmayıp onun özünden uzaklaştırılarak tahrif edilmesinden doğmuştur.

Kendi içinde aktüeryal dengesi oluşturularak doğru kurulan sistemin tahrif edici siyasi müdahalelerle (hak ve yükümlülüklerin değiştirilmesi, hizmet borçlanma uygulamaları, karşılıksız ödemeler, kaynakların ucuz kredi olarak kullanılması vb.) bu duruma geldiği tüm kesimlerce kabul edilen bir gerçektir.

Kriz nedenleri arasında öncelik, bozuk alt yapıdan kaynaklanmaktadır. Nüfusun % 46'sı tarım sektöründedir. İşletmeler dahi kaçak işçi çalıştırmaktadır. Ülkemizde gelir dağılımı bozuk, vergilendirme adil değildir. Enflasyon yüksek, büyüme hızı düşüktür. Dolayısıyla ekonomik yapı istikrarsızdır. Diğer yandan, siyasi iktidarlar popülist yaklaşımlarla (prim afları, emeklilikte yaş koşulunu kaldırma, hizmet borçlanma yasaları...)kurumlara müdahalelerde bulunarak aktüerya dengesini bozmaktadırlar.

Sosyal güvenlik alanında karşılaşılan problemlerin çözümünde temel nokta, devletin ve kamuoyunun sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak vazgeçilemez olduğunu kabul etmesidir. Yani, devletin temel felsefe olarak bunu kabul etmesi ve buna göre hareket etmesi gereklidir. Yapılacak reform çalışmalarının uygulanabilir olması, bürokrasiyi olabildiğince azaltması, verimliliği gözardı etmemesi, kayıtdışı çalışmayı özendirmemesi, aksine olabildiğince azaltması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik sistemimizin sorunları mevcut yapı korunarak çözümlenebilir. Mevcut sistem ülke koşullarına uygun olarak doğru kurgulanmıştır. Önemli olan sistemi bozan, sistemin yapısına uymayan uygulamaların ve ödemelerin sisteme uyarlanması ve bir daha dışardan müdahale edilmeyecek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi içinde bulunan primli rejime tabi kurumlara (SSK,Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) devletin yasal bir katkısı yoktur. Son 10 yıl içinde bu kurumlar açık vermeye başladıktan sonra, devlet açıkları kapatmak için devreye girmiştir. Ancak bu düzenli ve yeterli bir katkı değildir. Primli rejim içindeki kurumların yükünün işçi ve işverene bırakılmış olması ve devletin finansman krizi çıktığında devreye girmesi, bu kurumlara dolayısıyla sisteme güveni zedelemektedir.

Yapılması gereken hiç şüphesiz gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkenin şartlarına göre belirli bir oranda devlet katkısının zorunlu hale getirilmesidir. Devletin sistemin finansmanına sağlayacağı düzenli katkının, sistemden kaçanlar üzerinde psikolojik anlamda olumlu bir etkisi olacaktır. Devletin sistemin finansmanına katkısı aynı zamanda teşvik edici olmalıdır. İşveren veya bağımsız çalışan, prim ödemediği zaman devletin iştirakinden yoksun bırakılması bir yöntem olabilir.

Herhangi bir sosyal güvenlik sisteminin sağlık göstergelerinin başta geleni, aktif pasif dengesidir. 4 aktif sigortalıya karşılık bir pasif sigortalı olması gerekirken bu oran ülkemizde 1,7'e kadar düşmüştür.

Ancak tek başına aktif pasif dengesinin iyi denilebilecek düzeyde olması sistemin sağlıklı işlediği anlamına da gelmemektedir. Nitekim Bağ-Kur buna tipik bir örnek teşkil etmektedir. 1988 yılında 5.4 olan aktif pasif dengesi her yıl azalmakla birlikte ancak 1996 dan itibaren 3'ün altına inmiştir. Ancak aynı dönem için Bağ-Kur prim tahsilatları ile emeklilere ödenen yaşlılık aylıkları ile aynı dönemde yapılan cenaze yardımı ve toptan ödemeler, diğer ödemeler ve yapılan sağlık yardımları giderleri sistemin hemen başında ciddi açıklar verdiğini göstermiştir.

Aktif-pasif dengesi kadar prim tahsilatı da önem taşımaktadır. Kurumların kaliteli ve etkin bir hizmet verebilmesi için öncelikle primlerin toplanması gerekmektedir. Ülkemizde prim tahsilat oranları çok düşüktür. Sosyal sigorta

kuruluşlarının prim toplama yükümlülüğünün dışında tutulması gerekmektedir. Türkiye bugün, sosyal sigorta primlerinin toplanması açısından ciddi savurganlığa yol açan bir uygulamayı sürdürmektedir. Örneğin, bir işveren yanında çalışan işçinin vergisini vergi dairesine, primini SSK'ya, kendi sosyal güvenlik priminin de Bağ-Kur'a ödemektedir. Üç ayrı kurum, üç ayrı beyanname, üç ayrı yasal sorumluluk yerine, üç ayrı yükümlülük tek beyanname ile vergi dairesine ödenmelidir. SSK kapsamındaki sigortalıların primleri muhtasar beyanname ile Bağ-Kur kapsamındaki sigortalıların primleri de katma değer vergisi beyanname ile vergi dairelerince toplanmalıdır. Toplanan primler, vergileri toplayan Gelirler İdaresince ilgili kuruluşların hesaplarına düzenli olarak aktarılmalıdır. Bu uygulama ile önemli bir tasarruf sağlanacaktır. Ayrıca bürokraside önemli oranda azaltılacaktır. Prim affına son verilmesi de prim tahsilatının hızlandırılmasını sağlayacaktır.

Prim tahsilatlarını cari yatırım araçları ile en iyi şekilde değerlendiremeyen sistemin finansal krize sürüklenmesi doğaldır. Sosyal güvenlik kurumlarının topladıkları fonları aktüeryal hesaplama yapmadan kullandıkları görülmektedir. Bu kurumların bütçelerinde ciddi büyüklükte açıklar olduğu ve ancak hazine yardımlarıyla ayakta kalabildikleri göz önüne alındığında, aktüeryal hesaplamaların önemi daha iyi anlaşılmaktadır. Aktüeryal hesaplamalar yapılarak, sigortacılık anlayışına uygun olarak prim toplanmalı ve fonlar buna göre yönetilmelidir. Fon yönetiminin serbest hareket edebileceği bazı yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Sosyal güvenlikle ilgili bir tasarı parlamentoya sunulduğunda en az 50 yıllık bir aktüeryal hesabın, yasa gerekçesiyle birlikte parlamentoya sunulması gerekliliği getirilmelidir. Böylece yeni düzenlemelerin sosyal güvenlik kurumlarının finansal yapısına etkisi görüleceği için sosyal tarafların daha sorumlu davranmalarına da yol açacaktır.

Kayıtdışı sektörün kayıt altına alınması amaçlanmalıdır. Bunun sağlanması ve ayrıca prim tahsilatının hızlandırılması için işyerlerinin yoğun olarak bulunduğu

yörelere şube müdürlüğü veya irtibat bürosu şeklinde örgütlenmesi özellikle SSK ve Bağ-Kur açısından önem arz etmektedir.

Popülist ve siyasi menfaat sağlamaya yönelik uygulamalardan kaçınılmalı ve sosyal güvenlikte dokunulmazlıklar belirlenmelidir.

Verimlilik ve modern yönetim teknikleri esas alınmalıdır. Aynı zamanda, daha etkin bir hizmetin verilebilmesi ve haklara daha fazla işlerlik kazandırılması için ilgili kurum çalışanlarının ekonomik ve sosyal yönden tatmin edilmeleri gerekir. Ayrıca söz konusu kurumların her birinin çalışanların sağladığı olanaklar en azından aynı düzeye getirilmelidir. Sigortalıların tatmin edilmesi, kurum çalışanlarının tatminine bağlıdır.

Sosyal güvenliğin kapsamı hem kişiler yönünden, hem de sosyal riskler yönünden genişletilmelidir.

Ülkemizde primsiz veya katılımsız rejim içinde saydığımız sosyal yardım ve hizmet olarak verilen hizmetler ve yapılan ödemeler, hizmet alanın en temel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır. Halbuki bir sosyal güvenlik sisteminin birincil amacı, bireylere toplum içinde insan onuru ile bağdaşır bir hayat standardını sağlamak, onları muhtaçlıktan kurtarmaktır. Ancak primsiz rejim içinde yapılan yardımlar o kadar düşüktür ki, hiç kimse bu yardımları sosyal güvenlik yardımı olarak kabul etmemektedir. Bu nedenle, ülkemizde sosyal güvenlik sistemi denilince, akla primli rejim içindeki Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur gelmektedir. Kamu kaynaklarını adil ölçülerde kullanıma sunabilen, ulaşılabilir ve çağdaş hizmet verebilen, sosyal yardım ve sosyal hizmetler sistemi ivedilikle oluşturulmalıdır.

Vakıflar, dinsel inançlar ve acıma duygusu ile dağınık halde verilen sosyal yardım ve hizmetlerin toplanarak, çağdaş ölçütlerde devlet tarafından verilmesine imkan sağlayacak kanun ivedilikle çıkartılmalıdır. Bu yasada, yoksulluk tanımı bölgelerin özellikleri de dikkate alınarak somut ölçütlerle yapılmalıdır. Sistemden yararlanma şartları herkes için eşit ve somut ölçütlere dayandırılmalıdır. Kurumun

temel işlevi yoksulluğu ortadan kaldıracak projeler üretip uygulama olmalıdır. Kanunla oluşturulacak fon kapsamına mutlak suretle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'nda alınmalıdır. Sosyal yardım ve hizmetler bilgisayar ortamında denetlenmelidir. Sosyal tanzim kanunları da sadeleştirilip herkese eşit haklar sağlayacak yapıya dönüştürülerek, bu hizmetlerin Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Kurumu tarafından verilmesi sağlanmalıdır. Gelir düzeyi düşük aileler (ailede çalışanların mesleki faaliyetleri ne olursa olsun) sosyal yardımlarla desteklenmelidir. Kimsesiz ve düşkünler devletin koruma ve güvencesi altında olmalıdır.

Gelir düzeyi belirli bir sınırın altına düşen herkes, sosyal güvenlik sisteminin sağladığı yardımlara hak kazanmalıdır, bu durumda olan fertler sosyal yardım kapsamına alınmalıdır. Her ne kadar 65 yaş aylığı bu nitelikte ise de, hem çok az sayıda yurttaşı kapsıyor olması, hem de yapılan yardımlar açısından yetersizdir. Sadece yaşlılar değil, çalışıyor olup da geliri normal hayat standartlarının altında kalan bireylere de sosyal destek yapılmalıdır. Evsiz, kimi kimsesi olmayan düşkün insanlar ülkemizde oldukça çoktur. Bunların sayısı hakkında kesin bilgilere ulaşmak pek olası değildir. Zira bun insanlar devletin koruyucu ve gözetici şemsiyesinin dışındadırlar.

Emek piyasasına yeni girip iş bulamayan ve hiçbir geliri olmayan gençler sosyal güvenlikten yoksundur. Nüfusumuzun, dünyanın pek az yerinde görülecek kadar, genç olması iş piyasasına (emek piyasası) her yıl binlerce genç insanımızın girmesine neden olmaktadır. Bunlar ne yazık ki iş bulamamaktadırlar. Uluslararası sosyal güvenlik normlarında da belirtildiği gibi bu insanlar, yani hiç işi olmayan ve iş bulamamış bu gençler, işsizlik yardımı kapsamına alınmalıdır.

Gelir elde edemeyecek durumda olan sakatların sosyal güvenlik kapsamına alınması gerekir. Özellikle toplumumuzun özürlü yurttaşlarımıza bakışı göz önüne alındığında bu insanların toplumdaki soyutlanmasının yanında, birde maddi olarak muhtaç durumda olmaları, toplumun moral değerlerini de altüst etmektedir. Hem ekonomik olanaksızlıklar yüzünden, hem de özürlü olmaları nedeniyle bu

insanlarımız eğitim, kültür ve toplumsal yaşamdan mahrumdurlar. Bir an önce sosyal yardım kapsamına alınmaları bu insanların onurları için de önemlidir.

Ev kadınları, sadece eşlerinin eline bakmaları, ekonomik özgürlüklerinin olmaması nedeniyle, ileride herhangi bir boşanma durumunda ortada kalmaktadırlar. Ev kadınları, 1479 sayılı Kanun kapsamında isteğe bağlı sigortalı olabilmektedirler. Ancak bu bir zorunluluk olmadığı için hemen hemen hiçbirinin sosyal güvenliği yoktur. Bunların da zorunlu sosyal güvenlik kapsamına alınmasını özendirici tedbirlere yer verilmelidir.

Mevcut sistemin tüm sorunlarının kendi kendine yönetimden yoksun olmasından kaynaklandığı tüm taraflarca kabul edilmektedir. Bugünkü yapısı ile kurumların yönetimi politika üreten değil siyasi iktidarların ürettiğini uygulayan kurumlar haline getirilmişlerdir. İddia edilen kara deliklerin icra organlarıdır. Kurumsal ahlak oluşturamayan örgütlerdir. Liyakat ilkeleri göz ardı edilerek siyasi tercihlerle atanan beceriksiz yöneticilerin insafına terkedilmiş akıllı yönetimden uzak kurumlardır. İhtiyaca yönelik yatırımları bilinçli olarak engellenip, hizmet satın almaya zorlanan, bu uygulamanın sonucu olarak da artan yolsuzluklarla kaynakları tüketilen, kaynakları dışarı transfer edilen kurumlardır(Türk-İş,2005;33).

Sosyal güvenlik kurumları sosyal tarafların eşit olarak temsil edildiği özerk yönetime sahip kurumlar olarak yeniden yapılanmalıdır. Genel Kurulları Kurum Başkan ve Genel Müdürünü seçme, yönetimi denetleyip ibra etme, bütçe, kadro ve yatırımları onama yetkisine sahip olmalıdır. Yönetim kurumları tarafların eşit temsilinden oluşmalı, kararları başka bir makam tarafından onaylanmadan uygulanmalıdır. Üst düzey yöneticilerin atamaları kanunla belirlenecek niteliklere uygun olarak yönetim kurulu tarafından yapılmalıdır. T.C.Emekli Sandığının prim ve aylık ödeyeni devlet olduğundan yönetim tarafları eşit sayıda Devlet temsilcileri ile memurlardan oluşmalıdır. Bağ-Kur meslek örgütlerine dayalı biçimde yeniden yapılanmalıdır. Tüm sosyal güvenlik kurumları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın özerk yapıda ilgili kuruluşu olmalı, devlet adına denetimleri bu

bakanlıkça yapılmalıdır. Kendi kendine yönetimden hedeflenen sonuçların alınması için merkezi yapıdan uzak daha demokratik yönetim oluşturulmalıdır.

Herhangi bir işverene bağlı olarak çalışıp da sosyal güvenlik kapsamı dışında kalanlar, yani kaçak işçiler sosyal güvenlikten yoksundurlar. Özellikle hizmet sektörü bu konuda en dikkat çeken sektördür. Örneğin temizlik işlerinde çalışan insanların hemen hemen tamamı herhangi bir sosyal güvenlik sistemine dahil değildir. Kaçak çalışma ve çalıştırmanın önüne, devlet denetim mekanizmaları, etkin şekilde çalışarak geçmelidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan reform önerileri metninde projelendirilen BİLTOM (Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi) üç sosyal güvenlik kuruluşunun (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) ve Sosyal Hizmet ve Yardım Kurumunun kayıtlarını içerecek şekilde en kısa sürede hayata geçirilmelidir.

Ülkemizde tüm nüfusu kapsayan genel sağlık sigortası sistemi bulunmamaktadır. Üç sosyal güvenlik kurumu bünyesinde sigortalılara, eş, çocuk ve bakmakla mükellef olunanlara sağlık hizmeti verilmekte, bunun dışında kalan nüfus ise başta yeşil kart uygulaması başta olmak üzere çeşitli alanlarda kapsama alınmaktadır. İdari açıdan sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi şart olmamakla birlikte, kurumlar tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin ayrı bir sigorta kolu olarak örgütlenmesi ve bütün toplumu kapsamına alacak şekilde oluşturulması en önemli zorunluluktur. Gerçekte devletin asli görevlerinden olması gereken, ancak ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin göreviymiş gibi adete devletten bağımsız ve devlete yük olarak gösterilen sağlık hizmetleri vergilerle finanse edilen bir yapıya kavuşmalıdır. Böylece sağlık hizmetlerinden kaynaklanan sosyal güvenlik açığı asıl olması gereken yerde yer almalıdır. Sağlık hizmetleri vergilerle finanse edildiğinde toplumun kazanan kesimlerinden daha az gelirli kesimlerine gelir dağılımını düzenleyici bir sistem oluşmuş olacaktır.

Norm birliğinin sağlanması gerekmektedir. Mevcut yapıda var olan adaletsizlik tam olarak giderilemiyorsa, azaltılması için şu önlemler alınabilir.

Mevcut sistemde yaşlılık aylığı, kısmi emeklilik ve ölüm sigorta dallarında var olan norm farklılıkları giderilmelidir.

Emekli Sandığının bazı iştiraklerinde var olan bazı ödemelerinin Emekli Sandığı kesenekleri dışında kalması uygulamasına son verilerek, Emekli Sandığı iştirakçilerinin de prime esas kazançları SSK sigortalıları ile paralel hale getirilmelidir.

Emekli Sandığından emekli olanlara, prim karşılığı ödenen emekli aylığı dışında yapılmakta olan prim karşılığı olmayan ödemelere son verilmelidir. SSK sigortalıları için yapılmakta olan sosyal destek ödemeleri uygulamasına son verilmelidir.

Tüm kamu görevlileri bakımından norm birliği sağlanmalıdır.

Bağ-Kur ve SSK açısından denetimlerin arttırılması, prim tahsilat oranlarının yükseltilmesi gerekmektedir. Prim affına son verilmelidir.

Ancak tüm bunlarla birlikte ve bunlardan daha önemlisi Türk ekonomisinin öncelikli ihtiyacı, sürekli, düzenli ve istihdam yaratan güçlü bir ekonomik yapıya kavuşmasıdır. Böylece diğer bütün sorunlar daha kolay çözülecektir.

Toplumun tüm bireyleri çağdaş bir sosyal güvenlik sisteminin hayata geçirilmesi için öncelikle sosyal güvenlik bilincine kavuşturulmalıdır. Aksi halde, dünyanın en mükemmel sistemi bile kurulsa, sosyal güvenlik bilinci oluşturulmadığı sürece bir süre sonra sistem işlemez hale gelecektir.

Sosyal güvenlik sisteminde sorunlar, devlet, işçi, işveren ve toplumsal kuruluşların görüşleriyle çözümlenmelidir. Toplumun tüm kesimlerinin üzerinde anlaşacağı bir sosyal güvenlik politikasının hayata geçirilmesi daha kolay olacaktır.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ADAM, Efried/VON HAUF, Michael/JOHN, Marei., **Social Protection in Southeast and East Asia, Bonn, 2002**

AKAD, Mehmet., **Teori ve Uygulamalarda Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul 1992.**

AKDEMİR, Şadi., **Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Tüzükleri Yaygınlaştırılmış Uygulaması, ÇSGB Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2004.**

AKI, Erol/DEMİRBILEK, Sevda.,**Sosyal ve Kültürel Hayatımızda Vakıflar ve İlgili Mevzuat, İstanbul, Mayıs 1996.**

ALPER, Yusuf., **Uluslararası Çalışma Örgütü ve Uluslararası Çalışma Standardı, Bursa, 1995.**

ALPER, Yusuf., **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar(SSK,BAĞ-KUR) Alfa Yayınları, Üçüncü Baskı, 2000.**

ALPER, Yusuf/TATLIOĞLU, İsmail., **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Uludağ Üniversitesi İİBF Bursa,1994.**

ALTAN, Ömer Zühtü., **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1987.**

ALTUĞ, Osman., **Kayıtdışı Ekonomi, İkinci Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1999.**

ARICI , Kadir., **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku, Ankara 1997.**

ARICI, Kadir., **Sosyal Güvenlik Dersleri**, Ankara, 1999.

AYHAN, Abdurrahman., **Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarında Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Sorunu Ve Uygulaması**, Eskişehir, 1983.

BİNOĞLU, Doğan., **Topluluğun Sosyal Güvenlik Politikası**, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara 1992.

BOSKIN, .Michael j., **Too Many Promises: The Uncertain Future of Social Security: A Twentieth Century Fund Report**, Illinois, 1986.

BOZER, Ali; **Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış**, Ankara, 1993.

CENTEL, Tankut., **Avrupa Sosyal Şartı ve Türk Sosyal Hukuk Düzeni** , İstanbul 1991.

CENTEL, Tankut; **Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim Avrupa/Türkiye Karşılaştırılması**, MESS, İstanbul, 1997.

ÇELİKOĞLU, İlyas; **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT, Ankara, Eylül 1994.

ÇUBUK, Ali., **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, G.Ü. Yay. No:21, İİBF Yay. No:18, Ankara 1986.

ÇUBUK, Ali., **Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları**, Ankara, 1982.

DEMİRBILEK, Sevda., **Sosyal Güvenlik Sosyolojisi**, Legal Yayıncılık, İzmir, 2005.

DİLİK, Sait., Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi,
A.Ü. SBF Yayınları, Ankara, 1971.

DİLİK, Sait., Sosyal Güvenlik, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1991.

EGELİ, Hüsni., Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler, İzmir, Eylül 2003.

ERKAN, Hüsni., Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, Türkiye İş Bankası Kültür
Yayınları, No:326, İstanbul, 1994.

ERKAN, Hüsni., Demokrasi ve Piyasa Ekonomisinde Birlikler-Odalar-
Dernekler Sendikalar Tükolmat AŞ. Ağustos, 1992.

ERKUL İ./ALTAN Ö.Z./GEREK N., Sosyal Politika Dersleri, Eskişehir, 1983.

ERKUL, İhsan., İş Hukuku Uygulama Çalışmaları, Anadolu Üniversitesi
Basımevi, Eskişehir, 1987.

ERSAN, Gürbüz., Türkiye’de Sosyal Güvenlik, İstanbul, 1987.

GORDON, S.Margaret., Social Security Policies in Industrial Countries: A
Comparative Analysis, New York, 1990.

GÜLERMAN, Adnan/TAŞTEKİL, Sevda., Ahi Teşkilatının Türk Toplumunun
Sosyal ve Ekonomik Yapısı Üzerine Etkileri, Ankara, 1993.

GÜLMEZ, Mesut., Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollektümü, TODAİE, Yayın
No:250, Ankara, 1993.

GÜVEN, H.Sami., Sosyal Politikanın Temelleri, Ezgi Kitabevi, 3.Baskı, Bursa, 2001.

GÜZEL, Ali/OKUR, Ali Rıza., Sosyal Güvenlik Hukuku, 7.Basım, İstanbul, 1999.

GÜZEL, Ali/OKUR, Ali Rıza., **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 9.Basım, İstanbul, 2003.

Introduction to Social Security; Third Edition, International Labour Office, Geneva,
1984.

İZMİR İTO.,**Sosyal Güvenlik**, Yayın No:16,1995.

KARLUK, Rıdvan., **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, 1996.

KILIÇDAROĞLU, Kemal., **35 Soruda SSK Gerçeği**, Ankara 1995.

ÖNEN, Mesut/TUNCAY, A.Can/ KARAKAŞ, Işıl.,**Avrupa Topluluğu'nda Sosyal
Güvenliğe İlişkin Düzenlemeler ve Türk Sosyal Güvenlik
Sisteminin Uyum Sorunu**, TÜSES, İstanbul 1989.

ÖZBEK, Orkun., **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi**, İzmir Ticaret Odası
Yayımları, Yayın No:16, İzmir 1995.

PEKER, Ayşe., **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması
Tartışmaları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Merkez Bankası
Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No:9703, Ankara,
Aralık 1997.

RICHARDSON ,H., **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik** (Çev.T.Yazgan),
İstanbul,1970.

SÖZER, Ali Nazım., **Sosyal Sigorta İlişkisi(Sigorta)**, İzmir, 1991.

SÖZER, Ali Nazım., **Sosyal Devlet Uygulamaları**, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti
Yayımları No:8, İzmir, 1997.

SÖZER, Ali Nazım., **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, 2.Baskı, İzmir1998.

ŞAKAR, Müjdat., Sosyal Sigortalar Uygulaması,6.Bası,2002.

ŞEN, Ahmet., İşçiler Açısından SSK Gerçeği, Tes-İş Eğitim Yayınları, Ankara,1998.

TALAS, Cahit.,Sosyal Güvenlik ve Türk İşçileri, Ankara, 1953.

TALAS, Cahit ., Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul, 1984.

TALAS,Cahit., Sosyal Ekonomi, 6.Bası, Ankara 1983.

TALAS, Cahit., Türkiye’de Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi, Ankara 1992.

TUNCAY,A.Can., Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 8.Bası, Beta, İstanbul 1998.

TUNÇOMAĞ, Kenan., Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, 5. Bası, İstanbul 1990.

TUNÇOMAĞ,Kenan., İş Hukuku, Cilt.1, Genel Kavramlar-Hizmet Sözleşmesi, 4.Bası, İstanbul, 1986.

UĞUR, Suat, Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri Ve Gelişimi, TİSK Yayın No:244, 2004.

YAZGAN,Turan., Sosyal Sigorta, İstanbul 1977.

YAZGAN , Turan., Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri, İstanbul 1981.

YAZGAN, Turan., İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları,İstanbul 1992.

MAKALELER

AICHMANN, Bernd., “Pension Insurance, Health Care, Poverty Alleviation:Recent Developments in Latin America”, Social Security at the Dawn of the 21st Century, (Edt.:Dalmer D.,Hoskins/Donate Dobbernack/Christiane Kuptsch), New Brunswick,2001.

AKI,Erol/TAŞTEKİL, Sevda., “Sosyal Sigortaların Finansmanında Başlıca Sorunlar”, DEÜ İİBF Dergisi,C.2,S.1.

AKKAYA,Yüksel., Sosyal Güvenlik Tarihi Üzerine Notlar, **Toplum ve Hekim**, Cilt:15, Sayı:6, Mart-Nisan 2000.

AKTAN, Coşkun Can., 21. Yüzyıl İçin “Yeni” **Toplumsal Sözleşme**,İzmir Tarihsiz.

AKTAN,Coşkun Can., “Reform İçin Öneriler”, **Gazete Ege**, 17.03.1996

ALPER, Yusuf., “Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Kriz ve Reform İhtiyacı”, **İşveren**,5/1995.

ALPER,Yusuf.,“Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik” **Çimento İşveren Dergisi** 1998.

.ALPER, Yusuf., “Kayıtdışı Ekonomi Sosyal Güvenlik Sistemini Çökertiyor”,**Türk-İş Dergisi**, Sayı:360, Mart-Nisan 2004.

ARICI, Kadir., “Sosyal Sigorta Sisteminin Kurtuluş Yolu” **Tes-İş Dergisi**, Sayı:1Yıl:1999.

ARICI, Kadir.,“Beveridge Planı”, **GÜİİBF**, Sayı:1-2, 1986.

ARIN, Tülay., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları:Liberal Sosyal Güvenlik Rejiminin Çelişkileri ve İflası”, Kamu Kesimi Finansman Açıkları, Türkiye Maliye Sempozyumu’na Sunulan Tebliğ, Kemer, 14-18 Mayıs 1994.

AYDIN, Sabir., “Devlet Vatandaş İlişkilerinde, Devlet İdaresinde Birlik ve Bütünlük Sorunu”, **TİSK İşveren**, S.1, Ekim 2002.

AYDIN,Ufuk., “Sosyal Güvenlik Özelleştirme Sebepler ve Uygulamalar, **Çimento İşveren**, Cilt:12,sayı:5, Eylül 1998.

AYHAN, Abdurrahman.,“Sosyal Güvenlik Sistemimizi Etkileyen Bazı Faktörler ve Bunların Uluslar arası Karşılaştırmalı Analizi”, Aziz Köklü Anısına Armağan, **A.Ü. SBF Dergisi** No: 535, Ankara 1984.

BALEY,Clieve.,“Governance of Social Security Schemes”,ISSA,Meeting of Directors of Socual Security Organizations İn Asia and The Pasific, İstanbul, 25-27 September,2002.

ÇALIŞKAN,Ömer/POLAT Celal.,“Kayıtdışı İstihdamla Mücadelede Etkili Bir Yöntem:SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Maliye Denetim Birimlerinin Koordinasyonu”, **SGDD**, S.12, 2001.

ÇELİK, Galip., “Yedinci Plan ve Sosyal Güvenlik”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl.9, Sayı.207.

ÇELİKOĞLU, İlyas., “Bir Sosyal Sigorta Programı Olarak İşsizlik Sigortası”
<http://www.mukder.org.tr>. 16.11.2004.

CENDEL, Tankut., “Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi** III, İstanbul 1982.

CENTEL, Tankut., "Sosyal Sigortaların Standartlaştırılması", **İş Hukuku Dergisi**, Temmuz-Eylül 1991.

CENTEL, Tankut., "İşsizlik Sigortası Kanununa İlişkin Genel Değerlendirme", **Mercek**, İstanbul, Ekim 1999.

CİCHON, Michael., "Sosyal Güvenlik Açısından Yaşlı Nüfus Tartışması; Yanlış Hedefe Yönelme" (Çev.Yaylan Arı) **İktisat Dergisi**, Ağustos-Eylül 1997.

CİCHON, Michael., "Can Europe Afford the Future Financing of the Welfare States?", **International Labour Organization-Social Security Department Working Paper**, Geneva, 1998.

DEMİR, Fevzi., "Kayıtdışı İşçiliği Önlemeye Yönelik Yeni Bir Sendikal Örgütlenme Modeli-II" **Tes-İş Dergisi**, S.44, Ekim 2001.

DEMİR, Fevzi., "Kayıtdışı İşçilik ve 4447 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Yasası İle 4473 sayılı İş Güvencesi Yasası" **Kamu-İş**, Cilt:7 Sayı:2 Kamil Turan'a Armağan, 2003.

DİLİK, Sait., "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler" **AÜSBF Dergisi**, Ocak-Aralık 1968.

DİLİK, Sait., "Sosyal Sigortaları Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri" **AÜ SBF Dergisi**, C:XXVI, S.2, Ankara, 1971.

DİLİK, Sait., "Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim", **AÜ SBF Dergisi**, Ocak C.XXXV Sayı:1-4 S.55-72 1980.

DİLİK, Sait., "Türkiye'de Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Düşünceler" **A.Ü.SBF Dergisi** C:XL, No:1-4, Ocak-Aralık 1985.

DİLİK, Sait., “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi”, **A.Ü.SBF Dergisi**, C:XLIII, No:1-2, Ocak-Haziran 1988.

DİLİK, Sait., “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Asıl Fonksiyonları Dışındaki İşlerle Uğraşmaları Akılcı Değildir” **İşveren**, 6/1993.

DİLİK, Sait., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi Tarihsel Açından Bakış”, “Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Reformu” Uluslararası Konferans, 18-19 Aralık 1997, Konrad Adenaur Vakfı, Ankara,1998.

DUYGULU, Ercan., “Sosyal Sigortalar Kurumu’nun Yapısal Sorunları ve Bunların Çözüm Yolları”, **İş ve Hukuk Dergisi**, Yıl:31, Sayı:252, Nisan-Mayıs 1996.

DUYGULU, Ercan., “Sosyal Sigortalar Kurumu’nun Mali Yapısının Tahlili”, **Dünya Gazetesi**, 10-11 Şubat 1989.

ERKAN, Hüsnü., “Her Şey Devletten Bekleniyor”, **Gazete Ege**, 17.03.1996.

EROL,Ahmet/YILDIRIM, A.Ercan., “Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi”, **Yaklaşım Yayınları**, Ankara, 2003.

ERYİĞİT, Süleymen., “T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisinin Değerlendirilmesi”, **Kamu-İş**, C:7,s:4/2004.

ESPİNA, Alvaro., “Reform of Pension Schemes in the OECD Countries”, **International Labour Review**, Vol.135, No:2, 1996.

FRITZ,Gornot., “Almanya’da Sosyal Güvenlik Sistemi” Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçası, **8.Piyasa Ekonomisi Sempozyumu**, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, 10 Temmuz 1992.

GİNNEKEN, Wouter van., “Extending Social Security:Policies For Developing Countries”, **İLO**, ESS(Extention of Social Security) Paper No:13, Geneva, 2003.

GÜLERMAN, Adnan.,“Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Zaman**, 15.03.1996.

GÜVEN, Ramazan., “SSK’nın Finansal Sorunları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri”, DPT Yıllık Programları ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, Ankara Eylül 1997.

GÜZEL, Ali., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli” Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi,**TÜHİS** Yayın No:36,14-16 Ekim 1998.

GÜZEL, Ali., “Sosyal Güvenliğin Çağdaş Dinamikleri”, **Toprak İşveren Dergisi**,Sayı:43, İstanbul, Eylül 1999.

GÜZEL,Ali., “Erken Emeklilik ve Düşündürdükleri”, **İşveren Dergisi**, Aralık 1991.

İŞIKLI, Alpaslan.,“Sosyal Güvenliğin Bunalımı”, **Türk-İş**, 309-310/1996.

JACOBS, Didier., Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), CASE/10, July 1998.

JÜTTING, Johannes.,“Social Security Systems in Low Income Countries: Concepts, Constraints and The Need For Cooperation”, **International Social Security Review**, Vol.53, No:4, 2000.

KAHRAMAN,Ercan/UGURLU, Hakan., “Sosyal Sigorta Primleri Açısından İşveren ve Sigortalıların Prim Yükünün Azaltılması Konusunda Öneriler” **SGDD**,S.16, Ekim-Aralık 2002.

KARADENİZ, Oğuz.,“İsteğe Bağlı Sigorta Uygulaması ve Sosyal Güvenlik Sistemine Etkileri”, **SGDD**, S.1, Temmuz-Eylül 1998.

KARADENİZ, Oğuz., “Gerçekdışı Sigortalı Bildiriminin Sebepleri ve Sonuçları”, **SGDD**, S.3, Ocak-Mart 1999.

KAPAR,Recep., “Şili Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık ve Emeklilik Sigortalarında Yaşanan Değişimler” **DEÜ**,SBE,C.1,S.1,1999.

KENAR, Necdet., “Kayıtdışı İstihdamı Önlemek Zor Ve Maliyetli”, **Türk İş Dergisi**, Sayı:360, Mart-Nisan 2004.

KILIÇDAROĞLU, Kemal., “Gündemde Reform Sosyal Güvenlik”, **Mali Çözüm**, Sayı:48,Ankara, Temmuz-Eylül 1999.

KILIÇDAROĞLU, Kemal., “Gelir Dağılımını Olumsuz Etkiliyor”, **Türk İş Dergisi**, Sayı:360, Mart-Nisan 2004.

KURT, İ.Hakkı.,“20. Yüzyılda Sosyal Politikalar:3.Dönem” **Türk Tabipler Birliği Dergisi**, Sayı:1, Yıl:2000.

KUTAL, Metin.,“Türk Çalışma Hayatının Güncel Sorunları”,**İktisat ve Maliye Dergisi**, C.XXXV,S.5, Haziran 1988.

KUTAL, Metin.,“Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Temel Sorunlar ve Reform Çalışmaları”, **Basisen Dergisi**, Sayı57,Aralık 1996.

MAYDELL, Bernd von., “Perspectives on the Future of Social Security”,
İnternational Labour Review, Vol.133, No:4,1994.

MORTAN, Kenan.,**Gazete Ege**,17.03.1996.

MİTCHELL, Olivia S., “Personal Retirement Accounts And Social Security Reform”, **PRC (Pension Resarch Council)**, Working Paper No:2002-7, Philadelphia, January 2002.

OKUR, A.Rıza.,“Sosyal Güvenlik Kurumlarına İlişkin Bir Karşılaştırma”, **İktisat ve Maliye Dergisi**, C.31 ,S.12, (1985 yılında ayrı bası).

ONARAN,Ö., “Sosyal Güvenlik Sistemindeki Gelişmeler Ve Sınıflar arası Güç Dengesi”,**Toplum ve Hekim**, Cilt 1, Sayı.72, Mart-Nisan 1996.

OTTİNG, Albrecht., “İnrernational Labour Standarts: A Framework for Social Security” **İnternational Labour Review**, Vol.132,No:2, 1993.

ÖZTÜRK, Ercüment/SÜNGÜ, Yakuo., “Kayıtdışı Ekonomi Nedeniyle Büyük Vergi Kayıpları Oluşuyor”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı:360, Ankara, Mart-Nisan 2004.

ÖZVERİ, Murat., “Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısının Düşündürdükleri”, **Selüloz-İş Dergisi**, Yıl:1999,Sayı:62.

PINARDAĞ. Fuat., “SSK Nasıl Çökertilmek İsteniyor?”, **Teori Dergisi**, Mart 1998.

PİNERA,J., “Çalışanların Güçlendirilmesi, Şili’deki Sosyal Güvenlik Sisteminin Özelleştirilmesi”, **Cate İmmute** (Tebliğ)1996.

SEViĞ, Veysi., “Kaçak İşçiliğin Önlenmesine Yönelik Bir Öneri”, **MESS Yayın** No:267, Almanak 1997.

SEZGİ, Başak., “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Reformu”, **Finansal Forum**, 23 Aralık 1997.

SAUNDERS,Peter.,“Economic Growth and Social Security:Aspects of Recent Asian Experience”, **Social Security at The Dawn of The 21st Century**, (Edt. Dalmer D.Hoskins/Donate Dobbernack/ Christiana Kuptsch), New Brunswick, 2001.

SCHULTE, Bernd., Çev.Gören Atasoy Zafer, “Avrupa Topluluklarında Sosyal Hukuk 1990’lı Yıllarda Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Çalışma Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi, **D.E.Ü. ATMER Yayınları**, Yayın No:1,İzmir 1992.

SÖZER, A.Nazım.,“Nereye Kadar Sosyal Devlet?” **Görüş**, Eylül 1994.

SÖZER, A.Nazım.,“Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Değerlendirilmesi” 1990’lı Yıllarda Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Çalışma Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi, **D.E.Ü., Atmer Yayınları**, Yayın No:1, İzmir 1992.

SÖZER, A.Nazım.,“Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, Mayıs, 1994.

SÖZER, Ali Nazım., “Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma ve Şili Modeli”
Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:4 Sayı:10 Nisan 2001.

SÜRÜCÜ, Mükremin., “Sosyal Güvenlik Nedir?Çağdaş İlke Ve Eğilimleri Nasıl Olmalıdır?”**Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı:12,Ağustos-Aralık 2001.

ŞAĞAR ,Ahmet., “Sosyal Sigortalar Kurumu Bütçeleri” **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl.2, Sayı:2, Ocak Mart 1999.

ŞAĞAR, Ahmet., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi Açığı” **MESS İşveren Gazetesi**, Yıl:36, Sayı:710, İstanbul, Şubat 1999.

ŞAKAR, Müjdat., “Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleşmedir”
İşveren,11/1992.

ŞEN, Ahmet., **İşçiler Açısından SSK Gerçeği**,TES-İŞ Eğitim Yayınları, Ankara,1998.

ŞİDE, M.Sadık., “Sosyal Yardım, Sosyal Refah ve Sosyal Güvenlik Hizmetlerinde Ülkemizde Neler Bekleniyor?”, **Sosyal Siyaset Konferansları, İ.Ü. İktisat Fakültesi**, Yayın No:511.

TANZI,Vito., “Globalization and the Future of Social Protection”, **International Money Found Working Paper No**,WP/12,2000.

TALAS, Cahit., “Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26, Eylül 1993.

TALAS, Cahit., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Karşılaşılan Sorunlar”, **A.Ü. SBF Dergisi**,C:XXXI,No:1-4, Mart-Aralık 1976.

TOPAKTAŞ, S.Umut., “Sosyal Güvenlik Sistemi ve Yaşanan Sorunlar” **Finansal Forum Gazetesi**,24 Eylül 1997.

TOPÇUK, Yılmaz., “Sosyal Sigortalar Kurumunda Gelir Arttırıcı Önlemler”, **SGDD**, S.16 Ekim-Aralık 2002.

TUNCAY, Can., “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı:2, Cilt:14, Mart 2000.

TUNCAY, Can., “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform İhtiyacı”, Prof.Dr. Kemal Oğuzman’a Armağan, **İş Hukuku Ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi**, Ankara,1997.

TÜĞEN, Kamil., “Türkiye’de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısı ve Gelişimi”,**X.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Kemer Mayıs 1994.

TÜRK, Zeynep.,“Kıdem Tazminatı Finansman Sorunu” **Tekstil İşveren**, İstanbul, Mayıs 1999.

TÜRKAL, Hasan., “Sosyal Güvenliğin Dünya’daki Gelişim Süreci” **SSK Bülteni Dergisi** Sayı:73,1999.

TÜRKAL,Hasan., “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişim”, **İşveren Dergisi**, Yıl:1999,Sayı:334.

UĞUR, Suat., “Özel ve Sosyal Sigortaların Kıyaslanması” **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**,Yıl:6 Sayı:26, Temmuz-Ağustos,2004.

World Bank.,“Averting The Age Old Crisis For The Old”, **World Bank Policy Research Bulletin**, Volume:5, Number:4, August-October 1994.

SCHNEIDER, F.D.Ernste, é Sahadow Economies Size, Causes and Consequences
Journal of Economic Literature, Vol.38,2000.

YAĞMUR, Fikret.,“Türk Sosyal Güvenliği Ve Bağımsız alışanların Bu Sistem
İçindeki Yeri”, Sosyal Siyaset Konferansları, 35.36. Kitaplar,
İstanbul 1996.

YILMAZ, Ejder., “Ordu Yardımlaşma Kurumunun Hukuki Niteliği” Amme İdaresi
Dergisi, C 22,1 Mart 1989.

DİĞER KAYNAKLAR

AKBULAK, Sevinç/AKBULAK, Yavuz; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan
Sorunlar Ve Alınması Gereken Önlemler, Ankara 2004.

ALPER, Yusuf; Sosyal Güvenliğin Tasarruf Eğilimine Tesirleri, Yayınlanmamış
Doktora Tezi, Bursa,1985.

BAĞ-KUR 2003 Yılı İstatistik Yıllığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Yayın No:2004/1.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) Genel Rapor 2000, Kamu İktisadi
Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları İştirakler ISBN:975-19
3237-8 ISSN:1303-1147 Ankara 2002.<http://ydk.gov.tr/> Genel
Rapor 2000/

BÜYÜKBALKAN,Uğur; Sosyal Sigortalar Kurumunun Sorunları Ve özüm
Önerileri, TÜRMOB Yayınları No:116, Ankara 1994.

Büyük Larouse Sözlük ve Ansiklopedisi,. Milliyet Gazetesi Yayını, İstanbul 1989.

CENTEL, Tankut; Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Mess Yayını, İstanbul 1997.

ÇAVUŞ, Özgür Hakan; Sosyal Sigortalar Kurumu Tarafından Yapılan Dış Denetim,
DEÜ, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2003.

Cumhuriyet Gazetesi., 27.05.2005 s.12.

ÇENGELCİ, Ethem.;Türkiye’de Sosyal Yardımlar(Bir Örnek Geliştirme
Denemesi), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara,1985.

ÇİFTÇİOĞLU, Ayşe., Vakıf Statüsündeki Sigorta Sandıklarının Türk Sosyal Sigorta
Sistemi İçindeki Yeri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, Uludağ
Üniversitesi,, SBE,Bursa,1998.

DANACI, Güngör Gündoğan; Sosyal Sigortalar Kurumunun Yapısı-Sorunları ve Bu
Sorunlara Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,
Marmara Üniversitesi, Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü,
İstanbul, 2001.

DİSK,“Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunları ve Çözüm Önerileri”,1997.

DPT.,V.BYKP 1985-1989, Yayın No:1974, Ankara 1985.

DPT., Sosyal Güvenliğin Finansmanı Alt Komisyon Raporu,1983.

DPT.,Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,Ankara, 1996-2000.

DPT,Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu
Raporu, Ankara 1995.

DPT., 1999 Yılı Programı,Ankara 1998.

DPT.,VIII. BYKP,Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT
Müsteşarlığı, DPT Yayın No:2592, ÖİK:604, Ankara, 2001.

DPT., Sosyal Güvenlik,1995(Nazmi Güleyüpoğlu).

DPT., Türkiye'de Kayıtdışı Ekonomi,Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yayın No.DPT:2661,Kasım 2002.

DUYGULU,Ercan/PEHLİVAN Pınar; Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri,Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Manisa,2004.

Dünya Gazetesi; Hayat ve Sağlık Sigortası Eki,30 Kasım 1998.

ERDUT, Zeki; Avrupa Topluluğuna Tam Üyelik Bakımından Türk Endüstri İlişkileri Sisteminin Değerlendirilmesi, DEÜ, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 1992.

EVCİL, Cahit; Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Sistemin Sorunları ve Bu Sorunlara Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Teorisi Anabilim Dalı, İstanbul 1997.

EVİRGAN, Yakup; Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye-Ekonomi Anabilim Dalı, Diyarbakır, 1998.

GÖKÇEOĞLU, Şebnem; Sosyal Güvenlik Hakkı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, 1994.

İKV, Avrupa Topluluğunda Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik Sistemleri, Yayın No:94, İstanbul, 1990.

ILO , 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, ILO Raporu Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, Bursa, 1994 (Çevirenler; Yusuf Alper ve İsmail Tathoğlu).

İLO,Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesi, (Sosyal Güvenlik Nihai Raporu), Mart 1996.

İLO, Administration of Social Security, Geneva,1998.

İLO,Social Security:A New Consensus, International Labour Office, Geneva,2001.

İLO,İncome Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000 (WLR 2000), International Labour Office, Geneva, 2000

İTO,İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma (Nusret Ekin- Yusuf Alper-Tekin Akgeyik)Yayın No:1999-69.

KAPAR, Recep., Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi, DEÜ,SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi,2003.

KAYNAR, Salim., Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,İÜ,SBE,1993.

KILIÇDAROĞLU, Kemal., Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sorunlar ve Çözüm Önerileri, SSK Genel Müdürlüğü Taslak Çalışma, Haziran 1997.

KILIÇDAROĞLU, Kemal., Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği, TÜRMOB Yayını, Ankara 1997.

KOÇ, Muzaffer., Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) İstanbul 2000.

MÜSİAD, (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği) ; “Kıdem Tazminatı Fonu Bir Model Önerisi” (Hazırlayanlar:Yusuf Balcı, Halis Yunus Ersöz) İstanbul, Ekim 1997.

SAK, Güven., “Sosyal Güvenlik Sisteminin Krizi Ve Çözüm Önerileri Üzerine Değerlendirmeler”, Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII.Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ, 14-17 Mayıs 1997.

Sosyal Hizmetler Ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, VIII. BYKP Yayın No.DPT:2593 ÖİK:605 Ankara,2001.

Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi(Taslak Metin) ÇSGB, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı,29 Temmuz 2004.

Öz İplik-İş Sendikası; Basın Duyuruları, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı İle İlgili Tespitleri,Temmuz 1999.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan.,Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Kriz , Sistemin Yeniden Yapılanması Üzerine Öneriler, Türk Harb-İş Sendikası Araştırma Raporu; Ankara,1995.

ÖZŞUCA, Şerife Türcan., Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomi Üzerine Etkileri(1965-1988); Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1990.

ÖZTÜRK,Mehmet., Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özelleştirilmesine Kurumsal Bir Yaklaşım ve Bir Model Önerisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Fakültesi, Organizasyon ve İşletme Politikası Bilim Dalı, İstanbul,1996.

Petrol-İş Sendikası., Özerk Bir SSK-SSK ve Sosyal Güvenliğin Değerlendirilmesi İstanbul, Ağustos, 1997.

Petrol-İş 95-96 Yıllığı.

RG 4.4.1998 tarih 23307 Sayı

SEVEN,Selami., Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Normları İle Türk Sosyal Güvenlik Normlarının Karşılaştırmalı Analizi ve Uyum Sorunu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı , İzmir, 1997.

SSK 1997 İstatistik Yıllığı,. SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No:607,Ankara, 1997.

SSK 1998 İstatistik Yıllığı,. SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No:614, Ankara,1998.

SSK 1999 İstatistik Yıllığı,. SSK Genel Müdürlüğü, Yayın NO:621, Ankara 1999.

SSK 2000 İstatistik Yıllığı,. SSK Başkanlığı, Yayın No:639, Ankara 2000.

SSK 2001 İstatistik Yıllığı,. SSK Başkanlığı, Yayın No:650, Ankara,2001

SSK 2002 İstatistik Yıllığı,. SSK Başkanlığı, Yayın No:653, Ankara,2002

SSK 2003 İstatistik Yıllığı,. SSK Başkanlığı, Yayın No:670,Ankara 2003.

SSK 2000 Çalışma Raporu,. SSK Başkanlığı, Yayın No:640, Ankara,2000.

SSK 2001 Çalışma Raporu,. SSK Başkanlığı, Yayın NO:651, Ankara 2001

SSK 2002 Çalışma Raporu,.SSK Başkanlığı, Yayın No: 654, Ankara 2002.

SEYHAN,E.Yücel.,Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri,
Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,Bursa,1997.

T.C. EMEKLİ SANDIĞI,.İstatistiki Bilgiler, Hizmete Özel, T.C. Emekli Sandığı
Yayını, Ankara, 2004/III.

TEZEL, Ali/Kurt, Resul., Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar Çözüm
Önerileri ve Yeniden Yapılanma Raporu, İSMMMÖ Yayını,
İstanbul, 2003.

TİSK,Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden
Yapılandırılması, TİSK Yayınları No:160,İnceleme:18,Ankara,
1997.

TİSK., Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden
Yapılandırılması, TİSK İnceleme Yayınları 18, TİSK Yayın
NO.160,1999.

TİSK, Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve
Türkiye Açısından Değerlendirme,TİSK Yayın No:1999, Ankara
2000.

TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler Ve Türkiye, Yayın No:137,
Ankara , 1995.

TİSK, XIX Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara, 1995.

Türk Tabipler Birliği, SSK Raporu(1994-1995) Ankara, Kasım 1995.

TOBB, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporları,
Ankara,1993.

TOBB,Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu,2.Bası, TOBB Yayınları,
No:264, Ankara 1994.

TURAL, Ayşe.,Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ekonomik Kalkınma Süreci”
Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,1995.

TÜĞİAD.,2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşım:27,
Sosyal Güvenlik,İstanbul,Ağustos 1997.

TÜRK HARB İŞ ARAŞTIRMA BÜROSU.,SSK Reformu:Kime Yarıyor, Kimi
Yaralıyor?, Ankara : Harb-İş Yayınları, 1995.

TÜRK HARB-İŞ ARAŞTIRMA BÜROSU.,SSK’nın Krizi ve Çözüm Önerileri,
Harb-İş Yayınları, Ankara, 1996.

TÜRK-İŞ.,Sosyal Güvenlik Raporu, 2005.

TÜSİAD.,Emekli ve Mutlu,Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm
Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimim İstanbul,1996.

TÜSİAD.,Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform
İhtiyacı, Çözüm Önerileri, Yayın No:T/9.7-10/217,İstanbul 1997.

UŞUN, Ercan., Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu:Uygulanan
Parametrik ve Sistematik Reformlar,2004.

YARARLANILAN WEB SİTELERİ

<http://ato.net.org.tr/turkce/index12.html>

<http://www.bagkur.gov.tr/finansman/bülten/html>

<http://www.die.gov.tr/göstergeler.htm>

http://www.dpt.gov.tr/dpt_web/html

<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef/>

<http://www.muhasibat.gov.tr/mbülten/menu.html>

<http://www.emekli.gov.tr/İSTATİSTİK/tahsis.htm>

<http://www.oyakbank.com.tr>

<http://www.ssk.gov.tr/vps.portal>

[http://www.ydk.gov.tr/Genel Rapor 2000/](http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/)

