

**ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

145955

**TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ TEK ÇATI
ALTINDA BİRLEŞTİRİLMESİ**

145955

Soner YAKAR

DANIŞMAN : Yrd. Doç. Dr. İsmail GÜNEŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Adana/ 2004

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Başkan


: Yrd.Doç.Dr. İsmail GÜNEŞ
(Danışman)

Üye


: Prof. Dr. A.Fazıl ÖZSOYLU

Üye


: Doç. Dr. Y.Beyazıt ÖNAL

ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarına ait olduklarını onaylarım. 04/06/2004


Prof. Dr. Nihal KÜÇÜKSAVAŞ
Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ÖZET

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ TEK ÇATI ALTINDA BİRLEŞTİRİLMESİ

Soner YAKAR

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Yrd. Doç. Dr İsmail GÜNEŞ
Haziran 2004,180 sayfa

Bu çalışmada, Türkiye’de sosyal sigorta kuruluşları olan, Sosyal Sigorta Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’un tek çatı altında birleştirilmesi üzerine bir model hazırlamak amacıyla yapılmaktadır. Tek çatı altında birleştirmenin literatürdeki anlamı bize üç farklı birleştirme modeli anlatmaktadır. Bu birleştirme modelleri, birincisi sosyal sigorta kuruluşlarının tek bir bakanlık altında toplanması, ikincisi sosyal sigorta kuruluşlarının tek bir sosyal güvenlik kurumu altında toplanması ve üçüncüsü sosyal sigorta kuruluşlarının tavsiye edilerek tek bir sosyal güvenlik kurumu kurulmasıdır.

Tek çatı altında birleştirme için hazırlanacak model öncesinde, Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin genel yapısı ile sosyal sigorta kuruluşları olan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’un hukuki, yönetim, finansal ve denetim yapıları incelenenerek, bu eksen çerçevesinde sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sisteminin analizi yapılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma sonucunda, sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile ilgili olarak sosyal güvenlik sistemimizdeki eksikler çerçevesinde, sosyal sigorta kuruluşlarının tavsiye edilerek yeni bir sosyal sigorta kuruluşu kurulması önerisi hazırlanmış ve bu modelin sağlayacağı yararlar üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Sistemi, Sosyal Sigorta, Dünya da Sosyal Güvenlik Sistemleri, Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi.

ABSTRACT**UNIFYING OF SOCIAL INSURANCE INSTITUTIONS IN TURKEY****Soner YAKAR**

**Master Thesis, Department of Public Finance
Supervisor: Asistant of Profesör İsmail GÜNEŞ
June 2004, 180 pages**

This exploratory study aims to discuss the unification of social insurance institutions including Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı and Bağ-Kur. Simply stated, the meaning of unification has three basic reflections: Unifying the social insurance institutions under a unique ministry; unifying the social insurance institutions under a unique social security institution; liquidation of social insurance institutions and constructing a new social security institution. As well as the evaluation of unification which is proposed as the way of being crisis prone; we suggest a new social insurance unification model through recycling current system and its problems.

Before the construction of the model unifying social security institutions; the general structure of Turkey's social security system and the social insurance institutions, SSK, Bağ-Kur and Emekli Sandığı legal, administrative, financial and supervisory structure has examined; from this point of view, social security and insurance systems' analysis has been made.

As a result of this study, in regards of unifying social security institutions under an umbrella structure, deficiencies in the Turkish Social Security System are considered, and liquidation of existing institutions are recommended for the purpose of establishing a new unifying structure, and the benefits of the new model are analyzed.

Key Words: Social Security, Social Insurance, Social Security Systems, Social Security Systems In The World, Unifying of Social Insurance Institutions in Turkey.

ÖNSÖZ

Tez konusunun güncel bir konu olması ve iktidardaki partinin de hedefleri arasında olmasından dolayı konu ile ilgili sürekli değişiklik yapılması tezin yazım aşamasında tezin devamlı olarak güncellenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, yapılan tüm değişiklikler takip edilerek tez yeni kanunlar çerçevesinde yazılmaya çalışılmıştır. Konu ile ilgili değişiklikler tezin yazım aşaması bittikten sonra da devam ettiğinden konu ile ilgili bazı güncellemeler dikkate alınamamıştır.

Tez çalışmam boyunca desteğini esirgemeyen, konu ile ilgili verdiği değerli fikirleri ve eleştirileriyle yol gösteren, verdiğim tüm sıkıntılara rağmen bana her zaman güler yüzle yaklaşan ve akademisyenliğe başlamamda bana büyük destek veren Yrd. Doç. Dr. İsmail Güneş'e, Tezin her aşamasında değerli fikirleri ile bana yol gösteren Dr. Keramettin Tezcan'a, tez çalışması süresince anlayışlı yaklaşım gösteren Prof.Dr.Ahmet Fazıl Özsoylu'ya, Doç.Dr. Refia Yıldırım'a, tez çalışması boyunca desteklerini esirgemeyen Öğr.Gör. Zuhale Ergen'e, Arş. Gör. İtler Ünlükaplan'a, Arş Gör. Melek Akdoğan'a, konu ile ilgili görüşlerini esirgemeyerek, her türlü yardımı yapan Sayın H.Kağan Öyken'e, arkadaşlıkları ile her zaman destek olan Kemal Can Kılıç, Konuralp Sezgili ve Özer Kamalı'ya ayrıca her zaman yanımda olan aileme teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar	
LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER	
LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR	
LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM I

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI 1

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Amacı.....	3
1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	5
1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1.2. Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri.....	7
1.3. Sosyal Sigorta Kavramı ve Sosyal Sigorta Riskleri.....	10

BÖLÜM II

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI 15

2.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi.....	15
2.1.1. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi.....	15
2.1.2. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin İdari Yapısı.....	17

2.1.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Hukuki Yapısı.....	18
2.1.4. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı.....	22
2.1.5. Primli Sosyal Güvenlik Rejimleri.....	24
2.1.5.1. Sosyal Sigorta Kuruluşları.....	25
2.1.5.2. Tamamlayıcı Sigorta Sandıkları.....	26
2.1.5.2.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK).....	26
2.1.5.2.2. Amele Birliği.....	29
2.1.5.2.3. Diğer Tamamlayıcı Sandıklar.....	29
2.1.5.3. Özel Sigortalar.....	30
2.1.6. Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimleri.....	32
2.1.6.1. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	32
2.1.6.2. Sosyal Hizmetler	35
2.1.6.3. Sosyal Yardımlar.....	35
2.6.1.4. Gönüllü Kuruluşlar.....	36
2.1.7. Türkiye de Sosyal Sigorta Kuruluşları.....	36
2.1.7.1. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	38
2.1.7.1.1. Hukuki Yapısı.....	38
2.1.7.1.2. Yönetim Yapısı.....	39
2.1.7.1.3. Finansman Yapısı.....	44
2.1.7.1.3.1. Gelirler.....	44
2.1.7.1.3.1.1. Primler.....	45
2.1.7.1.3.1.2. Devlet Yardımları.....	47
2.1.7.1.3.1.3. Diğer Gelirler.	48

2.1.7.1.3.2. Giderler.....	50
2.1.7.1.3.3. Gelir - Gider Dengesizliğinin Nedenleri.....	51
2.1.7.1.3.3.1. Kayıt Dışı İstihdam.....	51
2.1.7.1.3.3.2. Aktüeryal Dengenin Bozulması... ..	53
2.1.7.1.3.3.3. Prim Tahsilat Oranın Düşük Olması	55
2.1.7.1.3.3.4. Prim Oranlarının Yüksekliği.....	56
2.1.7.1.3.3.5. Prim Affi Uygulamaları	58
2.1.7.1.3.3.6. Denetim Yetersizliği ve Ceza Oranlarının Düşüklüğü.....	61
2.1.7.1.3.3.7. Primlerde Tavan ve Taban Uygulaması.....	63
2.1.7.1.3.3.8. Kayıtları Elektronik Ortama Aktarılamaması	64
2.1.7.1.3.3.9. Fon Yönetiminde Etkinliğin Sağlanamaması.....	65
2.1.7.1.3.3.9. Siyasi Müdahaleler.....	69
2.1.7.1.3.3.10. Sosyal Yardım Zammı Uygulaması.....	69
2.1.7.1.4. Denetim Yapısı.....	70
2.1.7.2. Emekli Sandığı.....	71
2.1.7.2.2. Yönetim Yapısı	74
2.1.7.2.3. Finansman Yapısı.....	75
2.1.7.2.3.1. Gelirler	75
2.1.7.2.3.1.1. Primler.....	77

2.1.7.2.3.1.2. Devlet Yardımları.....	79
2.1.7.2.3.1.3. Diğer Gelirler	80
2.1.7.2.3.2. Giderler.....	81
2.1.7.2.3.3. Gelir - Gider Dengesizliğinin Nedenleri	82
2.1.7.2.3.3.1. Aktüeryal Dengenin Bozulması.....	84
2.1.7.2.3.3.2. Siyasi Müdahaleler	86
2.1.7.2.3.3.2. Fon Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmaması.....	86
2.1.7.2.3.3.4. Makam Tazminatı Uygulaması.....	87
2.1.7.2.4. Denetim Yapısı	88
2.1.7.3. Bağ-Kur.....	89
2.1.7.3.1. Hukuki Yapısı	89
2.1.7.3.2. Yönetim Yapısı.....	90
2.1.7.3.3. Finansman Yapısı.....	94
2.1.7.3.3.1. Gelirler.....	94
2.1.7.3.3.1.1. Primler.....	95
2.1.7.3.3.1.2. Devlet Yardımları.....	96
2.1.7.3.3.1.3. Diğer Gelirler.....	97
2.1.7.3.3.2. Giderler.....	97
2.1.7.3.3.3. Gelir Gider Dengesizliğinin Nedenleri.....	98
2.1.7.3.3.2.1. Aktüeryal Dengenin Bozulması.....	99

2.1.7.3.3.2.2. Basamak Problemi.....	101
2.1.7.3.3.2.3. Siyasi Müdahaleler.....	103
2.1.7.3.3.2.4. Fonların Etkin Kullanılamaması.....	104
2.1.7.3.3.2.5. Prim Tahsilat Oranının Düşüklüğü.....	104
2.1.7.3.3.2.6. Sosyal Yardım Zammı Uygulaması.....	106

2.1.7.3.4. Denetim Yapısı.....	107
--------------------------------	-----

BÖLÜM III

TÜRKİYE DE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ TEK ÇATI ALTINDA BİRLEŞTİRİLMESİ

108

3.1. Tek Çatı Altında Birleştirmenin Amacı.....	111
3.2. Tek Çatı Altında Birleştirmenin Nedenleri.....	112
3.2.1. Mevcut Sosyal Sigorta Kurumlarının Farklı Bakanlıklara Bağlı Olması	113
3.2.2. Sosyal Sigorta Kuruluşlarında Dağınıklık ve Yarattığı Kaynak İsrafı.....	113
3.2.3. Sosyal Sigorta Kuruluşları Arasında Koordinasyon Eksikliği.....	115
3.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemimizde Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması	117
3.2.5. Devletin Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına Katılımı Sağlayacak Organizasyon Teşekkülünün Sağlanması.....	120
3.3. Tek Çatı Altında Birleştirme İçin Önerilen Yöntemler.....	120
3.3.1. Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal Sigorta Kuruluşu Oluşturularak Birleştirilmesi.....	121

3.3.2. Tüm Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık Altında Toplanması.....	122
3.3.3. Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak, Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Bu kurum Altında Toplanması.....	124
3.4. Tek Çatı Altında Birleşmeye Karşı Çıkanların Savunduğu Görüşler.....	126
3.5. Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleştirme Yöntemlerinin Değerlendirilmesi.....	127
3.6. Türkiye de Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi için Bir Model Önerisi.....	128
3.6.1. Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu	130
3.6.1.1. Hukuki Yapısı	133
3.6.1.2. Yönetim ve İdari Yapısı.....	134
3.6.1.3. Finansman Yapısı.....	135
3.6.1.4. Denetim Yapısı.....	137
3.7. Birleşmenin Ortaya Çıkaracağı Olumlu Sonuçlar.....	139
3.7.1. Memurlara Sağlayacakları Faydalar.....	139
3.7.2. İşçilere Sağlayacağı Faydalar	139
3.7.3. Bağımsız Çalışanlara Sağlayacağı Faydalar.....	140
3.7.4. İşverenlere Sağlayacağı Faydalar.....	138
3.7.5. Sermaye Piyasasına Sağlayacağı Faydalar.....	140
3.7.6. Devlete Sağlayacağı Faydalar.....	141
3.7.7. Ekonomiye Sağlayacağı Faydalar.....	142
SONUÇ.....	143
KAYNAKÇA.....	147

EKLER.....	157
ÖZGEÇMİŞ.....	180



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1	Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri.....	9
Tablo 1.2	Dünya da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sağladığı Haklar.....	12
Tablo 2.1	Primli Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Kapsadığı Nüfus.....	25
Tablo 2.2	Türkiye’de Özel Sigorta Kuruluşları	31
Tablo 2.3	Sigorta Şirketlerinin Önemli Bazı Büyüklükleri.....	29
Tablo 2.4	Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH ve Kamu Harcamalarına Oranı (%).....	34
Tablo 2.5	Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (%).....	37
Tablo 2.6	Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Üye Sayısı	38
Tablo 2.7	SSK’ya Yapılan Hazine Yardımları.....	48
Tablo 2.8	SSK’nın Gelir – Gider Durumu (Milyon TL)	49
Tablo 2.9	Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) Aktif / Pasif Oranı	54
Tablo 2.10	Dünyada Sosyal Sigorta Prim Oranları.....	59
Tablo 2.11	Kadro Sayısı ve Çalışan Sayıları	62
Tablo 2.12	2001 Yılında Denetlenen İş Yeri Sayıları, Fiilen veya Kayden Tespitler Sonucunda Belirlenen Ek Matrah Tutarları.....	63
Tablo 2.13	SSK Primine Esas Kazanç Alt ve Üst Sınırlar	64
Tablo 2.14	SSK’nın Plasmanları (Milyar TL)	67
Tablo 2.15	SSK’nın Fon Gelirleri (Milyar TL)	68
Tablo 2.16	Aylık ve Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri (Milyar TL)	70
Tablo 2.17	Emekli Sandığının Gelirleri	77
Tablo 2.18	Emekli Sandığına Yapılan Hazine Transferleri	79
Tablo 2.19	Emekli Sandığının Faaliyet Giderleri	81
Tablo 2.20	Emekli Sandığının Toplam Giderleri	83
Tablo 2.21	Emekli Sandığında Aktif / Pasif Oranı	85
Tablo 2.22	Emekli Sandığının Plasmanları (Milyar TL)	87
Tablo 2.23	BAĞKUR’a Yapılan Hazine Yardımları	96
Tablo 2.24	BAĞKUR’ un Gelir-Gider Dengesi (Hazine Yardımları Hariç)	98
Tablo 2.25	Bağ-Kur’da Aktüeryal Denge (Aktif / Pasif Oranı)	100
Tablo 2.26	Bağ-Kur’da 1479 ve 2926 Sayılı Kanunlara Tabi Aktif Sigortalıların Basamaklar Arasında Dağılımı (28 Şubat 2003 Tarihi İtibariyle).....	102
Tablo 2.27	Bağ-Kur’da Prim Ödeme Oranları (%).....	105

Tablo 2.28 Ödenen Sosyal Yardım Zamlarının Emekli Ödemeleri İçindeki Payı.....	106
Tablo 3.1 Kalkınma Planlarında Sosyal Sigorta Kurumlarını Tek Çatı Altında Birleştirme Hedefi	110



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1	Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Gelişim Dönemleri	8
Şekil 1.2	Sosyal Sigorta Riskleri	14
Şekil 2.1	Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin İdari Yapısı	18
Şekil 2.2	Türkiye de Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı	23
Şekil 2.3	OYAK’ın Yaptığı Yardımlar	28
Şekil 2.4	SSK’nın Teşkilat Yapısı	41
Şekil 2.5	SSK’da Prim Tahsilat Oranları ve Prim Ödemeyenler	55-56
Şekil 2.6	Prim Tahakkuku ve Prim Affı Beklentisi İlişkisi	60
Şekil 2.7	Sosyal Sigortalar Kurumu Denetim Yapısı	71
Şekil 2.8	Emekli Sandığının Denetim Yapısı	88
Şekil 2.9	Bağ-Kur’un Teşkilat Yapısı	93
Şekil 2.10	Bağ-Kur’un Denetim Yapısı	107
Şekil 3.1	Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Hizmet Kalitesi Açısından Değerlendirilmesi.....	119
Şekil 3.2	Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal Sigorta Kuruluşu Oluşturularak Birleştirme.....	122
Şekil 3.3	Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık Altında Toplanması Önerisi.....	124
Şekil 3.4	Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Bu Kurum Altında Toplanması.....	126
Şekil 3.5	Sosyal Sigorta Kurumları Ve Sağladığı Haklar	132
Şekil 3.6	USSK’nın Finansman Yöntemi	137

KISALTMALAR

ANAP : Anavatan Partisi

Bağ-Kur : Esnaf- Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

ÇSGD : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dergisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

ILO : Uluslar arası Çalışma Örgütü

İHEB : İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

OYAK : Ordu Yardımlaşma Kurumu

SBSMD : SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri Derneği

SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

USK : Ulusal Sigorta Kurumu

USSK : Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu

USAK : Ulusal Sağlık Kurumu

YDK : Yüksek Denetleme Kurumu

GİRİŞ

Dünya da son yıllarda birçok ülkenin gündeminde önemli bir yer tutan konuların başında, sosyal güvenlik krizleri ve bu krizlere yönelik yapılması gereken reformlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu tartışmalar çerçevesinde, Türkiye de sosyal güvenlik sisteminin içine düştüğü krizden çıkması için önerilen bir yöntem olan sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi tartışılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşları (Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur) sigortalılardan topladıkları primlerle, sosyal güvenlik hizmeti vermektedirler. Son dönemlerde, ülkemizdeki sosyal sigorta kuruluşları bütçeden yapılan transferlerle iştirakçilerine hizmet sunmaya çalışmaktadırlar. Fakat ülkemizde sosyal sigorta kuruluşlarının kendi gelirleriyle sigortalılara sağladığı hizmetlerin finansmanını sağlayamamaktadır. Bu kuruluşlara yapılan transferlerin de bütçeye büyük yük oluşturmaya başlamasıyla birlikte, sistemin tekrar kendi ayakları üzerinde durması gerektiği üzerinde yapılan tartışmalar, 1969'dan beri tartışılan bir konu olan sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi önerisini tekrar gündeme getirmiştir. 1969'dan beri, iktidara gelen tüm partilerin programlarında yer alan bu öneri üzerine, literatürde farklı birleştirme yöntemleri üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bugün iktidarda bulunan partinin de öncelikle hedeflerinden birisi olan ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı'nın ortak kararı sonucunda, tek çatı birleştirme ile ilgili 7 ayrı komisyon oluşturularak birleşmenin nasıl sağlanacağı üzerine çalışmalar yürütülmektedir.

Tek çatı birleştirme ile ilgili yapılan çalışmalar devam ederken, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, aktüeryal hesaplarını incelemek, malî hareketlerini ve çalışmalarının kuruluş amaçlarına uygunluğunu izlemek ve ortak veri tabanı oluşturulması için gerekli çalışmaları yapmakla görevli olarak, 16.07.2003 tarihinde kabul edilen 4947 sayılı kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ve Emekli Sandığı hariç diğer kurumlar tek bir kurum altında toplanmıştır.

Bu tez çalışmasının amacı, öncelikli olarak Türkiye'deki sosyal sigorta kuruluşlarının içine düştüğü krizden çıkması için önerilen sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi önerisinin gerçekten ülkemizdeki sosyal güvenlik krizini çözüp çözmeyeceğini ele alarak, üç sosyal sigorta kuruluşunun problemlerini de ele alarak, var olan sorunların aşılmasını sağlayacak bir tek çatı altında birleştirme model önerisi hazırlamaktır.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Sosyal Güvenlik kavramı ve Sosyal Güvenliğin amacı üzerinde durularak, Sosyal Güvenlik Sistemleri, Sosyal Sigorta Kavramı açıklanacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye deki sosyal sigorta kuruluşları olan Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un Hukuki yapısı, Yönetim yapısı, Finansal yapısı ve Denetim yapısı üzerinde durulacaktır. Ayrıca, Finansman yapısı içinde sosyal sigorta kuruluşlarının verdiği açıkların nedenleri üzerinde de geniş olarak durulacaktır.

Üçüncü ve son bölümde, Türkiye de sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesinin tarihi gelişimi, amacı, nedenleri, literatürde birleştirme ile ilgili model önerileri ile birleştirmeye karşı çıkanların görüşleri üzerinde durularak, dört bölümde ele aldığımız konular çerçevesinde bir model önerisi yapılarak bu modelin farklı kesimlere sağlayacağı faydalar üzerinde durulacaktır.

I BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenliğin Amacı

İnsanlar tarih boyunca kendileri ve yakınları için her türlü tehlike oluşturacak risklere karşı korunma ihtiyacı içinde olmuşlardır. Karşılaşılan tehlikelere karşı bazen bireysel bazen de kolektif hareket ederek, tehlikelerin ortaya çıkardığı geçici veya kalıcı etkilerden kurtulmaya çalışmışlardır. İlk çağlarda ağırlıklı olarak bireysel önlemler alınırken, şehirleşme ve sanayileşme ile birlikte karşılaşılan tehlikelerin artması sonucu bireysel önlemlerin yerine kolektif çözümler aranmaya başlanmış, ilk olarak yardım sandıkları ile başlayan kolektif yöntemler daha sonra artan tehlikeler ve nüfus artışı sonucu yetersiz kalan çözüm sistemleri üzerine, sosyal güvenlik düşüncesinin doğmasına yol açmıştır.

Sosyal güvenlik düşüncesi, her türlü riske karşı bireylerin geleceğini güvence altına alan bir kavramdır. Birey ve dolayısıyla aile, gelirlerinde bir ücret kaybına veya giderlerinde bir artışa neden olan olaylara karşı bir güvence aramak zorundadır (Türk-İş,1976:98).

Sosyal güvenlik kavramı, temel olarak kişilerin istek ve iradeleri dışında meydana gelen ve onların mal varlığında, gelirlerinde ve/veya çalışma gücünde kayıplara yol açarak kendilerini ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin yaşamlarının devamını güçleştiren ya da imkansız hale getiren tehlikelerin zararlarını telafi ve tanzim etmeye yönelik önlemlerden oluşur (Tüsiad,1997). Sosyal güvenlik ihtiyacının, geleneksel sosyal ve ekonomik devlet anlayışından modern toplum ve endüstriyel ekonomiye geçişle birlikte artmaya başladığı görülmektedir (Puffert,1988:3). Sosyal güvenliğe olan ihtiyacın artmasıyla birlikte sosyal güvenliğin tanımı da değişmeye başlamıştır. Dolayısıyla, sosyal risklerin ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak değişmesi ile birlikte yeni oluşan riskler de sosyal güvenlik tanımı içinde düşünölmeye başlanmıştır (Güzel-Okur,1999:2; Bali,2000:59).

Sosyal güvenlik ihtiyacı tüm insanlar için karşılanması gereken evrensel bir ihtiyaçtır. Uluslararası düzeyde sosyal güvenlik, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Madde 22), Avrupa sosyal Şartı (Madde 12) ve Uluslar arası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri çerçevesinde açıklanmıştır. Bu belgelerde, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olduğu, devletinde bu hakkın temellerini yerine getirmekle görevli olduğu vurgulanmıştır. Sosyal güvenliğin asgari norm ve standartlarının çerçevesi ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesinde belirlenmiştir. ILO sözleşmesinde, sosyal güvenliğin asgari norm ve standartlarının çerçevesi belirlenerek, sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken 9 ayrı sosyal ve ekonomik risk sıralanmıştır. Bu risklere karşılık gelen sigorta kolları ise yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır (Peker,1997).

Sosyal güvenliğin tanımında da anlaşılabacağı üzere, sosyal güvenlikle temel amaç bireye, mesleki, fizyolojik ve sosyo - ekonomik riskler nedeniyle geliri ya da kazancı, sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselere koruma sağlamaktır (ÇSGD,1998:101). Birey kendinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin geleceklerini koruma altına alma amacını gütmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenliğin öncelikli amacının birey ve yakınlarının her türlü riske karşı korunması olmalıdır.

Sosyal güvenlik, uygulanma amacına ulaşmak için geliştirilmiş bir takım teknikler ile belirli bir ölçüde insanda güven duygusunun yerleşmesine çalışmaktadır. Sosyal güvenlik insanları muhtaç duruma düşmesini engelleyerek veya bu durumdan kısa bir zaman içerisinde kurtulma imkanı sağlamaktadır. Bu nedenle, tehlikelerle karşılaşılması durumunda, geliri azalan veya gideri beklenmedik şekilde artan bireylere, sağladığı bir takım yardımlar ile onların insan onuruna yaraşır bir hayat sürmelerini amaçlanmaktadır (Arıcı,1999b).

Sosyal güvenliğin amacı tüm risklere karşı koruma sağlamak olsa da, ülkeler sosyal güvenlik politikalarına uygun olarak bazı sosyal sigorta risklerini öncelikli olarak hedefleyebilmektedir. Daha doğrusu, her ülke bazı amaçları daha ön plana çıkararak bu doğrultuda sistemlerini oluşturmaktadırlar. Çünkü, sosyal güvenlik, sosyal politikanın bir alt dalıdır ve sosyal politikanın uygulanmasında, sosyal güvenlik tarafından sağlanan riskler sonucu ortaya çıkacak başarı, sosyal politikanında başarılı olmasını sağlayacaktır. Bu nedenle, bazı riskler ülkeler tarafından öncelikli bir amaç haline

gelmektedir. Örneğin, birçok Avrupa ülkesinde öncelikli amaçlardan biriside aile kurumunun korunması olduğundan, bu ülkelerde ailelere yönelik yardımlar önem taşımaktadır.

Günümüzde, sosyal güvenlikle ilgili hedeflenen genel amaçların yanında bazı sosyo-ekonomik amaçlara da ulaşılmaya çalışılmaktadır. Sosyal güvenlik uygulamasıyla ulaşılmaya çalışılan sosyo-ekonomik amaçlar; gelir dağılımını sağlanması ve ülkenin genel tasarruf düzeyinin artırılmasıdır.

Sosyal güvenliğin refahı sağlamada bir araç olarak düşünülmesi, gelir dağılımını iyileştirmede kullanılmasına yol açmıştır. Sosyal güvenlik gelir durumu düşük olanların refahlarında meydana gelecek azalmalara karşı koruma sağlama amacını gütmektedir. Bu amacı sağlamak içinde, sosyal güvenlik zenginden fakire doğru yeniden dağıtım amacına hizmet etmesi gerekmektedir (Mulligan, Gil ve Sala-i Martin,2002).

Sosyal güvenlikle sağlanmaya çalışılan diğer bir önemli amaç ise ekonomik gelişme için gerekli olan tasarruf miktarının artırılmaya çalışılmasıdır (Feldstein,1974; Feldstein,1979). Sosyal güvenlik primleri ile büyük fonların oluşturulması ve büyüme için gerekli tasarruf miktarının sağlanmasında önemli rol oynaması, sosyal güvenliğin artık modern ekonomilerde farklı amaçlara hizmet için de kullanılmaya başlandığının bir göstergesidir.

Sosyal güvenlik kavramını tanımlayan ülkeler kendi iç dinamiklerine göre sosyal güvenlik kavramına farklı anlamlar yükleyebilmektedirler. Genel olarak, sosyal güvenlik kavramını dar ve geniş olarak tanımlanmaktadır.

1.1.1. Dar Anlamda Sosyal Güvenlik

Dar anlamda sosyal güvenlik, bireylerin karşılaşacağı tehlikelerin sonuçlarına karşı korunması ve bu konuda bir güvencenin sağlanmasını ifade etmektedir. Tehlike ile karşılaşan insan, tehlikenin niteliğine göre gelirinde azalma veya gelirinin kesilmesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Gelir devamlılığındaki bu değişiklikler, bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasında da bir takım sorunlara yol açar (Arıcı,1999a:3). Dar

anlamda sosyal güvenlik tanımı, hastalık, kazalar, analık, malullük, yaşlılık, ölüm ve işsizlik gibi risklerden doğan her türlü gelir kayıpları ile gider artışlarını karşılama amacını taşımaktadır (Dilik,1992:5).

Dar anlamda sosyal güvenlik tanımı ile bireye sadece tehlikelere karşı asgari düzeyde bir koruma sağlamaktadır. Sosyal politikalarını bu tanıma göre şekillendiren ülkelerden bir çoğu refah devleti anlayışından sonra dar anlamda sosyal güvenlik düşüncesinden vazgeçmişlerdir. Dar anlamda sosyal güvenlik tanımı, gelişmekte olan ülkeler ile az gelişmiş ülkeler tarafından kullanılan bir sosyal güvenlik tanımı haline gelmiştir. Sosyal güvenlik tanımının genişletilerek tüm risklerin sosyal güvenlik tanımına alınması ve karşılaşılan risklerden sonra da bireylerin refah durumunun korunması düşüncesi, ülkelerin sosyal güvenliğe daha fazla gelir aktarmalarını gerekli kılmaktadır.

1.1.2. Geniş Anlamda Sosyal Güvenlik

Geniş anlamda sosyal güvenlik anlayışı ile, sadece bireylerin karşılaştığı riskler sonucunda ortaya çıkan gelir kayıplarını telafi etme değil, bu riskler sonucunda kişinin uğrayacağı kayıp ve refahının korunmasını da sağlamaktır. Dolayısıyla, geniş anlamda sosyal güvenlik sadece bireylerin sahip olduğu refah düzeyinin sürdürülmesi değil, bu düzeyin yükseltilmesi amacını taşımaktadır (Dilik,1992:5-6). Refah devleti ile birlikte gelişmiş toplumlarda insanın refahını asgari seviyede garanti eden sistemler de sosyal güvenlik kavramı içerisinde yer alır hale gelmiştir (Arıcı,1999:4).

Geniş anlamda sosyal güvenlik uygulaması, ülkeler arasında farklılık gösterse de uluslar arası düzeyde kabul edilen ve ILO tarafından belirlenen risklerin tanıma dahil edilmesi gerekmektedir. ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde belirlediği sosyal sigorta riskleri sonucunda ortaya çıkan ve bireylerin refah düzeylerinde eksilmeye veya kayba yol açacak her türlü gelişme sonucunda bireyin refahının aynı düzeyde tutulması geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı kapsamı içinde düşünülmektedir. Dolayısıyla, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik tüm riskler genişletilmiş sosyal güvenlik kavramı kapsamı içindedir.

Sosyal güvenlik kavramı, oldukça dinamik bir niteliğe sahiptir. Bu nitelik, sosyal korumanın amaç ve kapsamında bir genişlemeye neden olmakta; sosyal politika ile sosyal güvenlik arasında aynı yönde belirli bir bütünleşmeye yol açmaktadır (Güzel,Okur,1999:5).

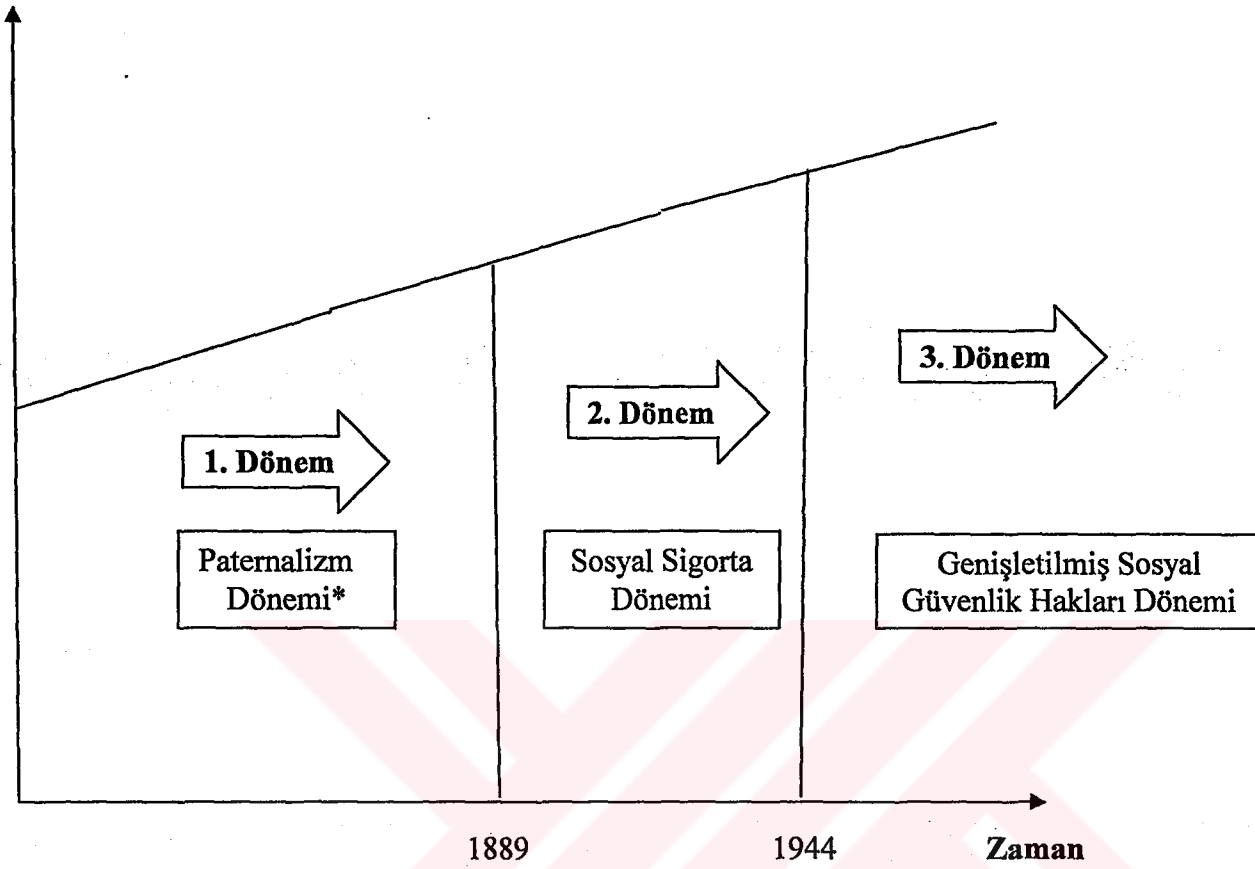
Geniş anlamda sosyal güvenlik kavramının hangi önlemlerden oluşacağı ülkelerin uyguladığı sosyal politikalara ve ülkenin ekonomik durumuna göre değişmektedir. Çünkü, sosyal güvenlik ucuz bir hizmet değildir ve ekonomide ciddi kaynakların bu işe ayrılması gerekmektedir. Bir çok gelişmiş (zengin) ülkeler bile bu alanda büyük problemlerle karşılaşmaktadırlar (Oral,1991:49).

1.2. Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri

Günümüz de 166 ülkede uygulanan sosyal güvenlik sistemi, ülkelerin siyasal ve ekonomik yapılarına göre farklılıklar göstermektedir. Her ülke uyguladığı sosyal güvenlik politikasına göre kendi sistemini oluşturmuştur (Mulligan,Martin,1999). Bu anlamda, sosyal güvenlik politikaları ve sistemleri, ekonomik, sosyal, siyasal yapı ve koşulların bir ürünüdür (Şen,2002:21).

Sosyal güvenlik modellerinin tarihi gelişimini üç dönem içinde incelenmektedir. İlk dönem paternalist dönemidir. Bu dönemde; özel yardım kuruluşları ve kamunun fakirleri rahatlatmak amacıyla yaptığı yardımlardan oluşmaktadır. İkinci dönem sosyal sigorta dönemidir. Bu dönemde daha geniş zorunlu programlar geliştirilerek daha geniş iş alanları ve daha geniş riskler kapsamıştır. Üçüncü dönemde ise; yaşam kalitesini artırmak ve daha iyi durumda tutmak amacıyla hizmetlerin sınırı genişletilmiştir (ILO,1984:17).

Sağlanan Haklar



Şekil 1.1 Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Gelişim Dönemleri.

Not; ILO (1984); Into the twenty first Century; the Development of Social Security, Geneva, adlı eserden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Geçmiş dönemlerde gelişmişliğin göstergesi olan sosyal güvenlik sistemlerinin, son yıllarda verdiği açıklar ve etkinlikten uzaklaşmaya başlamasıyla birlikte, uygulanan sosyal güvenlik sistemleri de tartışılmaya başlanmıştır. Bu sorunları aşmak için, ülkeler de sosyal güvenlik sistemlerin de yeniden yapılanmaya gitmişlerdir.

Bugün dünyada, sosyal güvenlik sistemi olan ülkeler genel kabul görmüş dört model çerçevesinde oluşturmuşlardır. Bu modellerin genel hatları ile taşıdıkları özellikler Tablo 1.1'de görülmektedir;

Tablo 1.1: Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri

		İskandinav Modeli	Anglo-Sakson Modeli *	Kıta Avrupa Modeli**	Güney Avrupa Modeli
1	Tipi	Amaç tam istihdam; ilk olarak işverenin refah durumu sonra prim ödeyenlerin faydası	Amaç ekonomik gelişme; İlk olarak prim ödeyenlerin faydası ve daha çok işgücü piyasasında çalışma üzerine odaklanma	Amaç ekonomik gelişme; öncelikli olarak prim ödeyenlerin faydası, sonra iş verenin refah durumu	Amaç kuzeydeki ülkeleri ekonomik olarak yakalamak; Refah ile ilgili sadece yarı kamusallaşmış sözler
2	Haklar	İş	Gelir Transferi	Sosyal Güvenlik	İş ve Sosyal Güvenlik
3	Birincil Sorumlular	Eyalet/Devlet	Eyalet/Devlet	İşgücü Piyasası	Aile ve Kilise
4	Dayanışma Temeli	Toplum	Birey	Ekonomik Sektör	Aile
5	Yeniden dağıtım Etkisi	Yüksek	Orta	Sınırlı	Sınırlı
6	Destek	Geniş	Sınırlı	Orta	Sınırlı
7	Fayda Düzeyi	Orta/ Yüksek	Orta/ Yüksek	Farklılaştırılmış	Düşük
8	Kapsadığı Kesim	Tüm Vatandaşlar	Tüm Vatandaşlar	İşçiler	Amaçlanan fakirler
9	Amaçlar	Sosyal koruma garantisi	Sosyal koruma garantisi	Gelir Sağlama	Fakirliği Yenmek
10	Finansman	Vergiler	Vergiler	Katkılar/ Bağışlar	Katkılar ve diğer kaynaklar
11	İşgücü Piyasası ve Finansal Bağımsızlığı	Yüksek	Düşük	Orta	Yüksek
12	Yönetim	Ticari Birlikler/ Merkez	Merkez/ Eyalet	Özel	Özel

* Anglo Sakson sosyal güvenlik modeli Beveridge modeli ile büyük benzerlik taşımaktadır.

Literatürde Anglo Sakson modeli Beveridge modeli olarak ta geçmektedir.

** Kıta Avrupa ülkelerinin uyguladığı sosyal güvenlik modeli büyük oranda Bismark modeline

benzemektedir. Bu nedenle Literatürde Bismark modeli olarak da geçmektedir.

Kaynak; Delsen Lei ve diğerleri, Social Security and Solidarity in the European Union, Printed, May 2000.

1.3. Sosyal Sigorta Kavramı ve Sosyal Sigorta Riskleri

Sanayi devriminden sonra hızlı sanayileşme ve şehirleşme ile doğan sefaletin önlenmesi amacıyla, sosyal güvenliğin bir aracı olan Sosyal sigortalar uygulanmaya başlanmıştır. Sosyal sigorta uygulamasına ilk defa Almanya'da rastlamak mümkündür (Göv,1999:207). Almanya da 1889 yılında Bismark döneminde oluşturulan sosyal sigorta sistemi; özel sektörde çalışan işçiler için yaşlılık sigortası uygulamasıyla başlanmış daha sonra 10 yıllık süre içinde sağlık sigortası, iş kazası sigortası uygulamalarına geçilmiştir (Feldstein,Liebman,2001, Balcı,2001:90). Almanya'nın arkasından diğer ülkeler de savaşların ortaya çıkardığı yoksulluğu yenmek ve sosyalizm tehlikesine karşı sosyal sigorta uygulamasına başlamışlardır.

Sosyal sigortalar; mesleki, fizyolojik ve sosyo ekonomik risklerden dolayı geliri ya da kazancı devamlı veya geçici olarak kesilmiş yahut azalmış bulunan fertlerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan devlet teminatına dayalı bir sistemdir (ÇSGD,1999:119). Sosyal politikanın sigorta yöntemleri uygulayan kısmı olarak ifade edilen sosyal sigortayı daha net bir şekilde tanımlayacak olursak; Devletçe organize edilmiş, kendi kendine yönetim esasına dayanan, Kamu hukuku karakterli , baskın olarak zorunluluk esasına dayanan, çalışan nüfusun büyük kısmını gelir elde etme yeteneğinin kaybı, ölüm, işsizlik hallerine karşı koruyan kendine özgü bir sigortadır (Çakır,2001:25).

Sosyal sigorta, sosyal sigorta tekniklerinin en gelişmiş ve yaygın olanıdır. Bir ülkede çalışanların karşılaşılabilecekleri sosyal riskleri, zorunlu olarak işçi ve işverenlerinde katılmasıyla devlet tarafından kurulup örgütlenen fakat özerk yönetilen bir kurum tarafından karşılanmasına yönelik bir sigorta tekniğidir. İşçi ve İşverenin maddi katkısıyla gerçekleştiği için primli sosyal güvenlik rejimleri içinde yer almaktadır. Sosyal sigorta, sosyal güvenlik sisteminin dayandığı en önemli araçtır (Tuncay,2002:12).

Bir sosyal güvenlik kurumu olarak sosyal sigortaların belirgin özellikleri şunlardır (Alper,2000:13);

- Devlet tarafından kurulmaları ve devletin gözetim ve denetiminde

bulunmaları,

- Sigortalılığın zorunlu olması,
- Primle finanse edilmesi ve finansmana iştirakin zorunlu olması,
- Çalışma hayatında olanları ve geliri olanları kapsamına alması,
- Ödenen primlerle sağlanan sosyal güvenlik garantisi arasında kuvvetli bir ilişkinin olması,
- Özellikle uzun vadeli sigorta kolları için sigorta yardımlarından faydalanmanın belirli süre sigortalı olma veya prim ödemiş olma şartına bağlanmış,
- Sigorta kurumlarının faaliyetlerinde kamu hukukunun ağır basması,

Sosyal sigortalar daha çok modern sürdürülebilir gelir politikaları ile ilgilidir. Bir çok OECD ülkesinde, sosyal güvenlik için yapılan kamu harcamalarının büyük bir bölümü sosyal sigortalara yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Sosyal sigortalara yapılan bu harcamaların temel amacı ise fakirliği önlemektir (Atkinson,1989).

Sosyal sigortalar kapsamına zorunlu olarak girenlerden karşılaştıkları riske bakılmaksızın önceden belirlenen oranda prim alınarak gerektiğinde yardım ve ödeme yapılması tamamen objektif ölçülere göre bağlanmış, böylece sosyal sigortalar aracılığıyla karşılanan riskler dışında farklı amaçlara da hizmet eden bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır (Güven,1976:4).

Sosyal Sigortalar ILO'nun 1952 tarihli 102 sayılı Sosyal güvenliğin asgari normları hakkında Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesinde belirtilen dokuz farklı riski kapsamaktadır. Bu riskler; Hastalık Yardımları, Hastalık Ödenekleri, Analık, Sakatlık, Yaşlılık, İş Kazası ve Meslek Hastalıkları, Ölüm, Aile Yardımları ve İşsizlik Sigortasıdır. Ülkeler sosyal sigorta kavramlarını sağlamayı düşündükleri riskler çerçevesinde oluşturmaktadırlar.

Dünya da sosyal güvenlik sistemlerinin sağladığı sosyal sigorta riskleri incelenecek olursak, görüldüğü üzere Avrupa da ki ülkelerin tamamı tüm sosyal sigorta risklerini kapsamaktadır. Sigortalılara sağlanan bu risklerin uygulandığı sistem tek açtı altında toplanmamıştır.

Tablo 1.2 Dünya da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sağladığı Haklar

ÜLKE	Tek Çatı Uygulaması	Yaşlılık, Malullük, Ölüm	Hastalık ve Annelik		İş kazaları	İşsizlik	Aile Yardımları
			Nakit Yardımlar	Nakit yardımlar ve Tıbbi Yardımlar			
Avusturya	Y	X	X	X	X	X	X
Belçika	Y	X	X	X	X	X	X
Bulgaristan	Y	X	X	X	X	X	X
Çek Cumhuriyeti	Y	X	X	X	X	X	X
Danimarka	Y	X	X	X	X	X	X
Finlandiya	Y	X	X	X	X	X	X
Yunanistan	Y	X	X	X	X	X	X
İrlanda	Y	X	X	X	X	X	X
İtalya	Y	X	X	X	X	X	X
Lüksemburg	Y	X	X	X	X	X	X
Hollanda	Y	X	X	X	X	X	X
Norveç	Y	X	X	X	X	X	X
Polonya	Y	X	X	X	X	X	X
Portekiz	Y	X	X	X	X	X	X
Romanya	Y	X	X	X	X	X	X
Rusya	Y	X	X	X	X	X	X
İspanya	Y	X	X	X	X	X	X
İsveç	Y	X	X	X	X	X	X
İsviçre	Y	X	X	X	X	X	X

• Tek çatı uygulaması sosyal sigorta kuruluşlarının aynı bakanlık altında toplanması ile değil tek bir sosyal sigorta kuruluşu ile sosyal güvenlik hizmeti sağlanması açısından incelenerek ulaşılan bir sonuçtur.

• X → Uygulanmaktadır, Y → Uygulanmamaktadır.

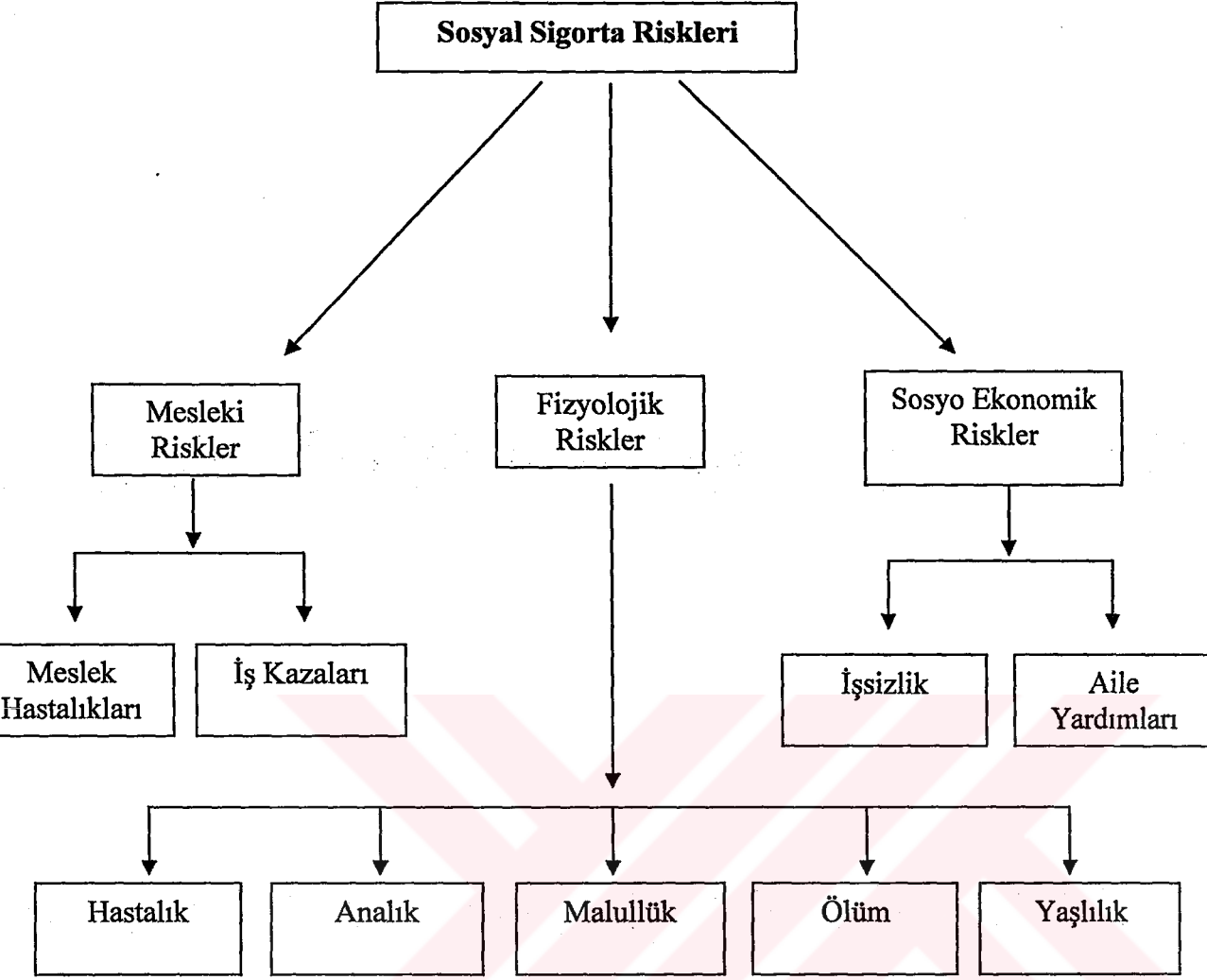
Kaynak; <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2002/europe/guide.html> ve ülke mevzuatları incelenerek oluşturulmuştur.

Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuracak tüm riskler meydana geliş nedeni, ortaya çıkardıkları zararlar ve sürelerine göre olmak üzere sınıflandırılmaktadır (Alper,2000:6).

Bu sınıflandırmalar çerçevesinde ortaya çıkan riskler, sosyal güvenlik sisteminin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşlarının kapsamına girmektedir.

Sosyal riskler çeşitli kaynaklarda değişik biçimlerde sınıflandırılmıştır: Sosyal risklerin yaygın olan sınıflandırma biçimlerinden biri Mesleki, Fizyolojik ve Sosyal Ekonomik riskler şeklinde üç grupta toplanmasıdır (Dilik,1992:67). Bu sınıflandırmaya göre; mesleki riskler, iş kazaları ve meslek hastalıklarıdır. Bunlar geçici olabileceği gibi sürekli gelir kayıplarına da neden olabilir. Fizyolojik riskler; Hastalık, Analık, Sakatlık, Yaşlılık ve Ölümdür. Fizyolojik riskler kişinin kendi bünyesinde meydana gelen fakat mesleki riskler dışında kalan riskleridir. Sosyo-ekonomik riskler; işsizlik, evlenme çocuk sahibi olma ve konut sahibi olmadır. (Tuncay,2002:6-7).

Sosyal sigortalar tarafından koruma garantisi altına alınan riskler, Uluslar arası Çalışma Teşkilatının, 1952 tarih ve 102 sayılı “ Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi” nda belirtilmiştir. Bu riskler daha sonra Avrupa Sosyal Şartında ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde de yer almıştır (Alper,2000:6).



Not; ILO'nun 102 sayılı sözleşmesinde belirlediği dokuz ana risk dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Şekil 1.2 Sosyal Sigorta Riskleri

BÖLÜM 2

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ VE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI

2.1. Türkiye de Sosyal Güvenlik Sistemi

Türkiye’de devlet, sorumluluklarını Anayasal yükümlülükler çerçevesinde, primli ve primsiz sosyal güvenlik rejimleriyle organize etmektedir (Göv,1999:207). Ancak, sistemin temel müesseseni sosyal sigortalar oluşturmaktadır ve sosyal güvenlik sistemimizi sosyal sigortalar karakterize etmektedir. Diğer bir anlatımla, sosyal güvenliğin uygulama alanı sosyal sigorta kuruluşlarıdır. Bunların dışında yeterince gelişmemiş olmakla birlikte tamamlayıcı ve geleneksel sosyal güvenlik kurumlarında da bulunmaktadır (Alper,2000:38).

Türkiye’de primli sosyal güvenlik sistemi dışında, primsiz rejim denilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile kapsam dışında kalan ve öncelikli korunmaya muhtaç kesimlere yardımlar yapılmaktadır (Çelik,2002:112).

2.1.1. Türkiye de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi

Türk tarihinde sosyal güvenlik modeli anlamında ilk örgütlenme “Ahilik” adı altında 13’üncü yüzyılda ortaya çıkmıştır (DPT,2001:10). Ahilik, fütüvvet (iyi huylu) ahlak ve dayanışma anlayışına dayalı İslam esaslarına göre kurulmuş bir esnaf sanat teşkilatıdır (Gönencan,2003).

Ahiler, bir sanat ve meslek topluluğu olmakla beraber, asıl iktisadi niteliklerinden ziyade dinsel, sosyal ve politik değerleri özünde toplayıp bir araya getiren yönleri ile tanınmışlardır (Şen,2002:25). Sosyal güvenlik açısından anlam taşıyan bazı temel ilke ve özellikleri; din mezhep farkı gözetmeksizin insanlara sevgi besleme, ihtiyaçlarını gidermeye çalışma, herkese iyilikte bulunma, muhtaçlara yardımda bulunma ve zulüm görenlere yardımda bulunmaktır (Gönencan,2003).

Esnaf sanatkar ve tüccar Türkler arasında başlayan ve giderek politik, asgari ve sosyo-ekonomik alanlarda etkinlik ve gücünü artıran bu toplumsal örgütlenme (Ahilik), bir yandan kardeşlik duygularıyla sosyal dayanışma ve bir arada yaşamının kurumsal anlamda örneğini sergilerken, bir yandan da ülke düzeninden, savunmasına kadar askeri politik, sosyo-ekonomik alanda etkin ve yönlendirici gücü olarak Osmanlı devletinin kuruluşundan, gelişimine bir çok alanda rol almıştır (DPT,2001:10).

Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemiyle, ilk defa on sekizinci yüzyılda oluşmaya başlamış olan kendi kendine yardım düzeni, daha sonraki dönemde Osmanlı devletinde de uygulanmaya başlanmıştır (Gönencan,2003). Osmanlı döneminde bireyler arasında dayanışma sağlayan ilk sosyal güvenlik müesseseleri vakıflar ve birer meslek kuruluşu olan loncalar olmuştur (ÇSGD,1998:101).

Loncalar, sosyal yardımlaşma amacıyla “Orta Sandığı” ve “Teavün Sandığı” kurarak sosyal yardımlar yapmışlardır (Şen,2002:28 ; Gönencan,2003). Osmanlı imparatorluğunda bu sandıklarca karşılanmakta olan sosyal risklerin kapsamı oldukça geniş kapsamlıydı. Ancak, yapılan yardımlar daha çok “muhtaç olma” şartına dayandırılmıştır. Sandıkların yaptıkları yardımlar; hastalanan üyelere tedavileri için gerekli yardımların yapılması, yaşlanarak işini terk etmiş ve muhtaç duruma düşmüş olan ustalara, tedavisi mümkün olmayan hastalığa yakalananlara yapılan yardımlar ve iş göremez duruma düşen usta, kalfa, ve çıraklar gibi bütün meslek mensuplarının geçimini sağlamaya yönelik yardımlardır (Gönencan,2003).

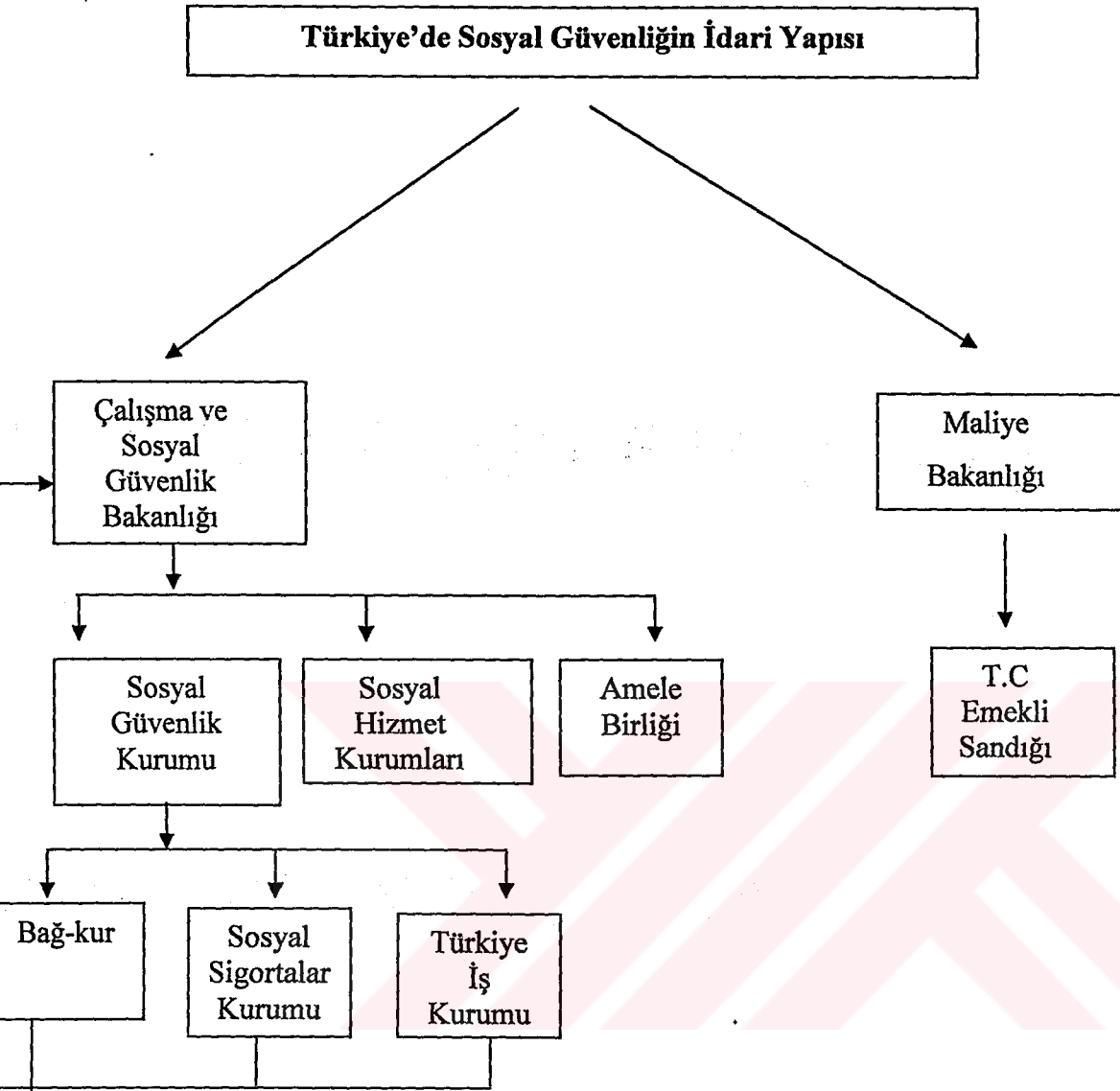
Tazminattan sonra çalışma hayatı içinde çeşitli kurumlar kurulmuş ve bu kurumlar günün şartlarına uygun olarak hizmet vermişlerdir. Dönemin sosyal güvenlik alanında en önemli tedbirleri olarak; Dilaver Paşa Nizamnamesi (1865), Maadin Nizamnamesi (1869), Askeri Fabrikalar Nizamnamesi (1909), Tersane-i Amireye Mensup İşçi ve Vesairesinin Tekaüdiyesi Hakkında Nizamname (1909), Hicaz demiryolu Memur ve Müstahdemlerine Yardım Nizamnamesi (1910); sosyal yardım ve çalışma hayatı ile ilgili hastalık,kaza ihtiyarlık gibi riskler için bazı yardımlar öngörmektedir. Memurlarla ilgili düzenlemeler olarak ta 1866 tarihli Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 tarihli Sivil Memurlar Emekli Sandığı, 1890 tarihli Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı ile 1917 tarihli Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı kurulmuştur (ÇSGD,1998:102).

Bir anlamda, Cumhuriyetten önceki dönemde sosyal güvenlik din, ahlak ve gelenek kuralları üzerine kurulmuş olan Ahilik, Loncalar ve Vakıflar vasıtasıyla sağlanmaya çalışılmıştır (SSK,2003).

Cumhuriyet döneminde ise, ilk sosyal politika düzenlemesi “Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik” kanunudur. Daha sonra Umumi Hıfzısıhha ve Belediyeler Kanunu ile 1936 tarihli 3008 sayılı İş kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu kanunla aynı zamanda, Türkiye de ilk kez sosyal sigortaların kuruluşu öngörülmüştür. Ancak konuya ilişkin ilk kanun 1945 yılında çıkartılabilmiş ve 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Bunu, o zamana kadar dağınık halde bulunan tekaüt sandıklarının bir araya toplanmasıyla 1950 yılında kurulan ve kamu kesiminde çalışan memurları kapsamına alan T.C Emekli Sandığı izlemiştir. Sosyal güvenlik alanında bir diğer önemli adım, 1972 yılında Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, kısa adıyla Bağkur’un kurulması olmuştur. Böylece, işçi ve memurlardan sonra, kendi nam ve hesabına çalışanların da sosyal güvenliğe kavuşturulması sağlanmıştır. Son olarak ta, 1983 yılında kabul edilen 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarımda kendi adına ve hesabına çalışanların zorunlu, işçi niteliğinde çalışanların isteğe bağlı olarak sosyal güvenlik kapsamına alınmaları sağlanmış ve böylece çalışanların tamamı sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınmıştır (ÇSGD,1998:102).

2.1.2. Türkiye de Sosyal Güvenliğin İdari Yapısı

Türkiye de sosyal güvenliğin idari yapısı Şekil 1.2’de görüldüğü üzere, ikili bir yapıdadır. Bir tarafta, Maliye bakanlığına bağlı Emekli Sandığı diğer tarafta tüm sosyal sigorta kuruluşları ve sosyal hizmetleri sağlayan kuruluşların bağlı olduğu Çalışma ve Sosyal Güvenli Bakanlığı yer almaktadır. Daha önce Devlet Bakanlığına bağlı olan Sosyal Hizmetler, 27.11.2002 tarihinde Resmi gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmıştır. Ayrıca 16,07.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilen 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, Bağ-Kur, Sosyal Sigorta Kurumu ve Türkiye İş Kurumu bu kurumla ilişkilendirilmiştir.



Şekil 2.1 Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin İdari Yapısı

2.1.3. Türkiye de Sosyal Güvenlik Sisteminin Hukuki Yapısı

Türkiye de sosyal güvenlik sisteminin hukuki yapısı incelenirken öncelikle sosyal güvenliğin anayasal ilişkisi açıklanmalıdır. Daha sonra anayasal çerçevede kurumsal yapının oluşturulması için çıkarılan kanunlar ve ülkemizin imzaladığı ve uyması gereken uluslar arası antlaşmalar üzerinde durularak, sosyal güvenlik sistemimizin hukuki yapısı açıklanmış olacaktır.

Ülkemizde sosyal güvenliğin anayasal ilişkisi, Anayasamızın 60. maddesinde açıklanmıştır. Anayasanın 60. maddesinde; *“Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.*

Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar“ denilmektedir. Bu madde ile, devlet tüm vatandaşların sosyal güvenlik kapsamına almakla ve her türlü risk oluşturacak tehlikeye karşı koruyarak geleceğe, güvenli bir şekilde bakabilmesini sağlamakla görevlendirilmiştir. Anayasamız, sosyal güvenliğin devletin sağlaması gereken temel görevleri arasında olduğu belirtilmektedir.

Anayasanın ilgili maddesinde de (md. 60) yer aldığı üzere “herkes” deyiminin kullanılması sosyal güvenliğin vatandaşlık bağından ötede, sınırlı olmaksızın bütün toplumu amaç edinmiş olduğunu gösterir (Örnek,1990:24, Talas,1997: 453) . Buradan anlaşılacağı üzere, sosyal güvenlik toplumun tümünü kapsamayı hedef almaktadır. Sosyal güvenliğin boyutlarının bu kadar genişlemesinin nedenlerinden biri sosyal siyaset kapsamında devletin görevleri konusunda ortaya çıkmış ve gittikçe benimsenen yeni görüşlerdir. Bu görüşler içinde, devletin toplum için yapması zorunlu olan hizmetler ve yüklenmesi gereken sorumluluklar artmıştır (Talas,1997: 453).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren sosyal güvenlik ile ilgili teşkilat kurma yetkisinin devlete verilmiş olmasından dolayı, devlet sosyal güvenlik ile ilgili anayasal hükmü yerine getirmek ve gerekli düzenlemeleri yapmak amacıyla kanunlar hazırlayarak sosyal güvenlik sistemimizin genel esaslarını belirlemiştir.

Türkiye’nin sosyal güvenlikle ilgili imzaladığı uluslararası belgeler şunlardır; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri ve Avrupa Sözleşmeleridir. Avrupa sözleşmeleri ise; Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Kodu, Avrupa Sosyal Şartından oluşmaktadır.

Uluslararası çalışma örgütü, evrensel ve sürekli barışın sağlanması için sosyal adalet temeli ile sağlanabileceği ilkesinden hareketle tam istihdama ulaşılması yaşam standartlarının yükseltilmesi, işçilerin kendilerine en uygun işlerde çalıştırılmaları, mesleki eğitim olanaklarının sağlanması kalkınmanın faydalarından herkesin eşit şekilde yararlanmasını sağlamaya yönelik politikaların uygulanması, çalışanların yaşam ve sağlığının korunması, örgütlenme toplu pazarlık ve sosyal güvenliğı yaygınlaşmasını sağlamak amacıyla kurulmuş bir hükümetler arası bir kuruluştur (ÇSGD,1999:188). I LO’ya 1932 yılında üye olan Türkiye, 1998 yılına kadar (altmış altı yılda) toplam 181 Sözleşmeden 38’ini onaylamıştır.

Avrupa Birliği tarafından ortak bir sosyal politika belirleme açısından yapılan çalışmaların temelinde sosyal güvenlik uygulamaları gelmektedir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen fakat ye ülkelere uygulama zorunluluğu getirmeyen ve Türkiye tarafından da imzalanan sosyal güvenlik ile ilgili sözleşmeler; Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu ve Avrupa Sosyal Güvenlik şartıdır.

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, Avrupa Ara Anlaşmalarını tamamlayan ve Sözleşmeye taraf ülkeler arasında Ara Anlaşmalarını yürürlükten kaldıran bir belgedir (SGD,1999:199). Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi, sosyal güvenlik kurumlarının yapısı hakkında doğrudan bir madde içermemektedir (Centel,1997:83).

Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve Ek anlaşma ile belirlenen genel ilkeler şunlardır;

- Sözleşmeyi kabul eden ülkeler arasında sosyal güvenlik normları arasında uyum sağlamak,
- Ulusal ve yabancı kökenli çalışanlar arasında eşit işlem uygulamak,
- Yardımların kesilmesinde ve yeniden bağlanması ulusal yasalarda öngörülen istisnalar dışında, uzun süreli sosyal sigorta risklerinden sağlanacak yardımlar için ortak kurallar uygulamak,
- Sınır işçileri, mevsimlik işçiler, uluslar arası taşıt işçileri, yabancı bayraklı gemilerde çalışan gemi adamları, bağımsız çalışanlar ve özel kanunlara tabi olanlar için en az ILO standartlarında hak ve yükümlülükler tanımak,
- ye lkeler arasında düzenlenen ikili sözleşmelerin en az iki ye devletle veya ye olmayan bir veya birden fazla devlet arasında düzenlenen belgelerin yerine geçerek kişiler yararına daha geniş haklar tanımak,
- İsteğe bağlı sigorta uygulamalarında geçen ve zorunlu sigortadaki sürelerle aynı zamana rastlamayan süreleri değerlendirmek.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkındaki 102 sayılı ILO Sözleşmesi esas alınarak hazırlanmış, Avrupa Konseyine üye ülkelerin vatandaşlarının ILO'da belirlenen sosyal güvenlik haklardan daha fazla hak sağlama amacını gütmektedir.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısı ile, ilgili doğrudan bir hüküm taşımamakla birlikte, sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetimine katılma ile ilgili bazı hükümler içermektedir (Centel,1997:84). Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu 17.03.1968' de yürürlüğe girmiş, Türkiye bu belgeyi 08.03.1981'de imzalamış, 1990 yılında Revize edilen Kod Türkiye tarafından onaylanmamıştır.

Avrupa Sosyal Güvenlik Kodunun 6 ve 71'inci maddeleri sosyal güvenlik kuruluşlarında yönetime katılma şartlarını belirlemektedir. Kodun 6. maddesinde "Zorunlu olmayan sigortalılarla sağlanan korumada" göz önüne alınarak "İşçiler ve İşverenler tarafından birlikte idare edilmesi" hükmü yer almaktadır. 71 Maddede ise; "İşin idaresi Parlamente'ye karşı sorumlu devlet dairesine verilmemiş olan hallerde, korunan kimselerin temsilcileri doğrudan doğruya idareye katılabilecekleri gibi mevzuatla tayin olunana şartlar dahilinde, bir yetkilide idareye katılma bilir" bu madde hükmünden de anlaşıldığı üzere Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu sadece sosyal güvenliğin yönetimi ile ilgili bazı maddeler içermektedir.

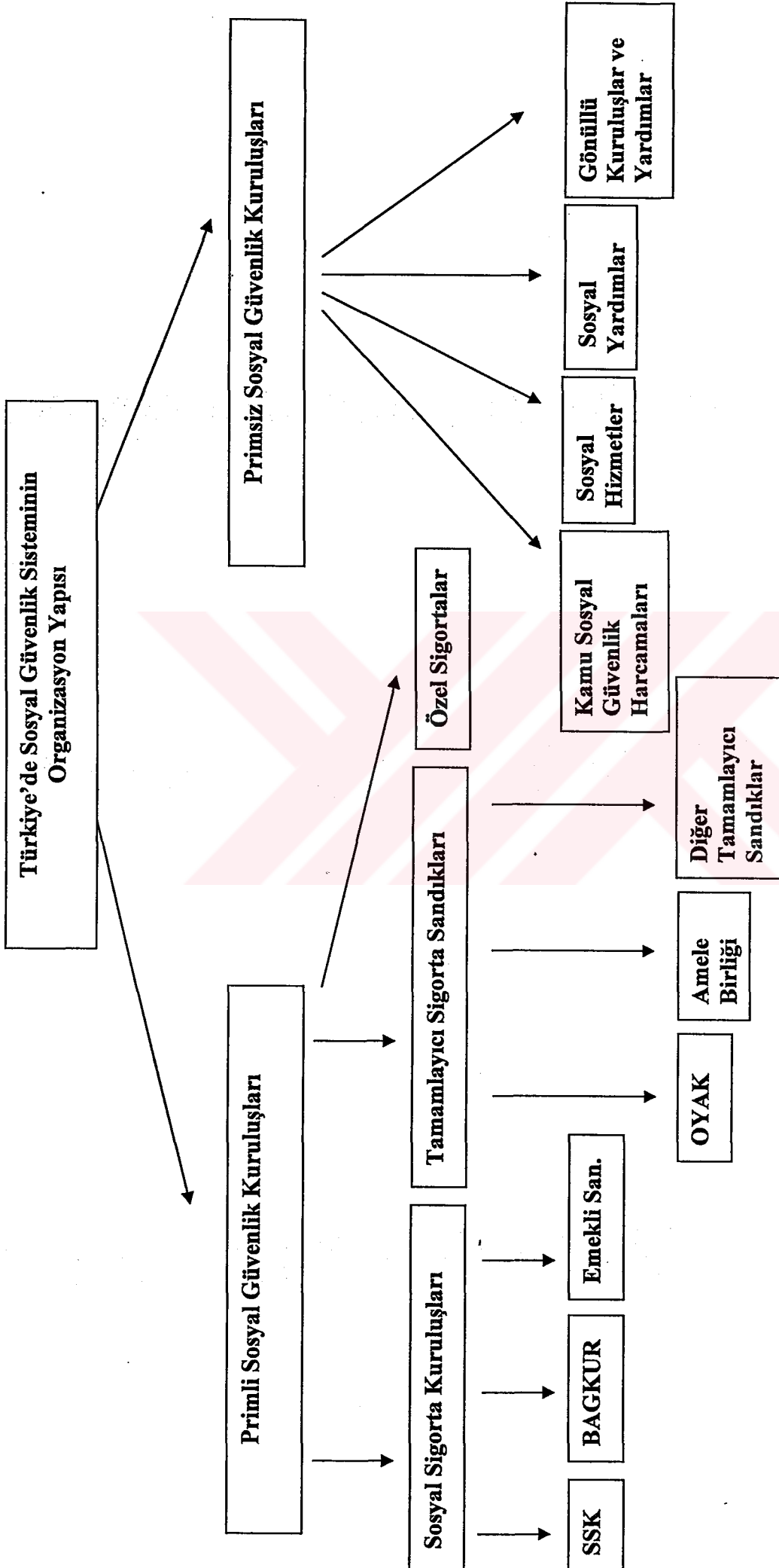
Avrupa Sosyal Şartı, taraf ülkeler arasında güçlü bir işbirliğinin, özellikle insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesi ve idame ettirilmesi suretiyle sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanması ve hedefi göz önüne alınarak Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuş bir uluslararası sözleşmedir (ÇSGD,1998:198). Türkiye, Avrupa Sosyal Şartını 1989 yılında onaylamış ve 24.12.1989'da yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı 12'inci maddeyi onaylamış bulunan devletlere "*bir sosyal güvenlik sistemi kurma*" yükümlülüğünü öngörür. Söz konusu sistem içinde sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısının ne olacağı hakkında ise, Avrupa Sosyal Şartının herhangi bir açıklığı içerdiği görülmez. Buna karşılık anılan düzenlemenin ikinci bendi, kurulacak sosyal güvenlik sisteminin en azından Sosyal güvenliğin Asgari normlarına ilişkin 102 Sayılı Uluslar arası Çalışma düzeyine ulaştırılmasını öngörmektedir. Bu

durumda, Avrupa Sosyal Şartının da, anılan atıf uyarınca 102 sayılı Sözleşme'deki yapısal esasları araması söz konusudur (Centel,1997:85).

2.1.4. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı

Türkiye de sosyal güvenlik sisteminin organizasyon yapısını primli ve primsiz sosyal güvenlik rejimi olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğiz. Türkiye de primli sosyal güvenlik rejimi olarak; Sosyal Sigorta Kuruluşları Tamamlayıcı Sigorta Sandıkları ve Özel Sigortalardır. Sosyal Sigorta Kuruluşları ise; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C Emekli Sandığı ve Bağ-Kur dan oluşmaktadır. Tamamlayıcı Sigorta Sandıklarında ise; Ordu Yardımlaşma Kurumu, Amele Birliği ve Diğer Tamamlayıcı Sandıklardan oluşmaktadır. Primsiz rejimde ise; Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları, Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar, Sosyal Hizmetler ve Gönüllü Kuruluşlardan oluşmaktadır.



Şekil 2.2 Türkiye de Sosyal Güvenlik Sisteminin Organizasyon Yapısı

Not; Türkiye'nin Organizasyon Yapısı, DPT (1995) Özel İhtisas Komisyonu Raporundan Yazarlanılarak Hazırlanmıştır.

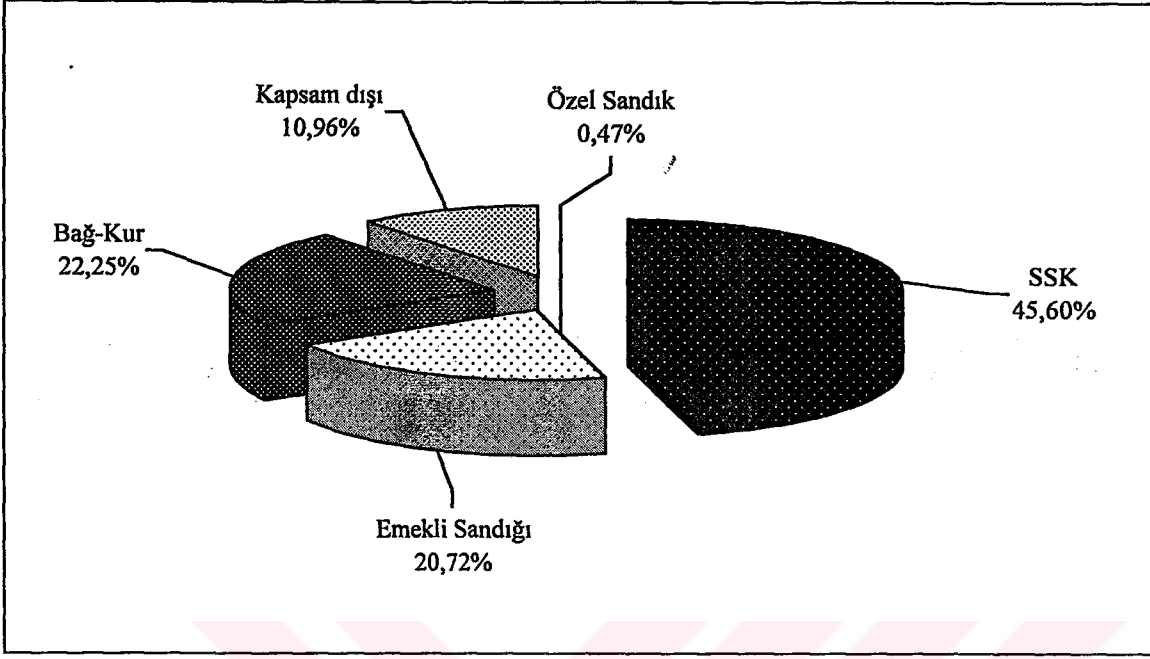
2.1.5. Primli Sosyal Güvenlik Rejimleri

Birinci dünya savaşından sonra büyük bir gelişme gösteren ve esas olarak sigorta edilen kişinin kendi katkısıyla finanse edilen primli sistem, bu katkı oranında fayda sağlama ilkesine dayanır (Kuşoğlu,1999:11; Hazine;2003). Primli sistemde birebir katkı fayda ilkesi özel sigortalarda olduğu gibi mutlak değildir, prim ödeyenler ödediklerinden fazla fayda sağlayacakları gibi ödedikleri primden daha az fayda da sağlayabilirler. Primli sosyal güvenlik sistemlerinin uygulanma şekli genelde sosyal sigorta kuruluşlarıdır.

Primli sistemde prim ödemekle yükümlü olanlar çalıştıkları süre için de sistemin finansmanı için kanunlarda belirlenen oranlar çerçevesinde primlerini ödemek zorundadırlar. Diğer bir anlatımla primli sistemi çalışanlar ve işverenle finanse etmektedir (Arıcı,1999a:52). Prim ödeyen çalışanlar, daha sonra çalışamayacak duruma geldiklerinde ödedikleri primler karşılığında sistem yükümlülere yardım eder (Kuşoğlu,1999:13).

Ülkemizde de sosyal güvenlik sistemi ağırlıklı olarak primli sisteme dayanmaktadır (Okuyan,1999:7). Türkiye de primli sistem ise ağırlıklı olarak sosyal sigorta kuruluşları aracılığıyla yapılmaktadır.

Tablo 2.1 Primli Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kapsadığı Nüfus (%) (2001)



Kaynak; SSK 2001 yılı İstatistik Yılığında Alınan Verilerle Oluşturulmuştur.

Türkiye’de Primli sistem nüfusun %92’sini kapsamaktadır. Şekilde görüldüğü üzere; sadece sosyal sigortalar kurumu nüfusun yaklaşık olarak %50’sine sosyal sigorta hizmeti vermektedir. Türkiye’de primli sosyal güvenlik kuruluşları; Sosyal Sigorta Kuruluşları, Tamamlayıcı Sigorta Sandıkları ve Özel Sigorta kuruluşlarıdır.

2.1.5.1. Sosyal Sigorta Kuruluşları

Primli sosyal güvenlik rejimlerinin dünya da uygulama şekli olan sosyal sigortalar farklı meslek gruplarının sosyal sigorta hizmetini sağlayacağı gibi birden fazla meslek grubunun da sosyal güvenlik ihtiyacını karşılayan uygulamaları vardır. Genelde prim toplayarak finansmanının sağlamaya çalışma sosyal sigorta kuruluşları primli sosyal güvenlik kuruluşlarının temelini oluşturmaktadırlar.

Türkiye de sosyal güvenliğin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşları üç farklı meslek grubunun sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuş kuruluşlardır. Devlet memurları için T.C Emekli Sandığı, İşçiler için Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağımsız Çalışanlar için ise Bağ-Kur kurulmuştur. Bu kuruluşlar finansmanlarını işçi ve işverenden aldıkları primlerle finanse etmeye çalışmaktadırlar.

2.1.5.2. Tamamlayıcı Sigorta Sandıkları

Modern sosyal güvenlik kurumalarının sağlamış olduğu sosyal güvenlik garantisinin dışında ek bir garanti elde etmek isteyen bireyler, ilave tedbirler almaktadırlar. Tamamlayıcı sigorta sandıklarının kuruluş amacı sosyal güvenlik sisteminin yeterli düzeyde hizmet sunamaması sonucunda özel ve kamu kuruluşlarının devletin tam olarak sağlayamadığı sosyal güvenlik hizmetine ek olarak sosyal bir yardım sandığı kurarak çalışanların sosyal güvenlik ihtiyacının tam olarak karşılanmasını sağlamaktır.

Ülkeden ülkeye kurumsal ve teknik yapılarında farklılıklar bulunan tamamlayıcı programlar ulusal düzeyde, işletme düzeyinde, istihdam ve mesleğe göre örgütlenebilmektedir. Japonya, Finlandiya ve Almanya'da (sadece memurlara) kamu programları zorunlu, Fransa, İtalya, İsviçre ve İsveç'te toplu sözleşmelerle meslek gruplarına zorunlu, Avustralya, Hollanda, Amerika Birleşik Devletlerinde İngiltere de isteğe bağlı ve mesleki özel sandıklar niteliğindedir (Fişek, Özsuca, Şule; 1997:6).

Ülkemizde tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşları zorunlu programın dışında mesleki gruplara uygulanmaktadır. Her ne kadar yeterli düzeyde olmasa da ülkemizde tamamlayıcı sosyal güvenlik hizmeti veren kuruluşlar mevcuttur. Bunlar; Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK), Amele Birliği, ve Diğer Tamamlayıcı Sandıklarda oluşmaktadır.

2.1.5.2.1. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

1 Mart 1961 tarihinde 205 sayılı Yasayla kurulan Ordu Yardımlaşma Kurumu, en büyük tamamlayıcı sosyal güvenlik kuruluşudur. Amacı, Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarının karşılaşılabilecekleri sosyal ve fiziksel risklere karşı ek bir sosyal güvenlik oluşturmaktır. Özel hukuk hükümlerine bağlı bir sosyal güvenlik kuruluşudur. Anayasamızın öngördüğü sosyal güvenlik sistemi içinde kurumlarından (Emekli Sandığı, SSK) ayrı güvenceler sağlamaktadır (www.oyak.com.tr, 2003).

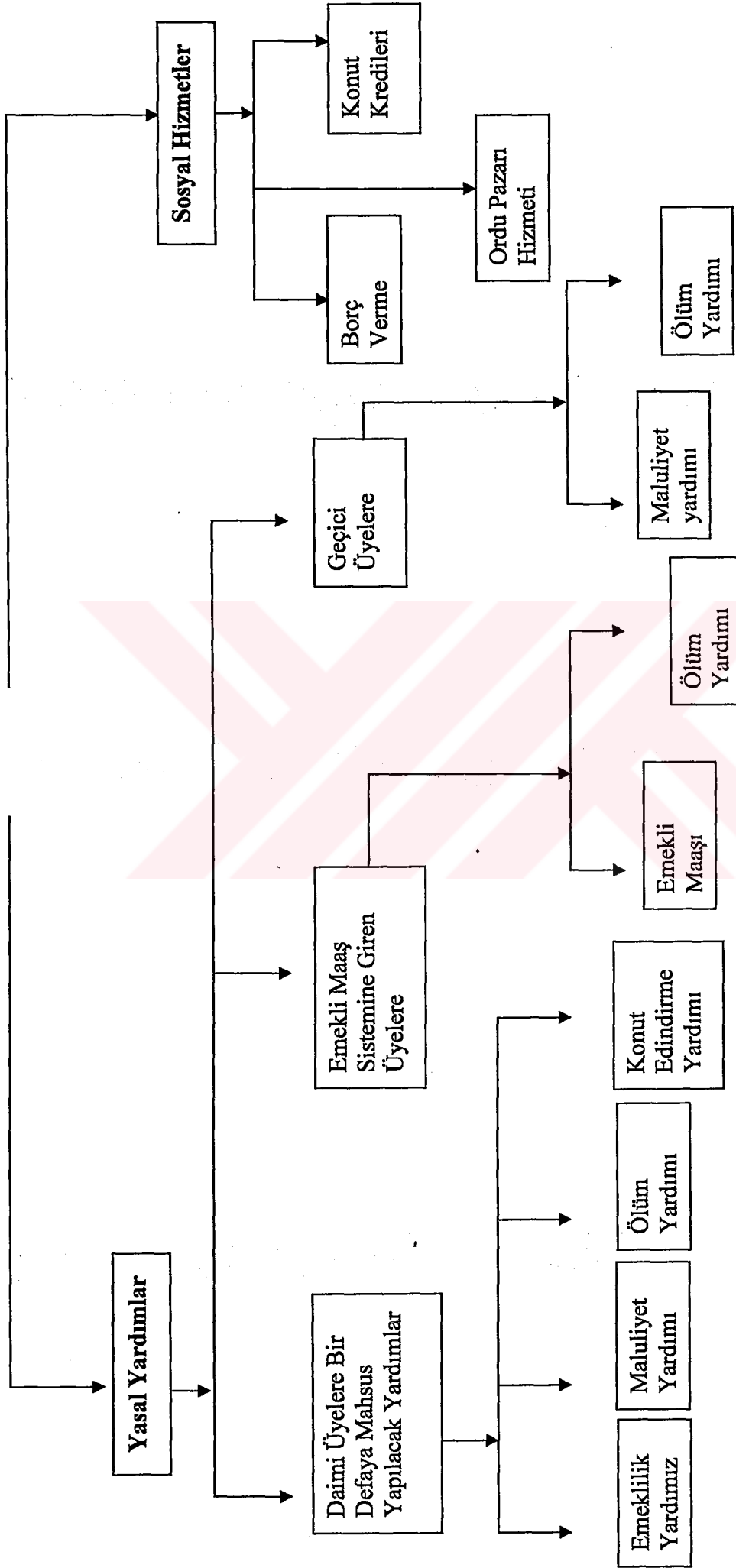
Ordu Yardımlaşma Kurumunun iki tür üyeliği vardır. Birinci üyelik şekli sürekli üyeliktir. Sürekli üyeler zorunlu veya ihtiyari olabilirler. Mecburi üyeler görevde

bulunan subaylar, askeri memurlar ve astsubaylardır. Buna dışında, kurumun sermayesinin % 50'sinden çoğuna sahip olduğu veya katıldığı ortaklıklarda çalışan memur ve hizmetliler isterlerse sürekli ihtiyari üye olarak kalabilirler. Kurumun geçici üyeleri ise, muvazzaflık hizmetini yapmakta olan yedek subaylardır.

Yasayla öngörülen hizmetleri şunlardır (www.oyak.com.tr, 2003);

- 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.





Şekil 2.3 OYAK'ın Yaptığı Yardımlar

2.1.5.2.2. Amele Birliği

22 Temmuz 1923 tarihinde Bakanlar Kurulu (İcra Vekilleri Heyeti) tarafından onaylanan Amele Birliği Talimatnamesi ile ÷lkemizin ilk sosyal yardım kuruluşu kurulmuştur.

151 sayılı Havza-i Fahmiyye Amele kanunu ile kurulan Amele Birliği , Ereğli kömür havzasında çalışan 40.000 kadar maden işçisinin hastalık ile ilgili sosyal güvenliklerini sağlamak için kurulmuştur (www.amelebirligi.gov.tr ,2003).

Amele Birliği, ilk kurulduğu yıllarda İktisat Vekaleti'ne bağlı iken, Hükümette, 1946 yılında söz konusu Bakanlığın bir birimi olan İş Dairesi'ni bu Bakanlıktan ayırarak Çalışma Vekaletinin kurulmasından sonra Amele Birliği bu bakanlığa bağlanmıştır. Daha sonra, 17.11.1974 tarihli Cumhurbaşkanlığı Teskeresi ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kurulması üzerine, Amele Birliği bu bakanlığa bağlı bir birim olarak faaliyetini sürdürmüş olup, 14.12.1983 yılında Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adı altında Bir bakanlık çatısı altında birleştirilmesi sonucunda da Amele Birliği bu bakanlığın bağlı kuruluşu olarak faaliyetini sürdürmektedir (www.amelebirligi.gov.tr, 2003).

2.1.5.2.3. Diğer Tamamlayıcı Sandıklar

OYAK ve Amele Birliğinden farklı olarak, oluşumunda herhangi bir kamu müdahalesi veya yardımı olmayan sandıklarda belirli teşebbüslerde çalışanlara ek sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere kurulmuşlardır. Bu tür sigorta niteliğindeki sandıkların Türk Ticaret Kanunu ve SSK'na göre faaliyet göstermeleri mümkündür. Özellikle büyük teşebbüsler, çalışanlarının sosyal güvenlik garantisini yükseltmek üzere bu tür sandıklar oluşturma yoluna gitmişlerdir (DPT,1995).

Sosyal güvenlik sisteminde yapılan hizmetlerin yetersizliği kendi elemanlarına ek sosyal güvenlik sağlama yoluna itmiştir. Bu tür tamamlayıcı sandıkların sayıları henüz çok fazla değildir. Ülkemizde daha çok büyük holdingler tarafından kurulan sosyal yardımlaşma vakıfları aracılığıyla kendi çalışanlarına ek sağlık ve emeklilik güvencesi vermektedir.

2.1.5.3. Özel Sigortalar

Özel sigorta, benzer tehlikelere maruz kalan çok sayıda kişinin bir araya gelmesinden doğan bir topluluktaki bir bireyin ileride tehlikelerle karşılaşması durumunda gerçekleşen tehlikenin yarattığı zararların sigortacı tarafından tehlike topluluğundaki bireylerden önceden alınan belli bir prim karşılığında giderilmesine yönelik hukuki bir kavramdır. Özel sigorta, sosyal güvenlik tekniği açısından en gelişmiş teknik olarak tanımlanmaktadır (Tuncay,2002:11).

Türkiye’de özel sigorta kuruluşları primle çeşitli risklere karşı isteğe bağlı olarak sigorta hizmeti vermektedir. Son yıllar içinde hızlı bir gelişim içinde olan özel sigorta kuruluşlarının sayısı 2001 yılı sonu itibariyle 60’a ulaşmış ve yıllık prim tutarı ise 2 katrilyon, öz kaynakları ise 1 katrilyonu aşmıştır. 28.03.2001 tarihinde kabul edilen 4362 sayılı kanunla, bireysel emeklilik şirketlerinin kuruluşuna izin verilmiştir. Bu uygulama ile özel sigortacılık alanında hızlı bir gelişme beklenmektedir.

Tablo 2.2 Türkiye’de Özel Sigorta Kuruluşları (2002)

1-TOPLAM ŞİRKET SAYISI	63
-SİGORTA	60
-REASÜRANS	3
2-SERMAYE YAPILARINA GÖRE SİGORTA ŞİRKETLERİ	60
-KAMU	2
-ÖZEL	53
-TÜRKİYE'DE KURULU YABANCI	5
-YABANCI ŞİRKETLERİN ŞUBELERİ	0
3-FAALİYETLERİ İTİBARIYLA SİGORTA ŞİRKETLERİ	60
-HAYAT	23
-KARMA (HAYAT/HAYAT DIŞI)	8
-HAYAT DIŞI	29
4-ACENTE SAYISI	15.632
5-PERSONEL SAYISI	10.168

Kaynak; <http://www.hazine.gov.tr/stat/finans/ti45.xls>

Tablo 2.3 Sigorta Şirketlerinin Önemli Bazı Büyüklükleri (2002)

6-SİGORTA ŞİRKETLERİNİN ÖNEMLİ BAZI BÜYÜKLÜKLERİ (MİLYAR TL)					
	TÜRK	PAYI (%)	YABAN CI	PAYI (%)	TOPLAM
DİREKT PRİMLER	1.648.689	93,0	123.445	7,0	1.772.134
PRİM ALACAKLARI	848.883	95,0	44.529	5,0	893.412
MENKUL DEĞERLER CÜZDANI	2.383.858	92,9	182.300	7,1	2.566.158
İŞTİRAKLER	211.478	100,0	0	0,0	211.478
SABİT DEĞERLER	513.904	97,7	12.077	2,3	525.981
AKTİFLER	4.345.961	93,8	286.415	6,2	4.632.376
KÂR	145.167	95,2	7.253	4,8	152.420
ZARAR	-9.340	48,3	-10.010	51,7	-19.350
ÖZKAYNAKLAR	990.893	95,8	43.318	4,2	1.034.211

Kaynak; <http://www.hazine.gov.tr/stat/finans/ti45.xls>

2.1.6. Primsiz Sosyal Güvenlik Rejimleri

Primsiz sosyal güvenlik rejimlerinin belirgin özellikleri, gelir transferine esas olan sosyal güvenlik harcamasının kaynağının merkezi veya mahalli idareler bütçesi olması ve faydalananın herhangi bir katılımda bulunmamasıdır. Bu rejim dahilinde sağlanan sosyal güvenlik garantisi, sürekli nakdi ödemeler yapma şeklindeki kamu sosyal güvenlik harcamaları veya aynı olarak kamu sosyal hizmetleri ve yardımlarından oluşmaktadır (DPT, 1995).

Primsiz sosyal güvenlik rejimi, genellikle, primli sosyal güvenlik rejiminin kapsamı dışında kalmış, sosyal korunmaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlamaktadır. Bu yönüyle, sosyal bütünleştirme işlevini üstlenerek, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ilkesini yaşama geçirir (Güzel- Okur,1999:489). Türkiye de primsiz rejim, korunmaya muhtaç olanlara ve sosyal güvenlik sistemi kapsamı dışında kalanlara yapılan yardımlardan oluşmaktadır.

Ülkemizde de primsiz sosyal güvenlik rejim tekniklerinden Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları, Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Gönüllü Kuruluşlardan oluşmaktadır.

2.1.6.1. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Sosyal güvenlik sistemi içinde sosyal sigortalar kadar kamu sosyal güvenlik harcamaları da önemli role sahiptir (Fırat,2002). Eğer, sosyal güvenlik esas itibariyle sosyal sigortalarla karşılanmak isteniyorsa, kamu sosyal güvenlik harcamaları sosyal sigortaların bıraktığı tüm boşlukları doldurmaya yarar (Yazgan,1975:38).

Anayasamızda ve ÷lkemiz tarafından imzalanan uluslararası anlaşmalar çerçevesinde, sosyal güvenliğin herkese sağlanması gereken bir hak olduğu bu nedenle devletin sosyal güvenlik teşkilatı kurma görevli olduğu ve tüm vatandaşların sosyal güvenlik kapsamına alınması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak sosyal güvenlik sistemimiz incelendiğinde, devletin sosyal güvenlik harcamalarına katkısının, anayasada yer alan görev ve gösterdiği iktisadi genişleme ile uyumlu olmadığı, hatta sistemi zorladığı gör÷lmektedir (Yüksel,2002:22).

Anayasamızın 60. maddesinde sosyal güvenlikle ilgili görevler sosyal güvenlik sistemin kurulması ve devamlılığının sağlanması ve gerekli her türlü önlemin alınması anlamı çıkarılmaktadır. Fakat Anayasamızın 65. maddesine göre ise “*Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerin...mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir*” denilmektedir. Bir anlamda, 60. madde ile açılan devlet katkısına mali olanakları ölçüsünde diyerek 65. maddede de sınırlama getirilmiş olmaktadır.

Tablo 2.4 Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH ve Kamu Harcamalarına Oranı (%)

	Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)			Sosyal Güvenlik Harcamalarının Kamu Harcamalarına Oranı (%)	
	1985	1990	1996	1990	1996
Japonya	11,4	11,3	14,1	35,8	37,4
Türkiye	3,9	5,9	7,1	-	27,0
Avusturya	24,4	24,2	26,2	49,1	49,4
Belçika	27,5	25,6	27,1	47,4	50,1
Danimarka	25,9	28,7	33,0	47,9	52,5
Finlandiya	23,4	25,2	32,3	53,8	53,8
Fransa	27,0	26,7	30,1	53,4	55,3
Almanya	26,3	25,5	29,7	54,3	52,1
Yunanistan	19,5	19,8	22,7	57,8	67,4
İtalya	21,6	23,1	23,7	42,9	45,5
Arjantin	6,6	9,8	12,4	35,8	41,2
Brezilya	7,6	10,8	12,2	32,0	36,7

Kaynak; <http://www.ilo.org/public/english/sossec/publ/ess/table14.htm>

Tablo 2.4'te görüldüğü üzere, kamunun yaptığı sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH ve kamu harcamalarına oranlandığı zaman Türkiye, Tablo 1.5'te gösterilen ülkeler arasında bütçeden en düşük pay aktaran ülkedir. Sadece, Avrupa Birliği ülkeleri açısından değil, Türkiye gibi gelişmekte ülke sınıfındaki ülkeler olan Brezilya ve Arjantin de bile sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH ve Kamu harcamalarına oranı Türkiye den daha fazladır.

2.1.6.2. Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler, insanların sağlık ve iyilik halinin geliştirilmesinde; insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde; aile bağlarının güçlendirilmesinde; bireylerin, ailelerin, grupların veya toplulukların sosyal işlevini başarıyla yerine getirmekte yardımcı olmak amacıyla sosyal hizmet uzmanları ve diğer meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen etkinlik ve programlar bütünüdür (DPT,2003).

Sosyal hizmetler, sosyal ihtiyaçlarını karşılayamayan ve kendi kendisine yeterli olmayan, özellikle korunmaya, bakıma, yetiştirilmeye muhtaç kişi, grup ve toplulukların fonksiyonel ve daha iyi bir yaşama düzenine erişmesi için düzenli yapılan hizmetlerden oluşmaktadır (ÇSGD,1999:120).

2.1.6.3. Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım; yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel sosyal gelirden oluşan bir sosyal güvenlik yöntemi ve bir sosyal hizmet alanıdır (DPT,2003).

Yardımlar nedene bakılmaksızın, hatta kişinin şahsi kusuru halinde de sağlanır. Amaç, muhtaç kişilere insan haysiyetine yaraşan bir hayat seviyesi sağlamaktır (Sözer,1991:8).

Sosyal yardımlar karşılıklılık esasına dayanmaksızın ihtiyaç sahiplerine yapılan yardımlar aşağıda verilmiştir (ÇSGD,1999:121);

- Fakirlere ücretsiz sağlık yardımı yapılması ve bakılması;
- Tedavi için özel hizmetlerin geliştirilmesi;
- Anne ve çocuklar için özel hizmet verilmesini;
- Bütün çocuklar veya yalnız fakir çocuklar için okulda yemek temin edilmesi;

- Ailelere parasal yardım yapılması (Aile ödenekleri için)
- Yaşlılar, özürllüler ve dul annelere aylık bağlanması;
- İşsizlik sigortasına ilaveten yapılan diğer benzeri yardımlar

2.1.6.4. Gönüllü Kuruluşlar

Sosyal güvenlik sistemi içinde primsiz sosyal güvenlik organizasyonu içinde hizmet veren ve dünya birçok ülkede özellikle düşük gelirli bireylere yardım yapmak amacıyla kurulmuş ve tamamen gönüllülük esasına dayanan, hiçbir çıkar sağlama amacı gütmeyen kuruluşlardır.

Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi içinde önemli bir yer tutmayan, tamamen vakıf ve dernek şeklinde örgütlenmiş olan bu kuruluşlar, düşük gelirli gruplara ve herhangi bir sosyal güvenlik hizmetinden yararlanamayanlara sosyal yardım yapmaktadırlar. Örneğin, Sokak Çocuklarını Koruma Derneği vb. bu tür yardım kuruluşlarıdır.

2.1.7. Türkiye de Sosyal Sigorta Kuruluşları

Sosyal Hukuk Devleti anlayışının bir gereği olarak devlet, yurttaşların sosyal güvenliğini sağlamaya yönelik düzenlemeleri onların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde yapmak durumundadır (Şafak,2002). Ülkemizde sosyal güvenlik, sosyal sigorta kuruluşları aracılığıyla sağlamaktadır (TİSK,1991:32).

Türkiye Devleti kuruluşundan itibaren Sosyal Güvenliği sağlayabilmek amacıyla Sosyal Sigorta Kuruluşları oluşturma çabası içerisinde olmuştur. Ülkemizde sosyal sigorta kurumları mesleki statü esasına göre kurulmuşlardır (Alper,2000:61). Önce devlet memurlarının sağlık ve emeklilik ihtiyaçları için Emekli Sandığı, daha sonra Sosyal Sigortalar Kurumu (S.S.K.) kurulmuştur. S.S.K, devlet memurları dışında ücretle çalışanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamıştır. Üçüncü olarak ise, bağımsız çalışanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere Bağ-Kur kurulmuştur.

Türkiye’de sosyal sigorta kapsamındaki nüfus her geçen gün artış göstermektedir. Tablo 2.5’ten de görüldüğü üzere, 2001 yılı itibari ile hemen hemen

nüfusun %90'ı sosyal sigorta kapsamına alındığı görülmektedir. Ayrıca Tablo da gösterilen sağlık kapsamındaki nüfus oranı da Sosyal Sigortalardaki nüfusa oranla artış göstermektedir. 2000 yılı itibari ile sağlık kapsamındaki nüfus oranı % 83'e çıkmıştır.

Tablo 2.5 Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus (%)

YILLAR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SİGORTALI NUFÜS ORANI (YÜZDE)	46,6	47,5	47,7	48,9	52,5	54,8	57,6	59,2	62,4	65,1	66,6
SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NUFUS ORANI (YÜZDE)	36,4	37,1	37,0	36,9	39,0	39,0	46,5	47,1	58,2	59,7	60,9

YILLAR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SİGORTALI NUFÜS ORANI (YÜZDE)	67,8	71,5	73,6	77,4	79,9	82,7	86,5	87,5	84,7	87	89,5
SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NUFUS ORANI (YÜZDE)	62,2	65,5	67,2	69,3	70,6	73,2	77,5	79,3	80,3	83,0	-

Kaynak; www.dpt.gov.tr , www.ssk.gov.tr .

Tablo 2.6 Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Üye Sayısı

YIL	2001
SİGORTALI KİŞİ SAYISI	KİŞİ
Sosyal Sigortalar Kurumu (*)	5.613.416
506/Geçici 20. Madde Sandıklar	73.090
Emekli Sandığı	2.236.050
BAĞ-KUR (1479 S.K. ve 2926 S.K Kapsamında olanlar)	3.336.655
Toplam Sigortalı Sayısı	11.259.211
* İsteğe Bağlı Sigortalılardan da prim Alınacağı için SSK Kapsamında olup prim ödeyen 265.842 kişi de dikkate alınmıştır.	

Kaynak; www.calisma.gov.tr.

Türkiye’de Sosyal güvenlik kuruluşlarının üye sayısını inceleyecek olursak 2001 yılı sonu itibariyle Tablo 2.6 da görüldüğü üzere, en fazla sigortalı sayısı Sosyal Sigortalar Kurumundadır. SSK’daki aktif sigortalı sayısı 5.613.416 kişi iken, Bağ-Kur’da bu sayı 3.336.655 kişi, Emekli Sandığında ise, 2.236.050 kişidir. Toplam olarak üç kurumdaki aktif sigortalı sayısı 2001 yılı sonu itibariyle 11 Milyonun üzerindedir. 2001 yılında Nüfusun 65 Milyon olduğunu varsayarsak, ortalama her 6 kişiden birinin sigortalı olduğu sonucuna varabiliriz.

2.1.7.1. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Sosyal Sigortalar Kurumunu hukuki yapısı, yönetim yapısı, finansman yapısı ve denetim yapısı çerçevesinde dört ana başlıkta incelenecektir.

2.1.7.1.1. Hukuki Yapısı

SSK 506 sayılı kanunla kurulan ve bu kanunda yazılı hükümleri uygulamak üzere, herhangi bir işyerinde iş akdine bağlı olarak çalışanlarla, 2925 sayılı Tarım işçileri Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olan sigortalılara sosyal güvenlik hizmeti sağlamak amacıyla kurulmuş olan sosyal sigorta kuruluşudur. Merkezi, Ankara’da olan

bu kurum mali ve idari bakından özerk bir kuruluştur ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Sosyal Güvenlik Kuruluşunun ilgili kuruluşudur.

Kurumun tüzel kişiliği olup, ayrıca Muhasebe-i Umumiye, Artırma Eksiltme ve İhale kanunları hükümlerine, Sayıştay vize ve denetimine tabi değildir. Kurumun her türlü yargı işleri ilgili mahkeme ve makamlarda öncelikli sonuçlandırılır. Kurumda iç denetim Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılır. Kurumu yaptığı ticaret ve işlemlerden dolayı iflas hükümleri uygulanamaz. Kurumun malları ceza kanunları açısından Devlet malı sayılmaktadır.

SSK'da kurumun tüzel kişiliğinin hukuki niteliği sürekli tartışma konusu olmuştur. Çünkü, kurumun kanunda özel hukuk kurallarına tabi, mali ve idari açıdan özerk bir kamu kuruluşu olduğu belirtilirken aynı zamanda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir kuruluş olduğunun belirtilmesi ancak özel işlem ve eylemlerinde özel hukuk ve kamu hukukuna tabi ikili bir görünüm sergilemektedir. (Alper,2000:79; Tuncay,2002:119).

2.1.7.1.2. Yönetim Yapısı

SSK idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi bir devlet kurumudur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altında faaliyetlerini sürdürmektedir. Kurumun yönetiminde, kurum ile ilgili karar alma organlarında kamu tarafından atanmışlar ağırlıktadır. Bu durum, kurum kanunlarında her ne kadar özerk bir kuruluş olduğu belirtilse de gerçekte kurum yönetimi siyasi irade tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır. Kurumun bugün yaşadığı tüm sorunların nedeni kamunun yönetimde olmasıdır. Kurumun yönetim organları şunlardır,

SSK'nın yönetim organları şunlardır;

- Genel Kurul
- Yönetim Kurulu
- Başkanlık

Genel Kurul: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği kişinin başkanlığında (4958/ Madde 4);

▪ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden,

▪ Kurum memurlarının en fazla temsil edildiği sendikaca, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü personeli arasından seçilecek birer temsilci olmak üzere iki temsilciden,

▪ Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, aktüerya, istatistik veya sağlık bilimleri alanlarında uzman iki öğretim üyesinden,

▪ En fazla üyeye sahip üç işçi konfederasyonunca üye sayıları itibarıyla belirlenecek toplam on beş temsilciden,

▪ Üye sayıları itibarıyla en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonunca belirlenecek on beş temsilciden,

▪ Kurumdan yaşlılık, malûllük, ölüm aylığı ile sürekli iş göremezlik geliri almakta olanlardan, Bakanlıkça tespit edilecek en fazla üyeye sahip ilk iki kuruluş tarafından üye sayıları itibarıyla belirlenecek beş temsilciden,

▪ Yurt dışında çalışan Türk işçilerini temsilen, Bakanlıkça belirlenecek iki temsilciden oluşmaktadır.

Genel Kurul üyesi olup, kurumlarında hizmet akdi ile çalışanların akitleri, Kurul toplantısına katılmak için çalıştığı iş yerindeki asıl işinden ayrılması dolayısıyla feshedilemez.

Genel Kurula katılacak temsilcilerin seçimi ve Genel Kurulun çalışmasına ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar, Başkanın teklifi ve Bakanın onayı ile çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Genel Kurul, üç yılda bir Haziran ayı içinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanın çağrısı üzerine toplanır. SSK'da, Genel Kurulun görevleri incelendiğinde kurulun sadece danışma görevi verilmiştir. Hiç bir karar ve denetim yetkisi yoktur. Sadece, Bakanlığın gönderdiği tartışılması istenen konularda görüş bildirmektedir. Danışma kurulu olan kurulun çoğunluğu seçilmiş üyelere aittir. Siyasi irade tarafından atananlar azınlıktadır.

Yönetim Kurulu: Yönetim Kurulu bir karar organı olup, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Karar alma organı olan bu kurulda görüldüğü üzere atanmışlar çoğunluktadır. Bu da kurum üzerinde siyasi iradenin baskı kurarak istediği kararları almasına yol açmaktadır.

Yönetim Kurulu, Başkan ile 7 üyeden oluşur (4958 / Md.5);

3 üye seçimle (3 yılda bir);

- İşçi
- İşveren
- Emekli

2 üye Atamayla (3 yılda bir);

- Hazine Müsteşarlığının Bağlı Olduğu Bakanlık,
- Bakanlık,

2 Genel Müdür (Doğal üye);

- Sigorta İşleri Genel Müdürü (Atama)
- Sağlık İşleri Genel Müdürü (Atama)

Başkan ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürleri dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Süresi biten üyeler en fazla bir dönem daha görev alabilirler. Atama ve seçim dönemi içinde herhangi bir nedenle Yönetim Kurulu üyeliği sona erenlerin yerleri aynı usulle yenileri atanmak veya seçilmiş bulunan yedekler arasından atanır. Yedek üye şeklinde göreve gelenler, yerlerini aldıkları üyenin görev süresini tamamlar. Atama yolu ile Yönetim Kurulu üyeliği görevine gelenler, görev süresinin sona ermesi halinde, önceki kurumlarınca durumlarına uygun bir göreve atanır.

SSK başkanı, aynı zamanda Yönetim Kuruluna da başkanlık yapmaktadır. Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve asgari beş üye ile toplanır. Başkanın bulunmadığı hallerde, Başkana vekalet eden Genel Müdür Yönetim Kuruluna başkanlık eder. Toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile karar verilir. Kurul karar alırken, oyların eşit olması halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılır (4958 / Md 7).

Başkanlık: Sosyal Sigortalar Kurumu 04.10.2000 tarihinde yapılan değişiklikle bir başkanlık statüsü altında teşkilatlanmıştır. SSK başkanlığı, Sigorta İşleri Genel

Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü olarak iki ayrı genel müdürlüğe ayrılmıştır.

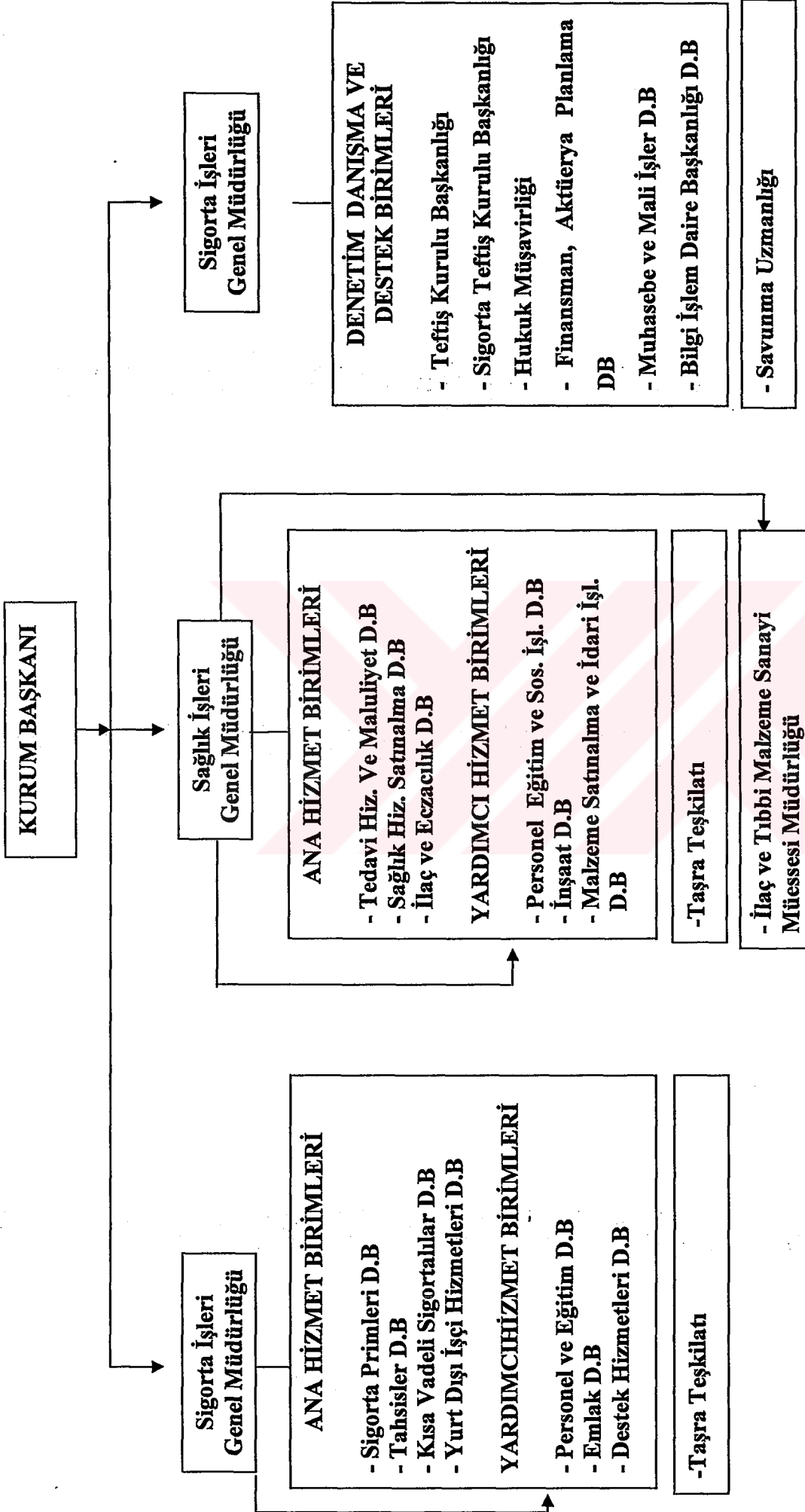
SSK'da Başkanlık; Başkan, Denetim, Danışma, ve Destek Birimleri, Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Kurumun denetim danışma ve destek birimleri; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Finansman, Aktüerya ve Planlama Daire Başkanlığı, Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Savunma Uzmanlığından oluşmaktadır. Kurum başkanı atandığından ve yönetim kurulunun aldığı kararları uygulamasından dolayı kurum başkanlığı özerklikten uzaktır. Bu nedenle, siyasi iradenin baskısı altında kalmaktadır.

• SİGORTA İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

- 5 Ana hizmet birimi Daire Başkanlığı
- 5 Yardımcı hizmet birimi Daire Başkanlığı
- Taşra'da ise;
- 81 Sigorta İl Müdürlüğü
- 20 Sigorta Müdürlüğü
- 9 Sigorta Ödeme Bürosu

• SAĞLIK İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

- 6 Ana hizmet birimi Daire Başkanlığı
- 5 Yardımcı hizmet birimi Daire Başkanlığı
- Taşra'da ise;
- 582 Sağlık Tesisi
- 3 Sağlık İşleri İl Müdürlüğü
- 1 İlaç ve Tıbbi Malzeme Müessesesi
- 1 Huzurevi (47 yataklı)
- 30 Kreş ve Gündüz Bakımevi
- 3 Çocuk kulübü



Şekil 2.4 SSK'nın Teşkilat Yapısı

Kaynak: www.ssk.gov.tr

2.1.7.1.3. Finansman Yapısı

Kurum ülkemizin en büyük sosyal güvenlik kuruluğu olarak, gerek bütçeden aldığı pay gerekse ürettiğı hizmetler açısından önemli bir konuma sahiptir. 1992 yılına kadar bütçesi açık vermeyen SSK'da bu tarihten sonra giderek artan bir düzeyde bütçede açıklar oluşmaya başlamıştır. Bunda sosyal sigorta tekniğini dikkate almayan, aktüeryal dengeleri alt-üst eden uygulamaların rolü büyük olmuştur. Sorunlar kısmında da yer alacak olan erken emeklilik, prim kaybı, fonların karlı işletilememesi gibi nedenler Kurumu finansman bakımından darboğaza sokmuştur (Özgen,2003). Gerçekte, SSK mali bakımdan özerk bir kurum olmasından dolayı kendi gelirleri ile kendi giderlerini karşılaması gerekmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumunun finansmanı işçi ve işverenden alınan primler karşılanmaktadır. Fakat kurumun son yıllarda hızla artan açıklarının devlet bütçesinden karşılanması sonucu devlette SSK'nın finansmanına taraf olmuştur.

2.1.7.1.3.1. Gelirler

Ülkemizde, Sosyal Sigorta kurumu faaliyetlerini sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir (Hazine,2003). 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda açıklanan kurumun gelirleri, 29.07.2003 tarihinde kabul edilen 4958 sayılı kanunla 19. maddesiyle yeniden tanımlanmıştır. İlgili kanunda kurumun gelirleri tek tek sayılmıştır.

SSK Kanununa (4958/ Md. 19)' göre; Kurumun gelirleri şunlardır;

a) Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünün Gelirleri:

- Prim gelirleri.
- Menkul kıymet gelirleri.
- Kurumun sahibi veya ortağı bulunduğu müessese ve işletmelerden, iştiraklerden ve bağılı işletmelerden elde edilecek her türlü gelirler.
- Genel bütçeden yapılacak yardımlar.
- Gayrimenkul satış ve kira gelirleri.
- 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 140'ıncı maddesine göre tahsil

edilen gelirler.

- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, Kurumca hazırlanan standart form, bilgi taşımaya ve kontrole yönelik araç ve sistemler ile teknolojinin gelişmesiyle uygulamaya girecek manyetik, elektronik veya benzeri araç ve sistemlerin satışından elde edilecek gelirler.

- Gelirlerin nemalandırılmasından elde edilecek gelirler.

- Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünce aktarılabacak kaynaklar.

- Diğer gelirler.

b) Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünün Gelirleri:

- Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünce aktarılabacak kısa vadeli sigorta kolları primleri.

- Genel bütçeden yapılacak yardımlar.

- Menkul kıymet gelirleri.

- Sağlık tesislerinde verilen sağlık hizmeti nedeniyle elde edilen her türlü gelirler.

- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, Kurumca hazırlanan standart form, bilgi taşımaya ve kontrole yönelik araç ve sistemler ile teknolojinin gelişmesiyle uygulamaya girecek manyetik, elektronik veya benzeri araç ve sistemlerin satışından elde edilecek gelirler.

- Gelirlerin nemalandırılmasından elde edilecek gelirler.

- Gayrimenkul kira ve işletme gelirleri.

- Diğer gelirler.

SSK'nın gelirleri için en büyük gelir kaynağı primler ve devlet yardımlarıdır. Bu nedenle SSK'nın gelirlerini, incelerken primler ve devlet katkısını ayrı birer başlık altında ele alırken kanunda sayılan diğer kaynakları diğer gelirler altında inceleyeceğiz.

2.1.7.1.3.1.1. Primler

Sosyal Sigorta primi, yasanın iştirakçilere karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi durumunda yapılacak sigorta yardımları ile kurumun yaptığı yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden, sigortalının brüt ücreti üzerinden alınan bir oranı ifade eder. Primler, kanuni bir zorunluluk esasına

dayandığı için işveren tarafından işçinin brüt ücreti üzerinden belirlenen oranlar üzerinden hesaplanarak SSK'ya yatırılmak zorundadır.

Sosyal Sigorta primleri, sosyal sigorta kuruluşlarını finanse etmek amacıyla İş kazaları,meslek hastalıkları,hastalık, analık, yaşlılık ve ölüm gibi sosyal risklere karşı koruma karşılığında işçi ve işverenlerden alınan payları ifade temektedir (Alkan,2002:45).

SSK kanunun 72. maddesinde nelerden prim alınacağı belirtilmiştir; İş kazalarıyla meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının gerektirdiği her türlü yardım ve ödemelerle her çeşit yönetim giderlerini karşılamak üzere, Kurumca bu kanun hükümlerine göre prim alınır.

SSK kanununun 74'üncü maddesinde ise primlerin kimlerden alınacağı belirtilmiştir; Primler, ücretlerin belli bir yüzdesine göre işçi ve işverenden alınır. Ancak, iş kazaları ve meslek hastalıklarındaki primler, işin tehlike sınıf ve dercesine göre Bakanlar kurulunun koyduğu bir tarife göre belirlenir.

Sosyal Sigortalar Kanunu göre alınan primler;

- Fiilen bir işyerinde çalışan sigortalıların prime esas kazançları üzerinden, işçi ve işveren payları toplamı en az %33,5 en fazla %39 oranında alınan primler,

- Daha önce bir işyerinde fiilen çalışmış, ancak şu anda herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olarak çalışmayan ve buralardan kendi çalışmalarından dolayı aylık bağlanmamış olanların isteğe bağlı olarak ödemiş olduğu primler,

- 506 sayılı yasaya göre, sigortalı sayılmayanların ÇSGB tarafından onaylanacak genel şartlarla İş Kazaları, Meslek Hastalıkları, Hastalık, Analık, Malullük ve Yaşlılık sigortalarından kanunda belirlenen tip sigortasına tabi olanlar yani topluluk sigortasına tabi olanların ödediği primler,

- Yasa ile kurulan sosyal güvenlik kurumlarından Malullük veya yaşlılık aylığı almakta iken 506 sayılı yasaya tabi çalışmaya başlayanlardan alınana sosyal güvenlik destek primleri,

•Askerlik ve yurda kesin dönüş yapan vatandaşlardan, borçlanma karşılığı alınan primler,

•Tarım işçilerinde geçici olarak alınan tarım işçileri sosyal sigorta primi,

•Sosyal güvenlik Sözleşmesi yapılan ülkelerden SSK'ya aktarılan malullük,yaşlılık ve ölüm sigortası primleri,

SSK'da risk gruplarına göre ödenmesi gereken prim oranları;

İş kazalarıyla meslek hastalıkları sigortası primi, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre tespit edilmektedir (Md. 74/1).

Tarifesine göre tespit edilecek iş kazaları ile meslek hastalıkları sigortası priminin tamamı işverenler tarafından verilir. Bu primin nispeti % 1.5 ten az, % 7 den fazla olamaz (Md. 73/A). Tarifede iş kolları 12 tehlike sınıfına ayrılmıştır. Her sınıfta üst, normal ve alt olmak üzere 3 dereceye ayrılmış ve her sınıfın diğerinden % 0,5 farklı olarak % 1,5 ile % 7 arasında değişmektedir.

Hastalık sigortası primi; sigortalının kazancı üzerinden % 11 prim alınmaktadır. Bu oranın % 5'i sigortalı tarafından % 6'sı işveren tarafından ödenmektedir.

Analık sigortası primi; Sigortalının kazancının % 1'idir. Bu miktar sadece işveren tarafından ödenir. Tüm sigortalılar tarafından ödenir. Sigortalının evli, bekar veya kadın erkek olması durumu değiştirmez.

Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Sigortası Primi; Sigortalının kazancının %20'sidir. Bu miktarın % 9'u sigortalıya, %11'i işverene aittir.

İşsizlik Sigortası Primi; İşçi ve Devlet brüt ücretin % 1'ini, İşveren % 2'sini ödemektedir.

2.1.7.1.3.1.2. Devlet Yardımları

Ülkemizde, devletin sosyal sigortalar kurumunun finansmanına İşsizlik sigortası primine olan %2'lik katkısı dışında herhangi bir katkısı yoktur. Zamanla,

sosyal sigortalar kurumunda meydana gelen finansman açılarını bütçeden yapılan transferlerle kapatılmaya çalışılmıştır.

1991 yılından sonra ortaya çıkan açıklar bütçeden yapılan transferlerle kapatılmaya başlanması, günümüzde hızla artan açıklar ve yapılan transferlerle devlet yardımları da SSK'nın normal gelirleri arasına girmesine neden olmuştur. 2002 sonu itibariyle 1.5 Milyar Dolara ulaşan açıklar bütçeyi zorlamaya başlamıştır. Eğer sosyal sigortalar kurumunda gerekli önlemler alınmazsa gelecek yıllarda aktarılabacak transferler bütçe açısından karşılanamayacak düzeye çıkması beklenmektedir. 1999 yılındaki dolar bazındaki %57'lik artış durumunun ne kadar vahim olduğunun anlaşılması açısından önem taşımaktadır.

Tablo 2.7 SSK'ya Yapılan Hazine Yardımları

Yıllar	SSK'ya Yapılan Hazine Yardımı (Milyar TL)	Artış Oranı (%)	SSK'ya Yapılan Hazine Yardımı (Million \$)	Artış Oranı (%)
1999	1.111.000	148,5	2.662,2	57,3
2000	400.000	-64,0	687,8	-74,2
2001	1.108.000	177	801,0	17,2
2002	1.931.000	-	1.329,0	-

Kaynak: www.calisma.gov.tr

2.1.7.1.3.1.3. Diğer Gelirler

Kurumun diğer gelirleri içinde para cezaları, kuruma yapılan bağışlar, kurumun elindeki fonların işletilmesinden elde edilen gelirler, gayrimenkuller den elde edilen gelirler vb. gelirler, yani kurumun iştirakçiler ve işverenden aldığı prim gelirleri ile hazineden aldığı transferler dışındaki, her türlü gelir diğer gelirler içinde değerlendirilmiştir.

Kurumun elde ettiği diğer gelirler genel olarak şunlardan elde edilmektedir;

- İş Kanuna göre verilen para cezaları,

- İdari Para Cezaları,
- Bağışlar ve Yardımlar,
- Kurumun sahip olduğu her türlü menkul ve gayri menkullerden elde ettiği gelirleridir.

Tablo 2.8 SSK'nın Gelir - Gider Durumu (Milyon TL)

YILLAR	PRİM TAHSİLATI	DİĞER GELİRLER	GELİRLER TOPLAMI	GİDERLER TOPLAMI	FARK
1989	4.705	669	5.374	4.692	682
1990	9.289	1.414	10.703	9.304	1.399
1991	15.426	3.085	18.511	18.383	128
1992	29.024	3.765	32.789	35.343	-2.556
1993	44.444	7.724	52.168	60.252	-8.084
1994	65.304	25.031	90.335	109.734	-19.399
1995	103.384	34.774	138.158	219.993	-81.835
1996	277.533	64.903	342.436	486.819	-144.383
1997	659.653	64.736	724.389	1.060.389	-336.000
1998	1.283.913	266.105	1.550.018	1.997.018	-447.000
1999	2.126.820	368.015	2.494.835	3.605.835	-1.111.000
2000	4.221.018	673.700	4.894.718	5.294.718	-400.000
2001	6.158.198	1.237.910	7.396.108	8.504.108	-1.108.000
2002*	9.301.501	1.388.173	10.689.674	13.165.674	-2.476.000

Kaynak: <http://www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/bulten/bulten82/h12.jsp>,KAHRIMAN,UĞURLU

(2002),Ercan,Hakan, Sosyal Sigortalar Açısından İşveren ve Sigortalıların Prim Yükünün Azaltılması konusunda öneriler,Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ekim-Aralık Yıl:4 Sayı:16 Ankara.

*2002 yılı ilk on ayı fiili, son iki ayı tahminidir.

Tablo 2.8'te görüldüğü üzere, SSK'nın gelirleri içinde diğer gelirlerin oranı artmaktadır. 1989 yılında 679 Milyon TL olan diğer gelirlerin Toplam gelirler içindeki oranı %12,4 iken, 2000 yılında diğer gelirler toplamı 673.700 Milyar TL 'ye kadar çıkmıştır. 2000 yılında toplam gelirler içinde diğer gelirlerin oranı %13,7'e çıkmıştır.

2001 yılında ise, diğer gelirler toplamı 1.237.910 Milyar TL iken, toplam gelirlere oranı ise %16,7 olmuştur. Son olarak ise, 2002 yılını inceleyecek olursak diğer gelirler toplamı 1.388.173 Milyar TL gerçekleşmiş, genel gelirler içinde diğer gelirlerin oranında azalma olmuş %12,9'a düşmüştür.

2.1.7.1.3.2. Giderler

Sosyal Sigortalar kurumunun giderleri, İş Kazası ve Meslek Hastalığı, Hastalık, Yaşlılık, Analık, Malullük, Ölüm, İşsizlik risklere karşı üyelerine verdiği hizmetlerden dolayı yaptığı giderler ile Kurumun yönetim giderlerinden oluşmaktadır.

Kurumun yapacağı giderler 4958 sayılı kanunun 19. maddesine göre şunlardır;

a) Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünün giderleri:

- Sosyal sigorta giderleri.
- Genel yönetim giderleri.
- Faiz giderleri.
- Diğer giderler.

b) Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünün giderleri;

• Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Genel Müdürlüğünce yapılan sigorta primleri takip ve tahsil hizmetlerine karşılık ilgili genel müdürlüğe yapılan aktarımlar.

- Sağlık tesisleri giderleri.
- Kurum dışından satın alınan sağlık hizmetleri giderleri.
- Genel yönetim giderleri.
- Faiz giderleri.
- İş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortasından yapılan sigorta yardımları.
- Diğer giderler.

Kurumun kapsadığı sosyal haklardan dolayı yaptığı giderler şunlardır;

- Emekli Aylıkları,
- Malullük Aylıkları,
- Dul ve Yetim Aylıkları,
- Sürekli ve Geçici İş göremezlik giderleridir.

2.1.7.1.3.3. Gelir - Gider Dengesizliğinin (Finansman Açıklarının)

Nedenleri

SSK'nın Gelir – Gider dengesizliğinin (Finansman açığının) nedenleri; Kayıt dışı istihdam, Aktüeryal dengenin bozulması, Siyasi Müdahaleler, Prim tahsilat oranının düşük olması, Prim oranlarının yüksekliği, Prim affı uygulamaları, Denetim yetersizliği ve ceza oranlarının düşüklüğü, Primlerde tavan ve taban uygulaması, Kayıtların elektronik ortama aktarılamaması, Sosyal yardım zammı uygulamasıdır. Bu çalışma da dengesizliğe yol açan nedenler tek tek incelenecektir.

2.1.7.1.3.3.1. Kayıt Dışı İstihdam

1980 yıllarda hızlanan yeniden yapılanma sürecinin, rekabette üstünlük sağlama çabası içindeki bir çok işletmenin kayıt dışına çıkmasına neden olmuştur. Diğer taraftan iş gücü maliyetlerini düşürmek isteyen formel sektörün bazı enformel sektör işletmelerinin mal ve emek piyasalarında yaşanan esnekleşme sürecinde yaşam şansını artırmak için bir araç olarak kullanması, böylece, iş yasalarının uygulanmadığı sosyal güvenlikten yoksun düzensiz sürelerle çalıştırılabilen yani ucuza mal olan iş gücü sunabilme yeteneği, sosyal sigortasız çalışan enformel sektörün oluşmasını sağlamıştır (Lordoğlu-Özar, 1998:5).

Türkiye’de de kayıt dışı istihdam oldukça yaygındır. Özellikle, sosyal sigortalar kurumu kayıt dışı istihdam bakımından büyük problemler yaşayan sigorta kurumudur. Kayıt dışı çalışarak illegal yollardan sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanalar kurum açısından oldukça büyük yük oluşturmaktadır. Bu nedenle, SSK'nın gelir gider dengesizliğinin en büyük nedenlerinden birini de kayıt dışı çalışanlar oluşturmaktadır.

Kayıt dışılığın sosyal sigortalarda ifade ettiği anlam kaçak sigortacılıktır. SSK’da üçtür sigorta kaçakçılığı ile karşılaşmaktadır. Birinci yöntem, kayıt dışı işçiliğin en saf halini meydana getiren işçinin hiç kuruma bildirilmemesidir. İkinci yöntem; İşçinin

çalışma günlerinin kuruma tam yansıtılmamasıdır. Son durum ise, işçinin kurumdan aldığı ücretin kuruma eksik bildirilmesi durumudur (Polat,2001:33 ; Yereli, Karadeniz,2004).

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın bu kadar yüksek olmasının nedenlerini inceleyecek olursak;

- Prim Oranlarının Yüksekliği,
- Kayıtlı çalışanlara yönelik bürokratik uygulamaların çokluğu,
- Denetim Yetersizliği,
- Ceza Oranlarının Düşük Olması,
- Ülkemizde İşsizlik Oranını Yüksekliğıdir.

Kayıt dışı faaliyetlerin %60'lar gibi en büyük kısmının kayıt dışı işçilik faaliyetlerinden oluştuğı tahmin edilmektedir. Bunun sebebi de Türkiye'de ücretler üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik kesintilerinin yüksek olmasıdır. Mevcut uygulamaya göre, Türkiye'de işveren durumunda olan gerçek veya tüzel kişilerin işçilerine ödedikleri ücretin yaklaşık %47'si işçiye, %53'ü (bu oranlar uygulanan vergi oranlarına göre bir miktar değişebilmektedir) devlete gitmektedir. (Polat,2001).

Devlet İstatistik Enstitüsünün (1996) hane halkı iş gücü sonuçlarına göre 7,3 milyon kişiden 2,4 milyon kişisi (%32) kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Konu ile yapılan çalışmalarda ve SSK yayınlarda 4,5 milyon kişinin sigortasız çalıştığı tahminleri yapılmaktadır (Bircan,1998:35). 1999 yılı itibariyle ise kayıt dışı çalışanların sayısı kayıtlı çalışanların sayısına ulaşmıştır. Kayıtlı çalışanların büyük çoğunluğu da işveren tarafından asgari ücret üzerinden beyan edilerek, bu oran üzerinden prim ödenmektedir (Özgen,1999:53). Bu nedenle, 2002 yılı itibariyle sadece SSK'nın kayıt dışı istihdam sonucu gelir kaybının 7 katrilyonu aştığı tahmin edilmektedir (Süngü,2003b:11).

Sosyal sigortalar kurumundaki var olan kayıt dışılığı ortadan kaldırmak amacıyla, 25.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı kanunla 506 sayılı Sosyal Sigortalar kanununda değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunda yapılan düzenlemeler içerisinde kayıt dışılığı önlemeye yönelik tedbirler;

- İşyeri Bildirgesi Uygulaması,
- İşe Giriş Bildirgesi Uygulaması,
- Prim Belgeleri,
- Denetimin Artırılması
- Sigortalının Şahsi Bildirimi ile ilgili değişiklikler yapılarak kayıt dışı istihdamın artırılması amaçlanmıştır.

2000 yılında 4447 sayılı Kanuna yapılan bu düzenlemeler beklendiği gibi kaçak sigortalı çalıştırmayı önlememiştir. Aksine ağırlaşan prim yükü nedeniyle işverenleri ve hatta sigortalıları kaçak sigortalı çalıştırmaya zorlamıştır. İşverenler çalıştırdıkları işçilerin tümünü Sosyal Sigortalar Kurumuna bildirme yerine asgari sayıdaki işçisini bildirip prim gün sayısını tam olarak beyan etmeyi tercih etmiştir. Kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması zorlaşmıştır (www.turkis.org.tr,2003).

2.1.7.1.3.3.2. Aktüeryal Dengenin Bozulması

SSK'nın gelir gider dengesizliğinin en önemli nedeni kurumun Aktüeryal dengesinin (Aktif / Pasif oranı) bozulmasıdır. Kurumun en büyük gelir kaynağının primler olması ve fon birikimine sahip olmamasından dolayı, pasif üyeleri aktiflerden aldığı primlerle finanse etmektedir. Aktüeryal dengenin bozulması, kurumun çalışanlardan aldığı primlerle, pasif durumda olan üyelerin giderlerini karşılayamaz duruma düşmesine neden olmaktadır.

Tablo 2.9'da görüldüğü üzere aktif / pasif oranı SSK'da yıllar itibari ile hızlı bir şekilde bozulma görünmektedir. Özellikle Aktif sayısındaki artışın pasiften daha fazla olması gerekirken bu durumun pasif lehine daha hızlı geliştiğini görmekteyiz. 1965 yılında aktif / pasif oranının 16,4' iken 2000 yılında 1,8'e kadar düşmüştür. Avrupa Birliği ülkelerinde bile her dört aktif sigortalı bir pasif sigortalıyı desteklemektedir (Tuncay,2002:156). Ülkemizde, aktif / pasif sigortalı oranının en az 4 olması gerekirken 1,8'e kadar düşmüş olması, SSK'nın gelir-gider dengesizliğinin nedenini açıklamaktadır (Yüksel,2002:22).

Tablo 2.9 Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) Aktif / Pasif Oranı

	Aktif Sigortalılar	İsteğe Bağlı Sigortalılar	Tarımdaki Sigortalıları	Aktif Sigortalı Toplamı	Aylık Alanlar	Aktif / Pasif Oranı
1970	1.313.500	-	-	1.313.500	145.446	9,03
1975	1.823.338	-	-	1.823.338	289.870	6,2
1980	2.204.807	-	-	2.204.807	635.815	3,46
1981	2.228.439	-	-	2.228.439	714.973	3,11
1982	2.264.728	-	-	2.264.728	808.118	2,8
1983	2.327.245	-	-	2.327.245	873.073	2,66
1984	2.439.016	-	17.420	2.456.436	976.629	2,51
1985	2.607.865	-	18.300	2.626.165	1.070.681	2,45
1986	2.683.759	-	29.677	2.713.436	1.156.621	2,34
1987	2.744.767	-	36.358	2.781.125	1.254.285	2,21
1988	2.994.058	120.000	41.334	3.155.392	1.377.194	2,29
1989	3.119.238	266.539	74.407	3.460.184	1.478.406	2,34
1990	3.286.929	300.000	74.407	3.661.336	1.596.634	2,29
1991	3.432.073	300.000	93.756	3.825.829	1.717.095	2,22
1992	3.621.674	361.863	115.174	4.098.711	1.851.522	2,21
1993	3.793.297	438.843	177.145	4.409.285	1.999.007	2,20
1994	4.009.716	771.906	212.995	4.994.617	2.175.449	2,29
1995	4.208.761	980.841	253.463	5.443.065	2.337.755	2,32
1996	4.483.684	1.055.613	244.232	5.783.579	2.539.696	2,27
1997	4.862.178	1.031.714	246.401	6.140.293	2.731.793	2,24
1998	5.323.434	910.343	228.343	6.492.120	2.930.752	2,21
1999	5.030.732	901.265	193.826	6.125.823	3.148.826	1,94
2000	5.283.234	843.957	184.675	6.311.866	3.338.867	1,89

Kaynak; Aktif / Pasif oranı www.dpt.gov.tr ve www.ssk.gov.tr' den alınan verilerle tarafımızdan hesaplanmıştır.

2.1.7.1.3.3.3. Prim Tahsilat Oranın Düşük Olması

Sigorta primleri uzun yıllar 506 sayılı Yasanın 78. maddesinin öngördüğü esaslara göre tahsil edilmiştir. Ancak yıllara göre prim tahsilat oranlarına bakıldığında, tahsilatların % 70 ile % 85 arasında değiştiği, prim ödemeyenler listesinde ise kamuda ödeme oranlarının giderek artmasına karşılık özel sektörde bu oranın giderek azalmakta olduğu görülmektedir (Özgen,2001). Dolayısıyla, en önemli geliri primler olan SSK prim tahsilatında sorunlar yaşamaktadır (Şakar,1992:76).

Özel sektörün prim ödemeyenler içinde ki payı 1999 sonu itibariyle % 71,6 ya kadar çıkmıştır. Fakat prim ödeme oranları genel olarak yüksek görünmektedir. Bu oranlar bize prim ödeyenlerin genelde kamu kurum ve kuruluşları olduğunu göstermektedir.

<u>YILLAR</u>	<u>PRİM TAHSİLAT ORANI (%)</u>
1991 - 72.30	1996 - 85.30
1992 - 75.35	1997 - 85.44
1993 - 74.42	1998 - 84.52
1994 - 72.05	1999 - 79.11
1995 - 81.35	2000 - 84.37
	2001 - 81.67

PRİM ÖDEMEYENLER

YILLAR	KAMU (%)	ÖZEL (%)
1995	44,2	55,8
1996	41,9	58,1
1997	40,8	59,2
1998	33,2	66,8
1999	28,4	71,6

Şekil 2.5 SSK'da Prim Tahsilat Oranları ve Prim Ödemeyenler

* 2000' nin ilk altı ayını kapsamaktadır.

Kaynak: Özgen Atıf (2001), "Sigorta Prim Artışlarında Sorunlar ve Çözüm Önerileri" SSK Bülteni Yıl,16 Sayı:81 Temmuz-Eylül, Ankara ; YAKUP Süngü (2003a); "Sigorta Prim Tahsilatının Artırılması" Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl;5, Sayı;17, Ankara.

2.1.7.1.3.3.4. Prim Oranlarının Yüksekliği

SSK'nın sigortalılara yapmış olduğu hizmetler ve kurumun sigortalılara hizmet sunarken yaptığı maliyetleri karşılamak amacıyla işçi ve işverenden, kurumun finansmanı amacıyla prim alınmaktadır. Kurumun temel gelir kaynağını da primlerin oluşturması kurumun finansman zorluğuna düştüğü zaman ortaya çıkan finansman açığının kapatılması amacıyla prim oranlarının yükseltilmesi ile sorun aşılımaya çalışılmaktadır. Prim oranlarının artırılması sigortalılar üzerindeki prim yükünü artırdığından düzenli prim ödeme alışkanlığını önlemektedir.

SSK'nın bütçeden aldığı yardımlar arttıkça, kurum gelirlerinin artırılması amacıyla sürekli işçi ve işveren primlerinin artırılması durumu gündeme gelmektedir (TİSK,1994:39). Artan primlerle işçi ve işverenin ödediği prim yükünü hızla artırmakta ve artan prim yükü gelirleri artırmaktan ziyade kayıt dışına çıkmayı teşvik etmektedir. Çünkü ülkemizin emek yoğun üretim teknikleri kullanıldığından, üretim maliyetleri içinde işgücünün maliyeti önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle prim oranlarının yükselmesi işgücü maliyetlerini artıracığından işveren açısından ve işçi açısından problem yaratmaktadır.

TİSK'in 2001 yılında SSK prim yükü ile yaptığı araştırma sonuçlarına göre (TİSK,2001);

- İşletmelerce SSK'ya ödenen sosyal güvenlik primleri olağanüstü ölçüde artmıştır,
- 2001 yılında çalışanın işverene maliyetinin % 48'i, yani yarısı; vergi, SSK primi, fon, tazminat gibi ücret-dışı ödemelere ayrılmıştır,
- Bu kapsamda en önemli kalemi, SSK primleri oluşturmaktadır,.
- Araştırma sonuçlarına göre işletmenin SSK prim yükü, (işgücü maliyetine oranı olarak), 2000 yılında % 23 iken, 2001'de % 28'e çıkmıştır,
- 2000 yılında net ücretin % 40.7'si büyüklüğünde olan, işsizlik sigortası primleri dahil, işçi ve işveren prim toplamı, 2001'de % 52.4 büyüklüğüne ulaşmıştır,
- Bir başka ifadeyle, işletmenin sigorta primi yükü iki yıl içinde reel olarak % 130 artırılmıştır,

2002 yılı sonu itibariyle ise asgari ücretle çalışan bir işçi için SSK'ya yatırılması gereken toplam 118.800.818 TL'dir. Ödenecek prim tutarı asgari ücretli işçinin brüt ücretinin %48'ine ulaşmaktadır.

Ülkemizde sigorta prim oranları son derece yüksektir. Bu nedenle, SSK primleri ek bir vergi niteliğine dönüşmüştür. Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile kıyaslandığında, sosyal sigorta prim ödemeleri açısından en yüksek işveren ve işçi katkılarından birisi de ülkemizde bulunmaktadır (Polat,2001:33). Ayrıca SSK bütün batılı ülkeler arasında devlet katkısı olmayan tek sosyal sigorta kuruluşudur (Yüksel,2002:22).



Tablo 2.10 Dünyada Sosyal Sigorta Prim Oranları (Tüm Sosyal Sigorta Riskleri Dahil, 2002)

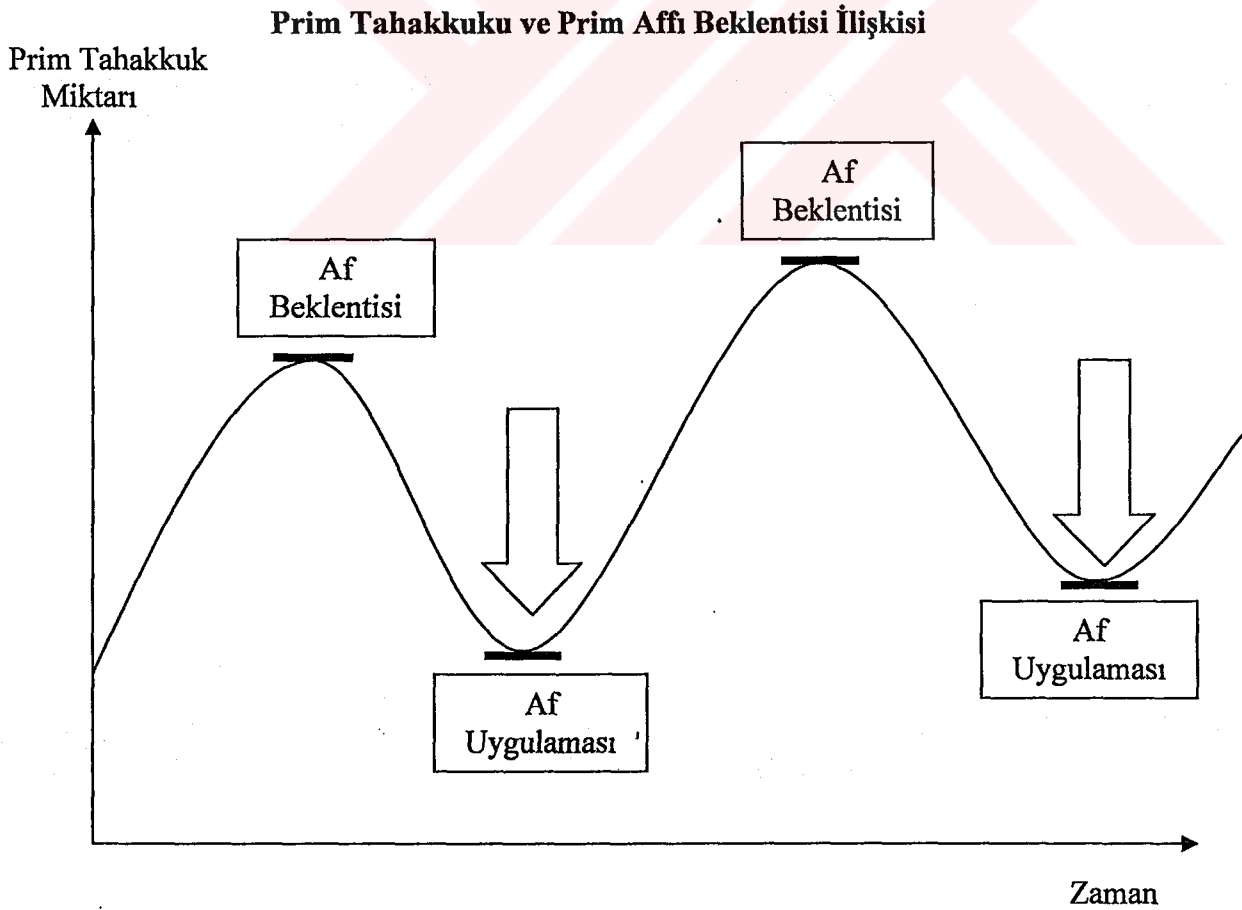
ÜLKE	İŞVEREN PRİM ORANI (%)	SİGORTALI PRİM ORANI (%)	TOPLAM PRİM ORANI (%)
İngiltere	11,9	10	21,9
Finlandiya	20,4	6,3	26,7
Lüksemburg	13,57	15,4	28,97
İrlanda	11	6	17,00
İsviçre	13,54	13,4	26,94
Amerika	13,35	7,65	21,00
Japonya	15,07	13	28,07
Yunanistan	23,9	11,95	38,55
İspanya	31,58	6,25	37,83
İsveç	19,09	7	26,09
Hollanda	36,05	18,75	54,8
Almanya	21,11	19,08	40,19
Portekiz	26,75	11	37,75
Fransa	33,86	15,45	49,31
Avusturya	23,95	13,65	37,60
Belçika	24,87	13,07	37,94
Türkiye	19,5-25	14	33,5-39
İtalya	36,02	9,89	47,91
Çin	32	11	43
Malezya	13,75	11,5	25,25
Hindistan	14,03	13,75	27,78
İsrail	4,89	5,73	10,62
Honkong	5	5	10

Kaynak; <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002/asia/guide.html#mt1>,
(2003)

Tablo 2.10’da görüldüğü üzere; Türkiye’deki prim oranları, gelişmiş ülkelerden bile çok daha yüksektir. Örneğin Amerika’da İşveren prim oranı 13,35, Japonya’da 15,07 iken Türkiye’de 19,5-25 arası bir orandır. Gelişmekte ülkeler arasında ise, Çin hariç diğer ülkelerden daha yüksek bir sigorta prim oranı vardır. Türkiye’nin iş gücü yoğun bir üretim sektörüne sahipken iş gücü oranlarının bu kadar yüksek olması işverenler üzerindeki yükten kurtulmak amacıyla sigortasız işçi çalıştırmaya yönelmekte bu durumda SSK’nın gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır.

2.1.7.1.3.3.5. Prim Affi Uygulamaları

Zaman zaman çıkarılan prim affi uygulamalarıyla primlerini zamanında yatırmamış olanların veya hiç prim yatırmadığı yapılan teftişlerle tespit edilenlerin primleri, gecikme cezaları ve faizleri tamamen veya kısmen affedilmektedir. Bu tür uygulamalar sigortalıları ve işverenleri ya hiç prim ödememeye veya tahakkuk etmiş primleri zamanında ödememeye yöneltmektedir (Güven,2003).



Şekil 2.6. Prim Tahakkuku ve Prim Affi Beklentisi İlişkisi

Ülkemizde prim affının çok sık çıkarılmasının nedenleri üzerinde yapılan tartışmalarda daha çok kayıt dışında çalışanların kayıt altına alınması ve sosyal sigorta kuruluşlarının verdiği açıkların bütçe üzerindeki yükünü azaltması üzerinde durulmaktadır. Gerçekte prim affı bir döngüdür. Prim ödeyenlerin af beklentisi içine bir kez girmeleri ile bu döngü süreklilik arz etmeye başlamaktadır.

Şekil 2.6'da görüldüğü üzere, prim tahakkuk miktarı artış içindeyken af beklentisinin başlamasıyla tahakkuk oranları hızla azalmaya başlıyor. Prim tahakkuk miktarının azalmasıyla prim tahsilat oranları da azalmaya başlıyor. Hükümetin üzerindeki af baskısı artıyor, çünkü prim tahakkukunun azalması ile hükümetin sosyal sigorta kuruluşlarına yapacağı transferleri artıracığı için hükümetler prim affı çıkarmak zorunda kalıyorlar. Bu durum bizim sosyal güvenlik sistemimizde bir ikilemdir. Bu nedenle ülkemizde prim tahsilat oranları %90'nın üzerine çıkmamıştır.

Ülkemizde 1985 yılından bu yana 3 kez prim affı çıkarılmıştır. Prim affı uygulamalarının sigortalılarda prim ödeme sorumluluk ve alışkanlıklarını önemli ölçüde zayıflattığı görülmüştür. Prim affıyla birlikte SSK'nın prim toplama oranlarında hızlı azalma meydana gelmektedir.

2.1.7.1.3.3.6. Denetim Yetersizliği ve Ceza Oranlarının Düşüklüğü

Türk idari sisteminin önemli eksiklerinden birisi de denetim birimlerinin yetersizliği veya etkin çalışamaması olduğu belirtilmektedir. Denetim fonksiyonunun eksiksiz yerine getirilmesi gereken alanlarından birisini de, sosyal sigorta hukuku ile ilgili uygulama alanları oluşturmaktadır. Çünkü, bu alandaki denetim, kurumun menfaatlerini korumaktan ziyade, en temel ve vazgeçilmez insan haklarından biri olarak kabul edilen sosyal güvenlik hakkının garanti altına alınması ile ilgilidir (Alper,2003).

SSK'nın prim tahsilatının artırması için öncelikli olarak denetimlerin etkin bir şekilde yapılması gereklidir. Prim tahsilatını etkileyen en önemli faktörlerden olan denetim prim ödemeyenler veya kayıt dışında olanların sisteme kazandırılması için öncelikli olarak yapılmalıdır. Çünkü denetlenmediğini düşünen bireyler her zaman kayıt dışına çıkma eğilimi içinde olacaklardır.

SSK'da aktif sigortalı sayısının ve buna bağılı prim gelirlerinin artırılması için alınacak çeşitli tedbirlerin dışında denetim hizmetlerinin etkinleştirilerek sigortasız çalışanların sisteme dahil edilmesi gereklidir. Bunun içinde denetim elemanı sayısının artırılması gereklidir. Özellikle son dönemlerde uygulanan tasarruf genelgeleriyle, SSK'nın ihtiyacı olan müfettiş açığı iyice artmıştır (DPT,2001).

Tablo 2.11 Kadro Sayısı ve Çalışan Sayıları

Unvan	Kadro Sayısı	Fiili Çalışan
Başkan	1	1
Başmüfettiş	38	30
Müfettiş	512	241
Müfettiş Yardımcısı	192	127
Toplam	743	399

Kaynak; SSK Başkanlığı Çalışma Raporu (2001), Ankara.

SSK'da kadro durumu ve çalışanlar ile ilgili Tablo 2.11'de görüldüğü üzere; kadro sayıları ile fiili çalışanlar arasında oldukça büyük fark vardır. 512 müfettiş kadrosu olmasına rağmen fiili çalışan müfettiş sayısı sadece 241'tir. Toplam da ise, kadro sayısı 743'iken fiili çalışan denetim elemanı sayısı sadece 399 kişidir. Bu durum SSK'da denetim elemanı yetersizliğini açıkça göstermektedir.

SSK' da prim toplamının düşük olmasının nedenlerinden olan denetim yetersizliği ve ceza oranlarının düşüklüğü SSK müfettişlerince yapılan denetimlerde ortaya çıkmaktadır. Sadece 400 denetim elemanı, 1 Milyon kayıtlı işyeri ve aynı sayıda olduğu düşünülen kayıtlı olmayan işyerinin denetimini yapmaktadır (Okuyan,2001:6).

Diğer bir sorun ise; ceza oranlarının caydırıcılığının sağlanmasıdır. Primlere uygulanan gecikme faizlerinin mutlaka kredi faizi oranlarından yüksek tutulmaması zamanla cezaların caydırıcılığını azaltmıştır.

Tablo 2.12 2001 Yılında Denetlenen İş Yeri Sayıları ve Fiilen veya Kayden Tespitler Sonucunda Belirlenen Ek Matrah Tutarları

Denetlenen İş yeri	Tescilsiz İş yeri	Tescilli İş yeri
30.853	1.819	29.034
Fiilen Tespitler Sonucunda Belirlene Ek Matrah (TL)	Kayden Tespitler Sonucunda Belirlenen Ek Matrah (TL)	Toplam (TL)
1.390.337.210.000	3.260.066.610.000	5.010.403.820.000

Kaynak; SSK Başkanlığı Çalışma Raporu (2001), Ankara.

2.1.7.1.3.3.7. Primlerde Tavan ve Taban Uygulaması

Sosyal Sigortalar Kurumu prime esas kazanç üzerinden hesaplanan oranda prim almaktadır. SSK'da prime esas kazanç için alt ve üst sınırlar getirilmiştir. Birey kazandığı gelir, SSK tarafından belirlenen tabanının (alt sınır) altındaysa, SSK tarafından belirlenen miktar üzerinden prim ödemek zorundadır. Eğer elde edilen kazanç, SSK tarafından belirlenen tavanın (üst sınır) üstündeyse, SSK tarafından belirlenen prime esas kazancın tavanı üzerinden prim ödemek zorundadır.

Prime esas kazançlarda tavan, gösterge sayıları ve katsayı arttıkça yükselmekle birlikte varlığını sürdürmekte ve yüksek kazançlılara bir tür prim muafiyeti tanınmakta, SSK ise prim gelirinden mahrum kalmaktadır (Şakar,1992:77). Dolayısıyla, SSK tarafından belirlenen prime esas tavan miktarından daha yüksek gelir elde edenler ödemesi gerekenden daha düşük prim ödemektedirler. Bu durum prim tahsilatının azalmasına neden olmaktadır.

Prime esas kazançlarda taban uygulamasında elde edilen gelir, SSK tarafından belirlenen miktarın altındaysa belirlenen oran uygulanır. Bu durum düşük gelirli kişilerin SSK'ya ödediği primlerin artmasına yol açacağından düşük gelirli bireylerin prim yükü artacağından prim ödemekten kaçınılacaktır. Böylece, prim tahsilatı taban ile

asgari ücret arasındaki fark açıldıkça prim yükü artmakta ve artan yük karşısında düşük gelirlilerin prim ödeme oranları azalmaktadır.

Tablo 2.13 SSK Primine Esas Kazanç Alt ve Üst Sınırlar:

Alt Sınır

01.07.2003 -
31.12.2004
arası

Günlük: 15.267.194 TL
Aylık : 458.015.820 TL

01.04.2004 -
arası

Günlük: 18.321.000 TL
Aylık : 549.630.000 TL

Üst Sınır

01.07.2003 -
31.12.2003
arası

Günlük: 76.335.970 TL
Aylık : 2.290.079.100 TL

01.04.2004 -
Sonrası

Günlük: 91.605.000 TL
Aylık : 2.748.150.000 TL

2.1.7.1.3.3.8. Kayıtları Elektronik Ortama Aktarılamaması

Bugün bilgisayar teknolojisinden yoksun bir sosyal sigorta sistemine çağdışı kalmış gözüyle bakılmaktadır. Kayıtların elektronik ortama aktarılması primlerin tahsilatında etkinlik, aylıkların ödenmesinde kolaylık sağlayacaktır (Tuncay,1998:9-10).

Hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri artırmaktadır (Hazine,2003). Sosyal Sigorta Kurumların tam otomasyona geçmemiş olması sosyal sigortacılık alanındaki suistimallerin artmasına yol açmaktadır (Banger,2003:12).

Özellikle, SSK ile kayıtların elektronik ortama aktarılması kurumdan sahte belgelerle kurumdan maaş alanların tespit edilmesini sağlayacak ve prim borcu olanların tespitini kolaylaştıracak ve her türlü kırtasiye ve iş gücü maliyetinin azalmasını sağlayacaktır.

2.1.7.1.3.3.9. Fon Yönetiminde Etkinliğin Sağlanamaması

SSK'da özerk mali yönetim sağlanamamış ve serbest piyasa şartlarında çalışan bir fon yönetimi kurulamamıştır. Devletin fonlara müdahalesi ve bu fonları ucuz devlet tahvillerine kaydırması sonucu fonların rasyonel olarak değerlendirilmesi sağlanamamıştır. Dolayısıyla, SSK'da Kurum sigortacılık yapacağı yerde hastane işletmeciliği ve inşaatçılığına itilmiştir (www.anap.org.tr,2003).

SSK kaynaklarını akılcı ve verimli bir şekilde değerlendirilmemektedir. SSK kaynaklarını kuruluş kanuna göre milli bankalara ve devlet tahvillerine yatırmak zorunda kalmıştır. Kurum üzerinde hükümetin belirleyici etkileri nedeniyle kurum kaynakları çarçur edilmekte, sigortacılık anlayışına ve tekniklerine aykırı olarak kullanılmaktadır. Her yılın gelirleri ile giderleri arasında meydana gelen ve ileriki yıllarda yapılacak sigorta yardım ve ödeneklerinin karşılığı olarak biriken fonlar 4792 sayılı kanuna göre plase edilmekte (çeşitli gelir getirici) alanlara yatırılmaktadır. Yasa koyucu bu alanları sınırlayarak SSK'nın daha yüksek gelir elde edebileceği alanlara plase edilmesi engellenmektedir. Kurum fonlarının büyük bölümü milli bankalara ve devlet tahvillerine yatırılmaktadır (Kristal-İş, 2003).

Kuruluşundan itibaren SSK'nın finansman fazlaları düşük faizli tahvillerle değerlendirilerek, SSK'dan devlete kaynak transfer edilmiştir (Güven,2003). Enflasyonun %100 olduğu dönemlerde ülkemizde devlet tahviline yatırılan fonlar, %5 ile %30 arasında değişen oranlarda çok düşük faiz oranlarıyla değerlendirilmiştir (Önal,1997:86). Böylece, fonların reel gelir elde edemeyen SSK sadece sisteme yani girecek sigortalılar ile mevcut sigortalıların prim gelirlerine bağımlı hale gelmiştir (Güven,2003).

Yüksek enflasyon kurumun fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilememiştir. Fonların yatırılabilmesi mali piyasalar yeterince gelişmediği için fonların plasmanları belli alanlara sıkışıp kalmıştır. Kurumun fonları kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yolsuzluklar olmuş, fonlar kötüye kullanılmıştır (Hazine,2003). SSK'da 1975-1995 arası kurumun fonları enflasyon +5 olarak değerlendirilebilseydi kurumun kasasında 1995 yılı sonunda ek olarak 12 milyar

dolar para olacaktı (Krital-İş,2003). Fakat kurumun fonlarını enflasyonun altında değerlendirilmesi sonucu kurumun fonları hızla erimiştir.

Özellikle, SSK'da biriken fonlar, son on beş – yirmi yılda hükümetler tarafından, çoğu zaman geçerli faiz oranını çok altında getiri koşulları ile sanki normal bütçe geliri gibi kullanılmıştır (CHP,2003). Bu uygulama SSK' nın elindeki mali kaynakların tükenmesine yol açmıştır. Finansman aracı olan fonlar bütçe açığının kapatılmasında kullanılan bir araca dönüşmüştür.

Ayrıca kanunla fonların hangi alanlara plasman yapılacağı belirtilmiştir. Bu durum SSK'nın topladığı primleri daha karlı alanlara değil de kamuya aktarılmasını sağlamak amacıyla fonların nerelere aktarılacağı kanunla tek tek belirlenmiştir. 4792 sayılı kanunun 20. maddesinde sosyal sigorta fonlarının ne şekilde kullanılacağı açıklanmıştır. SSK sigorta kolları için topladığı primler için ayıracağı yedek akçeleri;

- Milli bankalara yatırmak,
- Devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu ortaklığı idaresince çıkarılan gelir ortaklığı ve hisse senetlerine yatırmak ,
- Sigortalılar ile Kurumdan malullük ve yaşlılık aylığı veya sürekli tam iş göremezlik geliri almakta olanlara Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kanalı ile konut yapımı için yönetmelikle belirlenecek esaslar dahilinde ikrazda bulunmak,
- Kuruluşları, çalışma konuları, organları, görev ve yetkileri ile denetim usulleri yönetmeliklerinde belirtilecek, kendisine bağlı tüzel kişiliği haiz müesseseler kurmak ya da ortaklık veya şirketler kurmak veyahut da kurulmuş bulunanların hisse senetlerini veya ortaklık paylarını satın almak suretiyle işletilir.

Tablo 2.14 SSK'nın Plasmanları (Milyar TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Milli Bankalar	5.666	9.855	18.552	48.181	75.255	140.197
Tahviller	40	5.228	5.212	8.439	5.005	5.003
Gayrimenkuller	1231	17.247	35.447	62.226	112.899	204.672
Konut Kredileri	15	8	6	5	2	2
Toplu Konut Fonu	24	20	18	12	5	4
Müesseseler	0,03	0,25	100	100	400	1.000
İştiraklerimiz	32	32	32	32	32	803
Nakil Vasıtaları	28	28	478	914	1.829	3.791
Demirbaşlar	1.891	3.661	11.454	22.741	46.965	88.142
TOPLAM	8.927	36.079	71.299	142.650	242.393	443.615

Kaynak; DPT, 2001.

SSK'nın prim dışındaki en büyük kaynağı fon gelirlerdir. Fonların plasmanları sonucunda oluşan, banka faizleri ve devlet faizlerinde oluşan gelirler fon gelirlerinin temelini oluşturmaktadır. Ayrıca primlerini zamanında ödemeyenlerden alınan gecikme faizleri de bu gelirler arasında yer almaktadır.

Tablo 2.15 SSK'nın Fon Gelirleri (Milyar TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Banka Faizleri	883	1.926	3.898	11.385	22.064	24.553
Tah. Ve Tas. Aylığı	31	1.949	5.194	6.044	6.570	5.410
Faiz ve Gecikme Zammı	1.663	2.906	7.186	11.223	15.670	34.438
İşçi Kes.Faizi	12	15	-	-	-	-
Kira Gelirleri	89	204	529	879	1.813	3.638
TOPLAM	2.678	7.000	16.807	29.531	46.117	68.039

Kaynak; DPT, 2001

Banka faizleri , Gecikme Faizi ve Zammı Uygulamaları Fon gelirleri içinde en fazla gelir elde edilen kalemlerdir. Banka faizleri 1997 yılına kadar çok yüksek oranda artarken 1998'de faiz oranlarındaki gerilemeye bağlı olarak artış hızı oldukça azalmıştır. Diğer önemli gelir kaynaklarından olan Faiz ve gecikme zamları ise; çıkarılan af ve ortalama her yıl çıkarılan ödeme kolaylıkları ile tahsilatları hızlandırılmıştır. Ayrıca SSK'nın 3917 sayılı Kanun gereğince Emlak Bankasına devrettiği gayri menkuller karşılığı Hazine tarafından SSK'ya verilen 5 Trilyon TL'lik 5 yıl vadeli Hazine tahvili, itfa tarihi olan 31.07.1999 tarihinde tahsil edilmiş SSK'nın Gayrimenkul devrinden kalan hazine tahvili kalmamıştır.

SSK'nın uzun yıllar Devlet Yatırım Bankası Kalkınma Tahvilleri yoluyla kamuya ucuz fon kullandırılması, kurumun mali yapısının bozulmasında en önemli nedenlerden birini oluşturmaktadır. Yapılan hesaplamalara göre, kalkınma tahvillerine yatırılan SSK fonları, 1985 yılına kadar en yüksek ticari banka faiz oranları ile, 1985'ten sonrada Hazine ihaleleri ortalama faizi ile değerlendirilseydi, 1999 sonu itibariyle yaklaşık 570 milyon \$ düzeyinde tasarruf geliri elde etme imkanına sahip olacaktı (DPT,2001:80).

2.1.7.1.3.3.9. Siyasi Müdahaleler

SSK'nın en temel sorunu siyasi gerekçelerle sisteme yapılan olumsuz müdahalelerdir (Güven,2003). Sisteme yapılan siyasi müdahaleler sonucu, Sosyal Sigortalar Kurumunun sigorta kuruluşu olarak faaliyet göstermesinin önüne geçilmiştir. Dolayısıyla, SSK'nın normal işleyişinin dışına çıkarılarak finansman yapısının bozulmakta, böylece SSK'nın karşılaştığı büyük finansman açıklarının oluşmasına zemin hazırlanmaktadır.

SSK'ya dışardan yapılan siyasi müdahaleler kuruma büyük finansman açığı vermesine neden olurken, oluşan açıklarda bütçeden yapılan transferlerle karşılanmaya çalışılmıştır. SSK'ya siyasi müdahalelerle yapılan ve kuruma büyük mali yük getiren düzenlemeler; Borçlanma Yasaları, Süper Emeklilik,Çifte Sigortalılık, Erken Emeklilik ve Sosyal Yardım Zammından oluşmaktadır. Bu yasal düzenlemeler sonucunda, kuruma yeni üyeler kabul edilerek sistem gereksiz yere şişirilmiştir. Dolayısıyla, bu siyasi müdahaleler sonucunda sosyal sigorta hizmeti vermek amacıyla kurulan SSK, karşılıksız hizmet veren bir sosyal yardım kuruluşu haline gelmiştir.

2.1.7.1.3.3.10. Sosyal Yardım Zammı Uygulaması

1977 yılından sonra emekli aylıklarına ek olarak sosyal yardım zammı ödemesi uygulamasına başlanmış, SSK böylece karşılığında prim tahsil etmediği bir ödeme yapmak zorunda kalmıştır. Başlangıçta %20'ler düzeyinde olan sosyal yardım zammı miktarları hükümetler tarafından giderek artırılmış ve sosyal yardım zammının emekli aylığı içindeki oranı 1995 yılının sonlarına doğru % 83'e kadar yükselmiştir (Şağar,1999:7).

Bakanlar kurulu kararıyla belirlenen ve tüm SSK emeklilerine her ay ödenen Sosyal Yardım Zammı ödemeleri karşılığında sadece kamu kuruluşlarından prim tahsil edilmektedir. Bu durumda özel kesimde çalışıp emekli aylığı almaya hak kazanan sigortalılara yapılan Sosyal Yardım Zammı ödemeleri kurum üzerinde bir yük teşkil etmektedir (Güven,2003).

Sosyal Yardım zammı olarak yapılan harcamalar tamamen SSK tarafından finanse edilmektedir. Bu durumda kurumun prim tahsil etmeden karşılıksız ödemem yapılması anlamına gelmektedir. Kısaca, Sosyal Yardım Zammı uygulaması SSK'nın giderlerini hızla artırmaktadır.

Tablo 2.16 Aylık ve Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri (Milyar TL)

Yıllar	Aylıklar	SYZ	Toplam	SYZ'nin Toplam Ödemelerdeki Payı
1993	32.681	47.589	80.271	%59
1994	57.656	98.774	156.430	%63
1995	227.882	115.680	343.562	%34
1996	635.993	126.302	762.295	%17
1998	1.377.092	140.307	1.517.399	%9
1999	2.597.463	151.069	2.748.538	%5

Kaynak; DPT,2001.

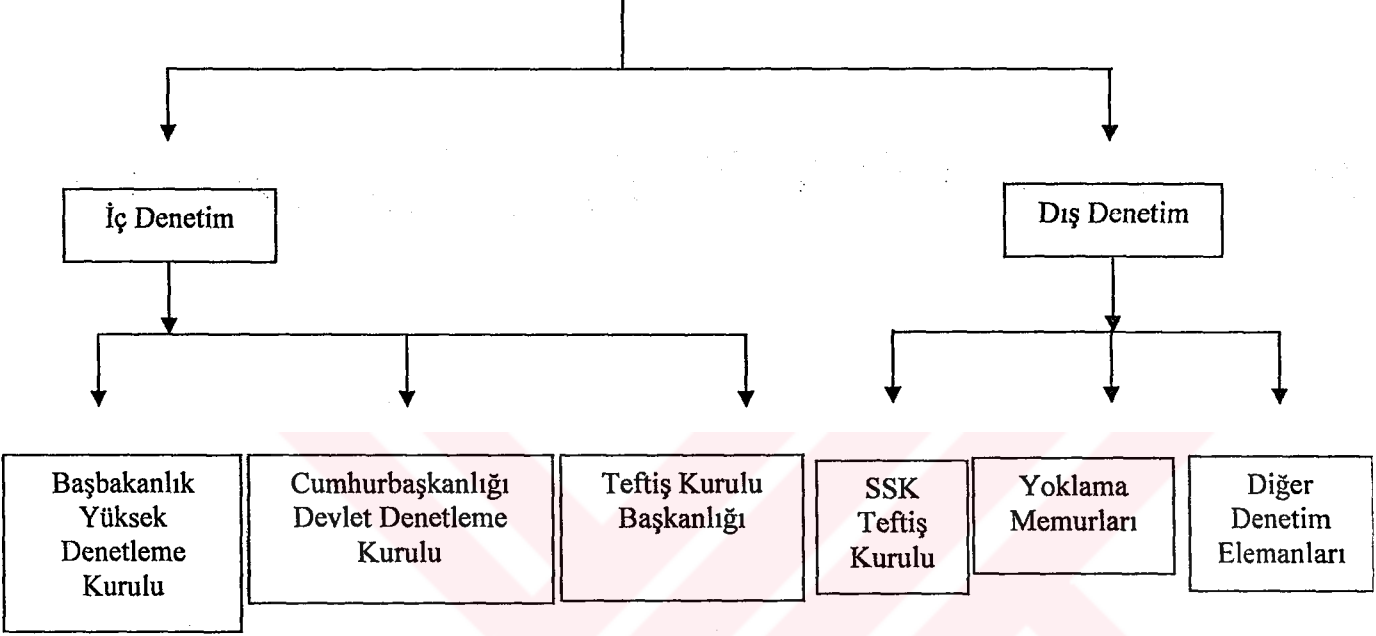
Sosyal Yardım Zammı ödemelerinin toplam ödemelerdeki payı 1994'te en yüksek oran olan %63'e kadar çıkmış, daha sonraki yıllarda ise bu oran hızla azalarak 1999 sonu itibari ile %5 düzeylerine kadar düşmüştür. Bu azalmanın temel sebebi ise, 15.04.1995 tarihinde 4.690.000 TL olan Sosyal Yardım zammının bu tarihte dondurulmasıdır. Özellikle 1994'te yaşanan ekonomik krizden sonra kamu harcamalarının azaltılması çabası içine girilmiş ve SSK'ya yapılacak olan hazine yardımlarının azaltılması yoluna gidildiği için o dönemde SSK giderleri içinde önemli yer tutan SYZ ödemelerinin azaltılması amacıyla SYZ ödemeleri bir anlamda sabitlenmiştir.

2.1.7.1.4. Denetim Yapısı

Sosyal Sigortalar Kurumunun denetim yapısı ikili bir yapıda şekillendirilmiştir. Sosyal sigortalar kanununa göre işveren ve işçinin kendilerine yüklenen yükümlülükleri yerine getirip getirmediğini denetleyen; SSK müfettişleri ile 4447 sayılı kanunla getirilen Yoklama Memurları ve Diğer denetim elemanlarınca yapılan denetime dış

denetim, Kurumu iktisadi, mali ve hukuki açıdan denetleyen ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Teftiş Kurulu tarafından yapılan denetime ise iç denetim denilmektedir.

Sosyal Sigortalar Kurumu Denetim Yapısı



Şekil 2.7 Sosyal Sigortalar Kurumu Denetim Yapısı

Şekil 2.7’de SSK’nın denetim yapısında görüldüğü üzere, SSK’da iki farklı teftiş kurulu vardır. Bu teftiş kurullarından SSK Teftiş Kurulu, SSK başkanına bağlı olarak Dış denetim yaparken, Bakana bağlı olarak çalışan teftiş kurulu ise İç denetim yapmaktadırlar.

Sosyal Sigorta Kurumunun kuruluşunda bugüne kadar ihtiyaç duyduğu dış denetim ihtiyaçları sigorta müfettişlerince yürütülmüştür. Müfettişler hala, gerek sigorta olaylarının soruşturulması şeklinde gider azaltıcı denetimler gerekse kaynak yaratıcı yönüyle yapılan caydırıcı nitelikteki işçilik incelemeleri genel olarak sigorta müfettişlerince yapılmaktadır (Bilgili,2002:53).

SSK başkanlığına bağlı olarak dış denetim yapan Sigorta teftiş kurulu başkanlığının görevleri (SBSMD,2001:9);

- Sosyal Sigortalar ile ilgili mevzuat hakkında düzeltmeler yapmak,
- Mevzuatın Uygulanmasını denetlemek,
- Asgari İşçilik Miktarını belirlemek,
- İşyerinde çalıştırılanlar ile iş sağlığı ve güvenliğine aykırı durumları tespit etmek,
- Kayıt dışı istihdamı önlemek,
- İş kazası ve meslek hastalıkları ile diğer sigorta olaylarını denetlemek,
- Çalışma hayatını sosyal güvenlik yönünden denetlemek,

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak iç denetim yapan Teftiş Kurulunun görevleri (ÇSGB,2001:93);

- Kurumun tüm merkez taşra birimleri ile Kuruma bağlı idari/sağlık tesis ve işletmeleri ve diğer tüzel kişilerin idari, mali,hesabi,hukuki ve teknik işlemler ile personeli hakkında teftiş,inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

- Kurum hizmetlerinin geliştirilip etkinleştirilmesi, verimlilik ve aktivesinin artırılması, kurumun mevzuat,plan, program ve projelere uygun olarak çalışması, mevzuatın aksaklıklarının ve uygulanabilirliklerinin tespiti, yeni düzenlemeler yapılması, organizasyonun etkinliği, bu amaçlara yönelik standartların oluşumunu sağlayıcı inceleme ve araştırmalar yapmak,

- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili çalışmalar yapmak, kurum faaliyetleriyle ilgili olarak yurt içinde ve yurt dışında araştırmalar yapmak,

- Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde gösterilen denetim hizmetinde etkin teftişin genel prensiplerini ve personelin çalışmalarını teşvik edici bir teftiş sistemini geliştirmek,

- Kurum mevzuatına göre kendileri ile sözleşme yapılmış şahıslar veya tüzel kişiliği haiz kuruluşlar hakkında teftiş, inceleme, araştırma yapmak,yürütülen teftiş inceleme veya soruşturmanın gerektirdiği hallerde özel veya tüzel kişiler nezdinde inceleme yapmak, her türlü bilgi, belge ve kayıtları istemekle, görevli ve yetkilidir.

Sosyal Sigortalar Kurumunda denetim elemanlarının yetersizliği, denetim için yeterli kadronun Maliye Bakanlığınca tahsis edilmemesi inceleme elemanlarınca yapılan denetimlerin azalmasına neden olmuştur. Denetimsizlik ise, kayıt dışılığın hızla artmasına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı kanunla, Yoklama memurlarına da denetim yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, diğer katma bütçeli ve genel bütçeli kuruluşlara bağlı denetim elemanlarına da sigortasız işçi çalıştırılan iş yerlerini SSK'ya bildirme zorunluluğu getirilmiştir.

4447 sayılı kanunla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunun 130. maddesinde diğer denetim elemanlarının denetimi düzenlenmiştir. Bu Maddeye göre; "Genel Bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanları kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim ve inceleme sırasında, çalıştırılanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortasız çalışanları kuruma bildirmek zorundadırlar. Kurum bu bildirimler üzerine gerekli işlemleri yapar" denilmektedir. Sosyal sigortalar kanununda yapılan bu değişiklikle diğer denetim elemanlarının yaptığı denetimlerden de faydalanma imkanı bulmuştur. Böylece, denetimler artırılarak kurumunda daha etkin denetim yapması sağlanmış olmaktadır.

2.1.7.2. Emekli Sandığı

Emekli Sandığını hukuki yapısı, yönetim yapısı, finansman yapısı ve denetim yapısı çerçevesinde dört ana başlıkta incelenecektir.

2.1.7.2.1. Hukuki Yapısı

Emekli Sandığı, 5434 sayılı kanunla kurulan ve bu kanunda yazılı hükümleri uygulamak üzere, devlet memurlarıyla bunların dul ve yetimlerinin sosyal güvenlik hizmetini sağlamak üzere kurulmuş bir sosyal sigorta kuruluşudur. Merkezi Ankara da olan bu kurum, Maliye Bakanlığına bağlı, tüzel kişiliği olan bir kuruluştur.

Emekli Sandığının 5434 sayılı kanundan yükümlülükleri dışında 1101 sayılı kanuna istinaden vatani hizmet tertibinden aylık bağlananlar, 1005 sayılı kanuna istinaden Şeref aylığı bağlananlar, 2022 sayılı kanunla kimsesizlere yapılan yardımlar ile 3816 sayılı kanuna istinaden hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında

olmayan ve sağlık hizmetlerini karşılayacak durumda olmayanların sağlık giderleri kurum tarafından karşılanmaktadır.

2.1.7.2.2. Yönetim Yapısı

Emekli Sandığının yönetim yapısını incelediğimizde, diğer sosyal sigorta kuruluşlarından farklı olarak devletin yönetimde daha ağırlıklı olduğunu görmekteyiz. Ayrıca diğer kurumlarda olmayan Sağlık Kuruluda idari yapı içinde görünmektedir.

Emekli Sandığının Yönetim Organları;

- Genel Kurul
- Yönetim Kurulu
- Genel Müdürlük
- Sağlık Kurulundan oluşmaktadır.

Genel Kurul : Emekli Sandığının Genel Kurulu, 3460 sayılı kanunda gösterilen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kuruludur. Yani, Emekli Sandığında genel kurul tamamen atanmışlardan oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu : Emekli Sandığı Yönetim Kurulu, Genel Müdür, İki Genel Müdür Yardımcısı ile Başbakanının önerisi ile atanan bir ve Maliye bakanının önerisi ile atanan iki üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, sandığın en yüksek seviye de yetkili karar organıdır. Yönetim Kurulu kanunda belirlenen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Kurumun hizmet verdiği üyelerinin hiçbir temsilcisinin olmadığı bir karar alma organı oluşturulmuş, tamamen atanmışlardan oluşan yönetim kurulunun görevleri 5434 sayılı kanunun 8. Maddesinde belirlenmiştir.

Genel Müdürlük : Genel Müdürlük, bir genel müdür ile sayısı üçten az olmamak üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek Genel Müdür Yardımcılarından oluşur. Genel Müdürlüğün görevi, kurumla ilgili her türlü idari, mali ve hukuki işleri yapmak ve Yönetim Kurulunun aldığı kararları uygulamaktır.

Sağlık Kurulu ; Sağlık Kurulu, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve Emekli Sandığınca atanacak birer uzman hekimden oluşmaktadır.

Kurul,malullük raporlarını inceleyerek karara bağlamak, Malullük derecelerini belirlemek ve Malullüğe ait hükümlerin uygulanmasında görüş bildirmektedir. Emekli Sandığında 5434 ve 2022 sayılı kanunlara göre 2 Sağlık Kurulu bulunmaktadır.

2.1.7.2.3. Finansman Yapısı

Emekli Sandığının finansal açıdan incelerken sandığın en önemli kaynağı olan primlerin dışında elinde bulundurduğu gayri menkuller den elde ettiği gelirlerde önem taşımaktadır. Sandığın sahip olduğu oteller, tesisler, iş hanları ve iştiraklerden elde edilen gelirler de kurumun finansmanı açısından önem arz etmektedir.

Emekli Sandığı, kamu görevlilerinin sosyal güvenliklerinin sağlanmasının dışında, Devletin primsiz sosyal güvenlik rejimi altında yaptığı sosyal yardım niteliğindeki bir kısım görevlerini yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Dolayısıyla, Sandık diğer sigorta kuruluşlarından finansal açıdan farklılık göstermektedir. Çünkü,Emekli Sandığı devlet personel kanuna bağımlı ve devletin sosyal güvenlikle ilgili yaptığı sosyal yardımları yapan kuruluşlardır.

2.1.7.2.3.1. Gelirler

Emekli Sandığının gelirleri içinde en önemli payı üyelerinde aldığı kesenekler ile kurumlardan aldığı karşılıklar oluşturmaktadır. Emekli Sandığında prim tahsilat oranının yüzde yüze yakın bir oranda olması, kurum gelirleri içinde primlerin diğer sosyal güvenlik kurumlarına oranla yüksek bir oranda olmasına neden olmuştur.

Emekli Sandığının, normal prim gelirleri dışında önemli gelir elde ettiği diğer bir kaynak ise kurumun gayri menkullerden elde ettiği gelirlerdir.Kurumun sahip olduğu gayri menkulleri arasında İş Hanları ve Beş Yıldızlı oteller ve yüksek değerli araziler bulunmaktadır.

Genel olarak kurumun gelirlerini sayacak olursak;

- Emekli Sandığı iştirakçilerinden kesilen kesenekler,
- Emekli Sandığı kanuna tabi devlet kurumlarından alınan karşılıklar,
- Para Cezaları (Kişilere verilen ve kurumlara verilen para cezalarını kapsamaktadır),

- Geçmişteki hizmet borçlanmalarından dolayı iştirakçilerden tahsis edilen tutarlar (Askerlik Borçlanması vb.),
- Kurumlarda harç pulu dışında her çeşit pul,bilet ve yardım makbuzları satışlarından alınan satış aidatını yarısı kuruma aktarılır,
- Kuruma yapılan bağışlar,
- Kurumun topladığı primleri işletmesi dolayısıyla elde ettiği plasman gelirleri,
- Kurumun elindeki gayrimenkullerin kiraya verilmesi veya satılmasından elde edilecek gelirler,
- Hazineden yapılan transferler (Bu yardımlar son yıllarda kurumun sürekli açık vermesi nedeniyle kurumun sürekli gelirleri haline gelmiştir),
- Diğer gelirler,

Kurumun yukarıda saydığımız gelirlerini açıklarken üç ana gelir sınıfına ayırarak ele alacağız. Emekli Sandığının gelirlerini, Primler, Devlet Yardımları ve Diğer gelirler olarak ayırarak inceleyeceğiz.

Tablo 2.17 Emekli Sandığının Gelirleri

	Faaliyet Gelirleri	Faaliyet Dışı Gelirler	Toplam Gelirler
1980	47.548	3.199	50.747
1985	232.194	22.949	255.143
1990	5.254.654	91.780	5.346.434
1991	9.315.283	170.526	9.485.809
1992	17.245.900	230.380	17.746.280
1993	27.052.090	445.968	27.498.058
1994	46.808.858	1.066.774	47.875.632
1995	100.594.101	2.949.011	103.543.112
1996	215.412.861	5.380.794	220.793.655
1997	458.120.296	7.197.138	465.317.434
1998	901.829.298	12.254.452	914.083.750
1999	1.495.125.582	13.589.322	1.508.714.904
2000	2.097.113.529	41.651.581	2.138.765.110
2001	3.194.214.163	22.963.563	3.217.177.726
2002	4.781.690.000	168.725.000	4.950.415.000

Kaynak; www.emekli.gov.tr

Tablo 2.17’de görüldüğü üzere, Emekli Sandığının gelirleri hızlı bir artış içindedir. 1980 yılında 50 Milyar olan toplam gelirleri, 2000 yılında 2.138 Milyar, 2001 yılında 3.217 Milyar, 2002 yılı sonu itibariyle ise, 4.950 Milyar olmuştur. Faaliyet dışı gelirleri son yıllarda dalgalı bir seyir izlemektedir.

2.1.7.2.3.1.1. Primler

Emekli Sandığında çalışanlardan kesilen primler yani memurların maaşından kesilen kesenekler ve işveren durumundaki kamu kurumundan alınacak karşılıklardan oluşmaktadır. Emekli Sandığında primli sosyal sigorta kuruluşlarından biri olduğundan en önemli gelirini primler oluşturmaktadır.

Emekli Sandığından diğer sosyal sigorta kuruluşlarından farklı olarak dört farklı prim alınmaktadır. Çalışanlardan yapılan bu kesenekler;

- Giriş Keseneği; Emeklilik hakkı tanınana bir vazifeye ilk defa girenlerin veya önceden emeklilik hakkı tanınan vazifelerde bulunmadan çalışmakta olduğu vazifesi emekliliğe tabi hale getirilenlerin emekliliğe esas ilk tam aylık veya ücretlerinden kesilecek %25 giriş kesenekleri,

- Aylık Kesenek; İştirakçilerin emeklilik keseneğine tabi aylık tutarları üzerinden kesilecek %16 emeklilik kesenekleri,

- Artış Keseneği; Emekliliğe esas aylık veya ücretleri yükselme suretiyle artanların ilk aya ait artış farkları, Emekliliğe esas aylık veya ücretinden daha aşağı aylık veya ücretli bir vazifeye geçmiş olanların sonradan önceki aylık derecesine yükselmeleri halinde artış farkı kesilmez,

- Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği; Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek sürelerle ait istihkak toplamının %10'nun yarısıdır.

Kuruma işveren sıfatıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından aktarılabacak karşılıklar;

- İştirakçiden keseneklere karşılı her ay alınan %20 oranında karşılık,

- Vazife malullüğü aylıkları ile vazife nedeniyle ölenlerin hak sahiplerine bağlanacak dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin % 4 oranında kesilen karşılıklar,

- Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda silahlı kuvvetler adına okuyan öğrenciler adına ödenecek kesenekler,

- Kurumlar, sandığın yönetim giderlerine o yıl ödedikleri karşılıklar oranında katılırlar,

- Fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamının %10 unun yarısıdır.

2.1.7.2.3.1.2. Devlet Yardımları

Emekli Sandığının da son yıllarda hızla artan açıkları nedeniyle hazine tarafından yapılan transferler kurumun normal gelirleri arasına girmiştir. Kurumun topladığı gelirlerle giderleri karşılayamaması ve hızla artan kurum açıkları yapılan transferlerin miktarının önemli oranlarda artmasına neden olmaktadır.

Kurumun diğer sosyal sigorta kuruluşlarından farklı bir yapıda olması, kurumun devlet memurlarına hizmet vermesi kurumda kendi haklarını artırmak isteyen bürokratların kurumu sürekli baskı altında tutması ve primsiz sosyal güvenlik harcamalarının bu kuruluş tarafından yapılması sonucu yapılan giderler kurumun açığının artmasına neden olmakta ve kurum Böylece, açık veren kuruma da Hazineden yapılan yardımlar artmaktadır. Fakat, kurumun primsiz sosyal güvenlik kuruluşları ilgili yaptığı harcamalarında kuruma geri ödenmesi kuruma yapılan hazine transferlerinin tamamen kurumun normal faaliyetleri sonucunda yaptığı harcamalardan oluşan açığın tam olarak belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

Tablo 2.18 Emekli Sandığına Yapılan Hazine Transferleri

Yıllar	Emekli Sandığına Yapılan Transferler (Milyar TL)
1998	514
1999	1.035.000
2000	1.775.000
2001	2.625.000
2002	4.822.000

Kaynak; <http://www.bumko.gov.tr/WEB/istatistik/KONS.BUT.GIDER/sosyalg.htm>

Tablo 2.18’de de görüldüğü üzere, Emekli Sandığına hazineden yapılan transferler hızla artmaktadır. 1998 yılında 514 Trilyon olan transferler, 1999 da 1.035 Trilyon, 2000 de 1.775 Trilyona, 2001 de 2.625 Trilyona, 2002 sonunda ise 4.822 Trilyona ulaşmıştır.

2.1.7.2.3.1.3. Diğer Gelirler

Kurumun diğer gelirleri, Kurum iştirakçilerinin ödediği Kesenekler ile Kurumların ödediği karşılıklar ile hazineden yapılan transferler dışındaki tüm gelirleri kapsamaktadır.

Kurumun diğer gelirleri içinde ele alınan gelirleri şunlardır;

- Para Cezaları,
- Her çeşit pul, bilet, ve yardım makbuzu satışlarından elde edilen gelirin yarısı,
- Kurum gelirlerinin iletilmesinden elde edilen kazançlar,
- Bağışlar,
- Gayri menkuller den elde edilen gelirlerdir.

Emekli Sandığının diğer gelirler kalemi içindeki en önemli gelir kaynağı, kurumun sahip olduğu gayri menkullerden elde ettiği gelirlerdir. Özellikle, kurumun sahip olduğu beş yıldızlı oteller, iş hanları, araziler vb. gayrimenkullerin kurum tarafından işletilmesi, kiraya verilmesi veya işletme hakkının devredilmesi veya da son yıllarda başvuru gayrimenkullerin satılması sonucu elde edilen gelirleri kapsamaktadır.

Kurumun 1980 yılındaki 3.199 Milyar olan diğer gelirler, 2000 yılında 41.651 Milyar, 2001 de 22.963, 2002 de ise 168.725 Milyar olmuştur. Görüldüğü üzere, diğer gelirler dalgalı bir seyir izlemektedir. Bunun nedeni ise, kurumun elindeki bazı gayri menkulleri satması sonucu aniden artan kurum gelirleri daha sonra normal düzeyine döndüğünde gelirler aniden azalmış gibi görünmektedir.

2.1.7.2.3.2. Giderler

Emekli Sandığının giderleri, kurumun iştirakçilerini koruma altına aldığı riskler dolayısıyla vermiş olduğu hizmetlerden ve Yönetim giderlerinde oluşmaktadır. Kurumun iştirakçilere sağladığı Yaşlılık, Malullük, Sağlık, Ölüm ve İş Kazaları gibi risklerle bu riskler dışında yaptığı yardımlardan dolayı yapmış olduğu harcamalar kurumun giderlerini oluşturmaktadır.

5434 sayılı kanunla kurumun iştirakçilerine sağladığı haklar;

- Sağlık Yardımı, Ölüm Yardımı, Aile Yardımı, Borç Verme, Konut Kredisi ve Konut Sağlama , Sosyal Tesis Sağlama, Emekli Aylığı, Malullük Aylığı, Harp Malullüğü Yardımı, Evlenme İkramiyesinden oluşmaktadır.

Tablo 2.19: Emekli Sandığının Faaliyet Giderleri

	Faaliyet Giderleri	Faaliyet Dışı Giderler	Toplam Giderler
1980	44.632	128	44.760
1985	250.950	894	251.844
1990	5.083.782	9.062	5.092.844
1991	8.584.864	32.045	8.616.909
1992	16.062.188	50.538	16.112.726
1993	29.454.977	1.995.737	31.450.714
1994	50.151.294	3.778.946	53.930.240
1995	106.870.484	1.491.738	108.362.222
1996	250.485.693	9.786.786	260.272.479
1997	568.760.517	4.787.541	573.548.058
1998	1.086.011.841	23.513.144	1.109.524.985
1999	2.006.407.915	9.883.669	2.016.291.584
2000	2.966.511.232	9.727.376	2.976.238.608
2001	4.792.680.857	7.495.501	4.800.176.358
2002	7.668.660.000	26.230.000	7.714.890.000

Kaynak; www.emekli.gov.tr

Kurumun yukarıda sayılan haklar sonucu yaptığı giderler kurumun giderlerini oluşturmaktadır. Tablo 2.19’da görüldüğü üzere; kurumun giderleri yıllar itibariyle verilmiştir. 1980 yılında 44 Milyar TL olan kurumun giderleri, 2000 yılında hızla artarak 2.976 Milyar TL’ye çıkmıştır. 2001 yılında 4.800, 2002 yılı sonu itibariyle 7.714’e kadar çıkmıştır. Dikkat edilecek olursa kurumun giderlerinin artış hızı 1990’larda sonra iyice artmıştır. Kurumun giderlerinin bu kadar hızlı artmasının nedeni devletin yürüttüğü primsiz sosyal güvenlik hizmetlerinin bu kuruluş çatısı altında yapılmasıdır. Örneğin, 65 yaş üstü aylığı, Gazi aylığı ve herhangi bir sağlık güvencesi olmayanlara sağlanan Yeşil Kart uygulaması ile yapılan giderler bu kurum çatısı altında yapıldığından kurumun giderleri hızla artıyor görünmektedir.

2.1.7.2.3.3. Gelir - Gider Dengesizliğinin Nedenleri

İlk defa, 1994’te açık vermeye başlayan kurumun açıkları diğer yıllarda sürekli bir artış içinde olmuştur. Özellikle kurumun devlet memurlarına sosyal güvenlik hizmeti vermesi bürokratların ve siyasilerin kurumlar üzerinde baskı kurarak haklarını artırma çabası içinde olmaları kurumun açık vermesinin en temel sebebidir. Kurumun gelir gider dengesizliğinin nedenleri; Aktüeryal dengenin bozulması, Siyasi Müdahaleler, Fonların etkin kullanılamaması ve Makam tazminatı uygulamasıdır.

Tablo 2.20: Emekli Sandığının Toplam Giderleri (Milyon)

	Toplam Giderler	Toplam Gelirler	Gelir- Gider Farkı TL	Gelir- Gider Farkı \$
1990	5.092.844	5.346.434	-239.266	113
1991	8.616.909	9.485.809	253.590	97
1992	16.112.726	17.746.280	868.900	208
1993	31.450.714	27.498.058	1.363.554	199
1994	53.930.240	47.875.632	-3.952.656	-360
1995	108.362.222	103.543.112	-6.054.608	-204
1996	260.272.479	220.793.655	-4.819.110	-105
1997	573.548.058	465.317.434	-39.478.824	-486
1998	1.109.524.985	914.083.750	-108.230.624	-676
1999	2.016.291.584	1.508.714.904	-195.441.235	-712
2000	2.976.238.608	2.138.765.110	-507.576.680	-1.218
2001	4.800.176.358	3.217.177.726	-837.472.498	-1.068
2002	7.714.890.000	4.950.415.000	-1.582.998.632	-1.691

Kaynak; www.emekli.gov.tr

Tablo 2.20’de görüldüğü üzere, 1994’e kadar bazı dönemler açık veren kurum 1994’ten sonraki dönemde sürekli açık veren bir sosyal sigorta kurumu haline gelmiştir. 1994’te 360 Milyon Dolar olan açık, 1995’te 204 Milyon Dolara düşmüş, 2000 yılında ise, 1.218 Milyon Dolar, 2001 de 1.068 Milyon dolar, 2002 sonu itibariyle kurumun açığı, 1.691 Milyon dolar olmuştur. Görüldüğü üzere, kurumun açıkların dalgalı bir seyir izlemektedir Fakat özellikle son yıllarda açık miktarı önemli oranda artış göstermiştir. Bunun nedeni ise, kuruma yapılan müdahalelerin artmasıdır.

Emekli Sandığında Gelir - Gider dengesizliğine yola açan nedenleri genel olarak dört başlık altında inceleyeceğiz. Bu nedenler; Aktüeryal Dengenin bozulması, Kuruma yapılan Siyasi Müdahaleler, Fonların Etkin Kullanılamaması ve Makam Tazminatı uygulamasıdır.

2.1.7.2.3.3.1. Aktüeryal Dengenin Bozulması

Emekli Sandığında da aktüeryal dengede hızlı bir bozulma gözlenmektedir. T.C.Emekli Sandığı'na tabi kuruluşlarda son yıllarda uygulanan sıkı personel politikaları nedeniyle teşkilat yapılarını küçültmeye, mevcut kadrolarını daraltmaya yönelik çalışmalar sonucunda sandığa kesenek ödeyen iştirakçi sayısındaki artış daha az olurken, emekliliği kolaylaştıran mevzuat değişikliklerinin de etkisiyle sandıktan aylık bağlananların sayısı daha hızlı artmaktadır. Bunun sonucunda Sandık iştirakçileri ile Sandıktan aylık alanlar arasındaki aktif/pasif dengesi olumsuz yönde etkilenmekte ve Sandık gider fazlaları giderek artmaktadır (YDK,2003).

Tablo 2.21'de görüldüğü üzere, 1956 yılında Emekli sandığı kurulduğu yıl aktif / pasif oranı 8.7 iken bu oran sürekli azalarak 2002 itibari ile 1.8'e kadar düşmüştür. Fakat 1990'dan sonra dengenin daha hızlı bozulmasının nedeni memur alımındaki sınırlamalar ve memurların emekliliğe teşvik edilmesine bağlı olarak pasif oranındaki artışın hızlanmasıdır.

Tablo 2.21 Emekli Sandığında Aktif / Pasif Oranı

YILLAR	İŞTİRAKÇİ SAY ISI	DOSYA SAYISI	AKTİF / PASİF ORANI
1980	1.325.000	401.411	3,3
1981	1.415.000	439.997	3,2
1982	1.390.000	454.228	3,1
1983	1.355.000	468.647	2,9
1984	1.375.000	484.889	2,8
1985	1.400.000	498.006	2,8
1986	1.425.000	511.870	2,8
1987	1.450.000	529.336	2,7
1988	1.460.000	536.027	2,7
1989	1.500.000	556.386	2,7
1990	1.560.000	571.573	2,7
1991	1.600.000	610.380	2,6
1992	1.850.000	670.576	2,8
1993	1.896.041	712.723	2,7
1994	1.896.000	781.719	2,4
1995	1.880.437	828.553	2,3
1996	1.963.751	920.360	2,1
1997	1.994.509	952.360	2,1
1998	2.071.867	1.036.501	2,0
1999	2.118.085	1.099.336	1,9
2000	2.163.698	1.154.514	1,9
2001	2.236.050	1.210.761	1,8
31.10.2002	2.282.005	1.256.737	1,8

Kaynak: www.emekli.gov.tr

2.1.7.2.3.3.2. Siyasi Müdahaleler

Emekli sandığı gerçek anlamda bir sigorta kuruluşu olmadığından yaptığı görevlerin bir kısmı doğrudan doğruya hazine ile ilgilidir. Yani sandık, devletin primsiz sosyal güvenlik rejimi içinde yapmak zorunda olduğu görevleri de devlet adına yapmaktadır. Emekli sandığının, Hazine adına görev yapan veya devletin yapmak zorunda olduğu görevleri de üstlenmiş bir devlet kurumu olmasından dolayı kurum diğer sigorta kuruluşlarına oranla daha fazla siyasi müdahalelere maruz kalmaktadır (Çelik,1995:91-92).

Özellikle, kurumun yönetim kurulunun tamamen atanmışlardan oluşması, bürokratların ve milletvekillerinin kurum üzerinde kendilerine sağlanan hakların genişletilmesi için kolayca baskı kurmalarına neden olmaktadır. Örneğin Milletvekillerinin kamu oyunda kıyak emeklilik yasası olarak bilinen ve milletvekillerinin emeklilik haklarını düzenleyen yasanın defalarca anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmesine rağmen yasanın geçirilmesi, kabul edilen bu yasanın kuruma oldukça büyük alanda bir mali yük getirmesi kuruma yapılan müdahalelerin ve kuruma olan mali etkilerini açıkça göstermektedir. Bunun dışında seçim dönemlerinde uygulanan popülist politikalar sonucu kurum ile ilgili çıkarılan yasalar kurumun prim almadan veya prim alınsa bile aldığı primlere oranla çok daha maliyetli görevler verilmektedir.

2.1.7.2.3.3.2. Fon Yönetiminde Etkinliğin Sağlanamaması

Emekli sandığının ana gelir kaynağını oluşturan memurların aylıklarından kesilen keseneklerle, ilgili kurumlardan aldığı karşılıklarla oluşturulan fonları bir çok farklı alan plase ederek fonların reel anlamda değer kaybetmesini önleyerek gelir elde etmektedir.

Kurumun fonlarını plase ettiği yerler;

- Kamu Bankalarına Mevduat Hesabına,
- Kamu Menkul Kıymetler,
- Hisse Senetleri ve İştirakler,

- Gayrimenkul,
- Diğer,

Tablo 2.22 Emekli Sandığının Plasmanları (Milyar TL)

	Mevduat	Kamu Menkul Kıymetler	Hisse Senetleri ve İştirakler	Gayrimenkul	Diğer	Toplam
1993	1.781	0,8	46	544	5.386	7.758
1994	1.737	-	53	783	11.408	13.981
1995	13.958	-	138	1.504	8.288	23.890
1996	7.309	89	331	2.678	19.673	30.082
1997	34.583	45	551	4.537	23.687	63.403
1998	71.053	-	1.182	241.601	37.987	351.732

Kaynak; DPT, 2001.

Kurumda plasman gelirlerinin toplam gelirler içinde her geçen yıl azalmaktadır. Emekli sandığının mevduat, tahvil – bono ve iştiraklerden elde ettiği gelirlerin, plasman tutarına oranladığımızda ele alınan dönem tutarınca enflasyon oranının altındadır. Tablo 22’de gayri menkullerden elde edilen gelirin yüksek olmasının nedeni Gayrimenkulların piyasa değeri yerine satın alma değeri üzerinden kaydedilmelerinden kaynaklanmaktadır.

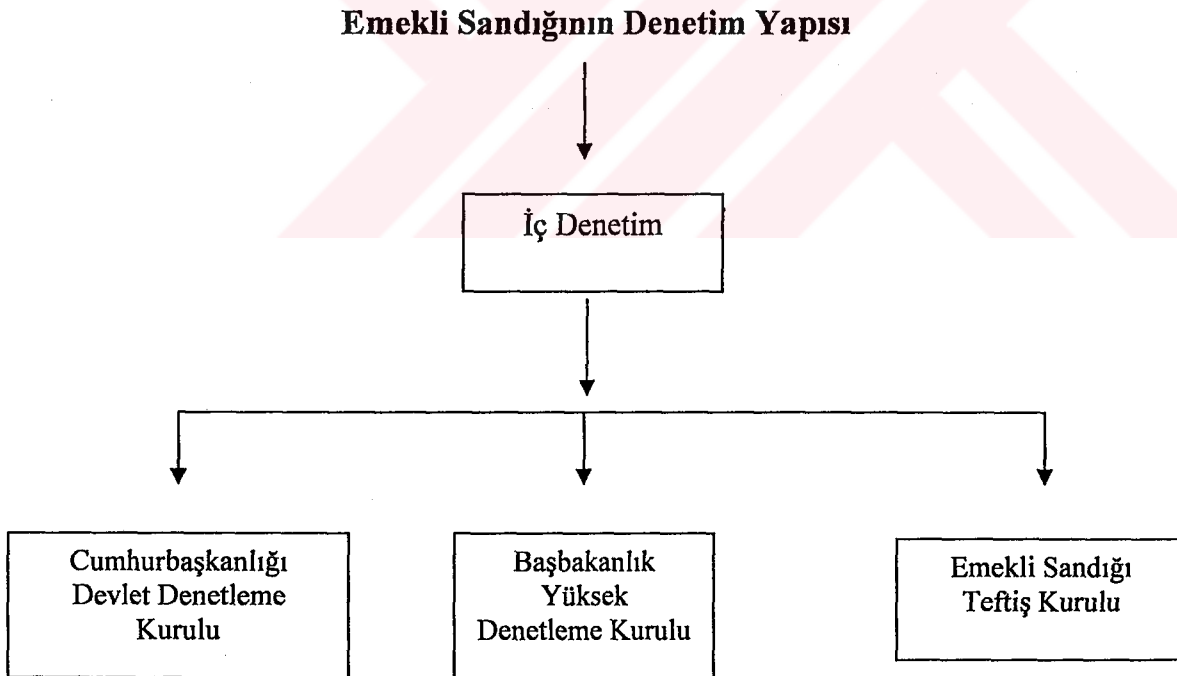
2.1.7.2.3.3.4. Makam Tazminatı Uygulaması

Kamuda belli görevlerde bulunan kamu görevlilerine makam tazminatı, yüksek hakimlik tazminatı adıyla tazminat ödemesi yapılmakta ve bu keseneğe tabi olmayan tazminatlar emeklilere de verilmektedir. Herhangi bir keseneğe tabi olmayan bu tazminatların sadece belli görevlerde verilenlere yarattığı ayrıcalık yanında prim alınmadan karşılıksız olarak tazminatın emekli, dul ve yetimlere de verilmesi Emekli Sandığının gelir gider dengesizliğinin artmasına neden olmuştur (Çelik,1995:88).

Makam tazminatı uygulamasıyla prim ödemedi karşılıksız olarak yapılması sisteme finansal açıdan yük getirmektedir. Prim esasına göre çalışan kuruluşa prim almadan ödeme yapmaya zorlanmış olmaktadır.

2.1.7.2.4. Denetim Yapısı

Emekli Sandığında denetim yapısı tekli yapıdadır. Yani, kurumda sadece iç denetim yapılmaktadır. Emekli Sandığı, kamuda çalışan memurlara yönelik sosyal sigorta hizmeti veren sosyal sigorta kuruluolu olması ve memurlarında kamuya ait kurumlarda çalışmalarından dolayı kamuda kayıt dışı çalışma olmayacağından ötürü kurumda sadece iç denetimin yapılması durumunu ortaya çıkarmıştır. Yani, kurum sadece hukuki, idari, ve teknik açıdan denetlenmektedir. 5434 sayılı kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde tüm kurumların işe giren memurları Emekli Sandığına bildirmek zorunluluğu, kurumda dış denetimin yapılmamasına yol açmıştır.



Şekil 2.8 Emekli Sandığının Denetim Yapısı

Kurumda İç denetim, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Emekli Sandığının bağlı olduğu bakanlık olan Maliye Bakanına bağlı olarak Teftiş Kurulu Müfettişleri tarafından yapılan denetimlerden oluşmaktadır.

2.1.7.3. Bağ-Kur

Bağ-Kur'u hukuki yapısı, yönetim yapısı, finansman yapısı ve denetim yapısı çerçevesinde dört ana başlıkta incelenecektir.

2.1.7.3.1. Hukuki Yapısı

Bağ-Kur, 1479 sayılı kanunla kurulan ve bu kanunda yazılı hükümleri uygulamak üzere, Esnaf ev Sanatkarlar ve diğer bağımsız çalışanlar sosyal sigorta kurumu olarak kurulmuştur. Merkezi Ankara da olan bu kurum mali ve idari bakımdan özerk bir kuruluştur ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Kurumun ticaret ve işlem bağlantılarından dolayı iflâs hükümleri yürümez. Kurumun alacakları Devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır. Kurum malları 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu bakımından Devlet malı sayılır. Taşınır ve taşınmaz malları, bankalardaki mevduatları ile her türlü hak ve alacakları haczedilemez. Kurum her türlü dava ve icra işlemlerinde teminat yatırmak mükellefiyetinden muaftır. Kurum Sayıştay denetimine tabi değildir. Kurumun malları, paraları ve para hükmündeki evrak ve senetleri ile diğer mevcutlarına karşı işlenen suçlar Devlet mallarına karşı veya Devlete ait kağıt ve belgeler üzerinden işlenen suçlardan sayılır. Dolayısıyla, Sosyal Sigortalar Kurumunda olduğu gibi, Bağ-Kur'unda kanunlarında idaresinin özerk bir kuruluş olduğu belirtilirken, işlemlerinde ise kamu kurumu görüntüsü görünmektedir.

2.1.7.3.2. Yönetim Yapısı

Bağ-Kur'un idari, özel hukuk hükümlerine tabi bir devlet kurumudur. Kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Bağ-Kur'un 1479 sayılı kanunun 2. maddesinde belirtilen yönetim organları şunlardır;

- Genel Müdürlük
- Yönetim Kurulu
- Genel Kuruldur.

Genel Müdürlük: Genel Müdürlük, Genel Müdür, Üç Genel Müdür Yardımcısı, Merkez Teşkilatı ve taşra teşkilatından (81 il müdürlüğünden) oluşmaktadır. Bununla birlikte bazı ilçelerde de irtibat büroları açılmıştır.

Merkez Teşkilatı;

- Ana hizmet birimleri; Sigortalılar Daire Başkanlığı, Tahsisler Daire Başkanlığı, Sağlık İşleri Daire Başkanlığı, Finansman ve Aktüerya Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı,

- Danışma ve denetim birimleri; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı,

- Yardımcı hizmet birimleri; Muhasebe ve Malî İşler Daire Başkanlığı, İnşaat ve Emlak Daire Başkanlığı, Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, İdarî İşler Daire Başkanlığı ile Savunma Uzmanlığından, Taşra teşkilatı, il müdürlüklerinden, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacak şube müdürlüklerinden oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu: Bağ-Kur'un en üst seviyede yönetim ve karar organıdır. Kurumun tüm yetki ve sorumluluklarını taşımaktadır. Yönetim kurulu, Genel müdür ve beş üyeden oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu, Genel Müdür başkanlığında biri Kurum genel müdür yardımcılarında olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından belirlenen iki üye, Hazine Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanı tarafından belirlenen bir üye ile bu Kanuna tâbi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla

kurulmuş en yüksek meslek kuruluşlarından bir üye, 2926 sayılı Kanuna tâbi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından bir üye olmak üzere toplam altı üyeden oluşur. Bakanlıkların temsilcileri müşterek kararname ile atanır.

Kurumun en yüksek karar organı olan yönetim kurulunda 6 üyenin 4'ü atanmışlardan oluşurken, sadece ikisi seçimle gelmektedir. Bu durum, kuruma siyasiler tarafından yapılacak müdahalelere zemin hazırlamaktadır.

Yönetim Kurulu, hafta da en az bir kez ve en az 4 üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla alınır. Oyların eşit olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilir.

Genel Kurul : Bağ-Kur'un Genel Kurulunda diğer sosyal sigorta kuruluşlarında olduğu gibi tamamen bir danışma kurulu niteliğindedir. Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında toplanır. Genel Kurul 24.07.2003 tarihinde kabul edilen 4956 sayılı kanunun 10. maddesine göre;

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan iştirak edecek birer temsilciden,

- Yükseköğretim Kurulunca görevlendirilecek sosyal politika, iş hukuku, sağlık bilimleri alanlarında uzman bir öğretim üyesinden,

- Bu Kanuna tâbi sigortalıların bağlı bulundukları kanunla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından üye sayısı en çok olan meslek kuruluşundan en fazla otuz, ikinci en yüksek üye sayısına sahip meslek kuruluşundan en fazla on, takip eden en fazla üyeye sahip üç meslek kuruluşundan üçer ve kanunla kurulu diğer meslek kuruluşlarından birer temsilciden,

- 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununa tâbi sigortalıların bağlı oldukları kanunla kurulu meslek kuruluşlarınca üye sayılarının oranları korunarak seçilecek en fazla beş temsilciden,

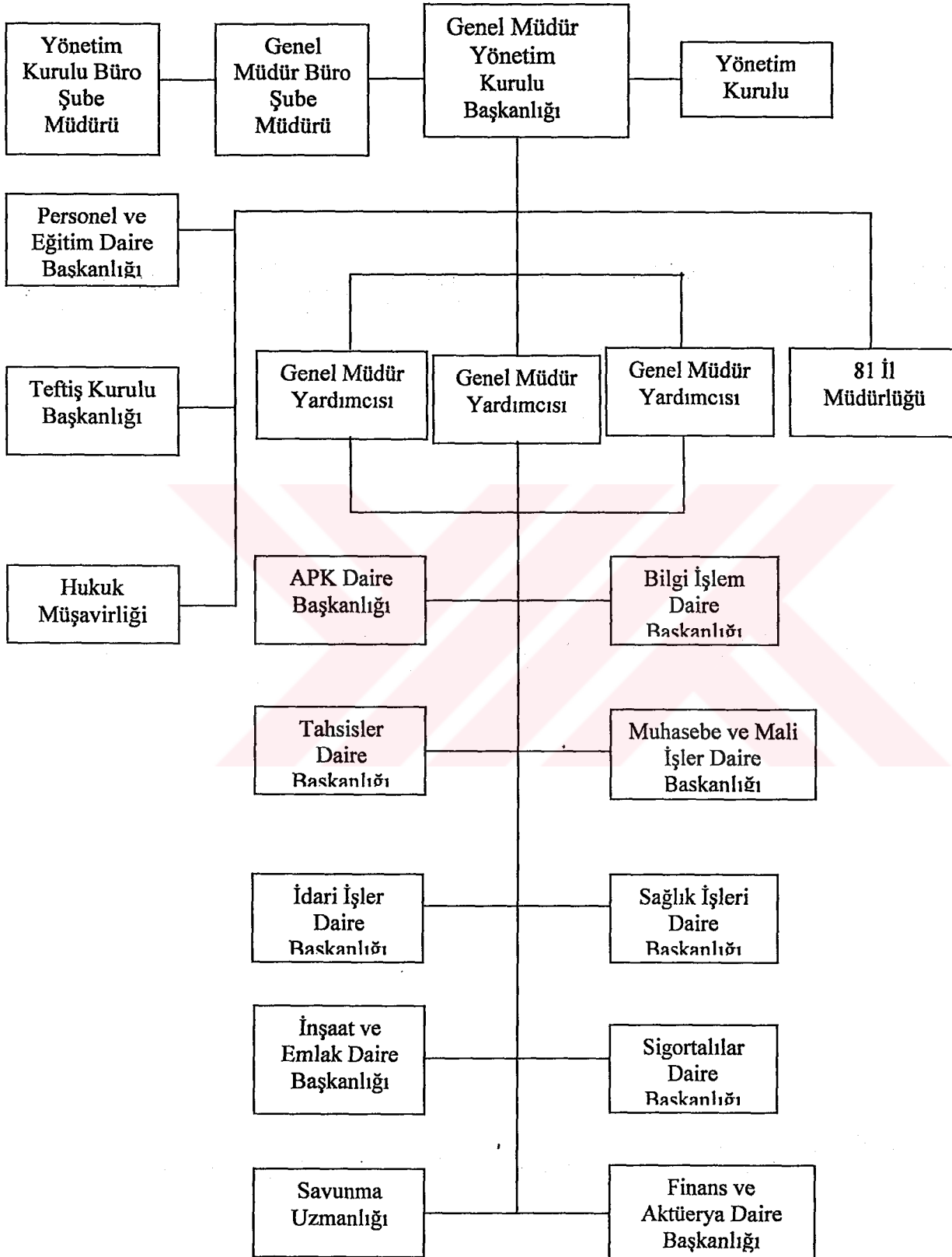
- Kurum çalışanlarının en fazla temsil edildiği kamu görevlileri sendikasına kayıtlı Kurum personeli arasından seçilecek bir temsilciden,
- Kurumdan aylık alanlardan, Bakanlıkça en fazla üyeyi temsil ettiği belirlenen dernek tarafından seçilecek iki temsilciden oluşur.

Birinci fıkraya göre görevlendirilecek veya seçilecek üyelerin görev süresi üç yıldır. Görev süresi bitenler yeniden görevlendirilebilir veya seçilebilirler. Temsilcilik niteliğini yitirenlerin genel kurul temsilciliği kendiliğinden kalkar ve bunların yerine gelen yedek temsilciler, asıl temsilcinin görev süresini tamamlar.

Karar alma organı olan Yönetim Kurulunda atanmışlar çoğunlukta, Danışma niteliği taşıyan yönetimle ilgili hiçbir karar lam yetkisi ve sorumluluğu olmayan kurul da seçilmişler çoğunlukta.

Genel Kurul üç yılda bir Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanını çağrısın üzerine toplanır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanı gerekli görürse Kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı için yeter sayı üye sayısının salt çoğunluğudur.

Bağ-Kur'un Teşkilat Yapısı



Şekil 2.9 Bağ-Kur'un Teşkilat Yapısı

Kaynak: www.bagkur.gov.tr

2.1.7.3.3. Finansman Yapısı

Ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin bir parçası olan, 1971 yılında kurulan ve bağımsız çalışanların sosyal güvenliğini sağlamayı amaçlayan Bağ-Kur 1989 yılına kadar mali açıdan problemi olmayan bir kurumken, bu tarihten sonra kurumun finansman dengesi giderlerin lehine bozulmaya başlamış ve kuruma devlet bütçeden kaynak aktarmak zorunda kalınmıştır (Altan,1999:96).

Bağ- Kur'a prim ödeyenler gelir dağılımında daha düşük gelir grubundaki kişiler olan kendi nam ve hesabına çalışanları (Küçük Esnaf) kapsamasından ötürü diğer sosyal sigorta kurumlarında görülen sorunlar Bağ-Kur'da daha şiddetli olarak görünmektedir. Özellikle düşük gelir grubuna hizmet veren sosyal sigorta kuruluşu olması ve kendi nam ve hesabına çalışanların gelirlerinin süreklilik arz etmemesi kurumda prim miktarının ve prim ödeme alışkanlığının diğer kurumlara göre daha düşük olmasına yol açmaktadır. Bu durum ise Kurumun gelirlerin istene düzeyde artıramaması sonucunu doğurmaktadır.

2.1.7.3.3.1. Gelirler

1479 sayılı Bağ-Kur Kanunun 15.maddesinde kurumun gelirleri sayılmıştır;

- Primler,
- Devlet Yardımları
- Para Cezaları,
- Bağış ve vasiyetler ile Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik elektronik kart ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri,
- Kurumun Taşınır Taşınmaz Mallarının Sağlayacağı Gelirler,
- Gerekli durumlarda genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- Kurum gelirlerinin değerlendirilmesinden ve Kurum iştirak ve kuruluşlarının gelirleri,

Bağ-Kur'da gelirleri incelerken gelirleri üç başlık altında inceleyeceğiz. Çünkü, zamanla kurumun gelirleri iki kaynaktan gelen gelirlerle finanse edilir hale gelmiştir. Kurumun en önemli gelir kaynağı primler ve devletin hazineden yaptığı yardımlardır. Diğer gelirler başlığı altında kanunda sayılan primler ve hazine transferleri dışındakiler ele alınacaktır.

2.1.7.3.3.1.1. Primler

Bağ-Kur'da hizmetlerin yürütülmesini sağlayan en önemli kaynak prim ve prime ilişkin gelirlerdir. Bu nedenle, Kurum hizmetlerinin istenilen düzeyde yerine getirilebilmesi, primlerin düzenli olarak toplanmasına bağlıdır.

Bağ-Kur'da prim ödemek için toplam 24 farklı basamak bulunmaktadır. En düşük basamak 1'inci, en yüksek basamak ise 24'üncü basamaktır. Bağ-Kur sigortalısı olacak kimse ilk girişte 1 ile 12'inci basamaktan birini, sigortalılığın başladığı tarihten itibaren 3 ay içerisinde seçmelidir. 3 ay içerisinde basamak seçimi yapılmazsa 1'inci basamak seçilmiş sayılır ve ilk basamaktan prim ödemeye başlar. İlk 12 basamakta, her bir basamak için bekleme süresi 1 yıl olup, basamak yükseltilmesi isteğe bakılmaksızın, kendiliğinden Kurum tarafından yapılır ve bir üst basamağın primi ödenir. 1479 sayılı Kanuna tabi sigortalılar, bulunduğu 1 ile 12 basamaklar arasında bir yılını doldurunca bir üst basamağın primini ve basamak yükseltme farkını kendiliğinden yatırmalıdır. 2926 sayılı Kanuna tabi sigortalılar ise bir üst basamağın primlerini kendiliğinden yatırmalıdır. 13 ile 24'üncü basamaklar arası, her bir basamak için bekleme süresi 2 yıl olup, basamak yükseltilmesi isteğe bağlıdır.

Bağ-Kur'da diğer sosyal sigorta kuruluşlarından farklı olarak dört farklı prim bulunmaktadır (Tuncay,2002:441-442). Bu primler, Giriş Keseneği, Sigorta Primi, Yükselme Primi ve Sosyal Güvenlik Destek Primidir. Bu primlerin ilki, aylık sigorta primidir. Aylık sigorta primi, sigortalının kuruma yatırmak zorunda olduğu sağlık sigortası karşılığı alınan primlerdir. İkinci prim, Bağkur'a ilk girişte ödenen giriş keseneğidir. Üçüncü prim, Basamak yükseltme primidir. Sigortalının yükseldiği basamakla ile bir önceki basamak arasında oluşan gelire tabi kazancın farkı üzerinden alınan primdir. Dördüncüsü ise, 4447 sayılı kanunla getirilen Bağ-Kur'dan emekli maaşı alanlardan %10 sosyal güvenlik destek primi adı altında alınan primlerdir.

2.1.7.3.3.1.2. Devlet Yardımları

Bağ-Kur primli bir sosyal sigorta kuruluşu olduğundan iştirakçilerine sağlanan hizmetleri primlerle karşılamaktadır. Yani kurum finansman sistemini primler üzerine kurmuştur. Fakat, zamanla kurumun gelir gider dengesini bozacak müdahaleler sonucu kurumda finansal açıklar ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu olarak, Bağ-Kur 1994'e kadar kendi kendini finanse eden yapısı bozulmuş ve hızla artan bir şekilde finansman açığı verir hale gelmiştir.

Ülkemizde sosyal sigorta sistemine prim ödeyerek katılmadığı için, diğer sosyal sigorta kuruluşlarında açıkladığımız üzere, sadece kurumlar açık verdiğinde sistemin açığını kapatmaktadır. Yani, devlet Bağ-Kur'a herhangi bir prim ödeyerek katılmamakta sistem kendini finanse edemez hale geldiğinde devreye girerek kurumu fonlamaktadır.

Tablo 2.23 BAĞKUR'a Yapılan Hazine Yardımları

Yıllar	Bağ-Kur'a Yapılan Hazine Yardımı (Milyar TL)	Artış Oranı (%)	Bağ- Kur'a Yapılan Hazine Yardımı (Million \$)	Artış Oranı (%)
1999	796.145	83,2	1.782,4	8,2
2000	1.051.460	32,1	1.679,0	-5,8
2001	1.740.000	65,5	1.507,5	-10,2
2002	2.172.000	-	1.471,0	-

Kaynak: www.calisma.gov.tr

Tablo 2.23'de görüldüğü üzere, 1999'da 1.700 Milyon dolar açık veren kurum bu miktarı hazineden transfer alarak açığı kapatmıştır. Kurumun açık miktarının 2 milyar dolara yaklaşması kurumda bazı önlemler alınmasına neden olmuş ve alınan önlemler sonucu, Kurum 2002 yılı sonu itibariyle Hazineden aldığı transfer 1.471 Milyon dolara kadar azalmıştır.

2.1.7.3.3.1.3. Diğer Gelirler

Kurumda diğer gelirler, kurumun iştirakçilerinden topladığı primlerle, hazine tarafından yapılan yardımlar dışındaki her türlü gelirler, diğer gelirler içinde değerlendirilecektir. Diğer kalemler içine giren gelirlerin toplam gelirler içinde ağırlığı oldukça düşüktür.

Kurumun diğer kalemler başlığı altında elde ettiği gelirler;

- Para Cezaları,
- Bağış ve vasiyetler ile Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik elektronik kart ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri,
- Menkul ve Gayri menkullerden elde edilen gelirlerdir.

2.1.7.3.4. Giderler

Bağ-Kur'un giderleri, yasayla kendisine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yaptığı harcamalar ve yönetim masraflarından oluşmaktadır. Kurum tarafından sağlanan sosyal sigorta kolları olan Sağlık, Yaşlılık, Ölüm ve Malullük Sigortası ile ilgili giderleri yapmaktadır. Sosyal sigorta hizmetlerinden yapılan giderler, Malullük Aylığı, Yaşlılık Aylığı, Yaşlılık Toptan Ödemesi, Ölüm Aylığı, Ölüm Toptan Ödemesi, Cenaze Yardımı Yapılması ve Sağlık yardımlarından oluşmaktadır.

Kurumun diğer bir gideri ise yönetim ve personel giderleridir. Kurumun gerekli hizmetleri sağlanması için il müdürlüğü ve bölge müdürlükleri kurarak gerekli personeli istihdam etmesi gerektiğinden kurumun önemli giderleri arasında görünmektedir. Fakat, 1479sayılı kanunu 48. maddesinin 2. bendinde yönetim giderlerine sınır getirilmiş, kurumun bir yılda topladığı primlerin %10'unu geçemeyeceği belirtilmiştir.

Tablo 2.24'de görüldüğü üzere; Bağ-Kur'un giderleri çok hızlı bir şekilde artmaktadır. 1991 yılında 499 Milyon dolar, 1995 yılında 891 Milyon dolar, 2000 yılında 3.031 Milyon dolar, 2001 yılında 2.481 Milyon dolar, 2002'nin 11 aylık gideri ise 2.912 Milyon dolar olmuştur. Sadece 1991yılındaki giderlerle 2001 yılındaki

giderler arasındaki fark ise 2.500 Milyon doları aşmıştır. Bu artış kurumun giderlerinin artış hızının çok yüksek olduğunu açıkça göstermektedir.

Tablo 2.24 BAĞKUR' un Gelir-Gider Dengesi
(Hazine Yardımı Hariç)

Yıllar	(Milyar TL.)			(Milyon \$)		
	GELİR	GİDER	GELİR/GİDER FARKI	GELİR	GİDER	GELİR/GİDER FARKI
1991	1.338	2.081	-743	321	499	-178
1992	4.037	4.602	-565	587	669	-82
1993	5.225	8.617	-3.392	474	782	-308
1994	9.826	19.895	-10.069	354	716	-363
1995	20.055	40.788	-20.733	438	891	-453
1996	43.600	108.125	-64.525	536	1.329	-793
1997	130.042	307.274	-177.232	856	2.023	-1.167
1998	220.140	650.472	-430.332	847	2.503	-1.656
1999	414.138	1.309.599	-895.461	984	3.113	-2.129
2000	725.913	1.899.118	-1.173.206	1.159	3.031	-1.873
2001	1.280.348	3.059.214	-1.778.866	1.042	2.489	-1.447
2002*	1.854.302	4.333.708	-2.479.406	1.237	2.912	-1.675

* 2002 verileri 11 aylıktır.

Kaynak; www.bagkur.gov.tr.

2.1.7.3.5. Gelir Gider Dengesizliğinin Nedenleri

Bağ-Kur'da gelir ve giderler arasında 1991 yılından itibaren açık vermeye başlayan kurum, bu açıkları kapatamayarak açıkların hızla artmasını önlenememiştir. Kuruma yapılan siyasi iktidarların müdahalesi altında olması kurumun gelir ve giderleri aranda oluşan farkın kapanmasını zorlaştırmıştır. Kurumun 1991 de 178 Milyon Dolar olan açığı, 2000 de 1.873 Milyon Dolara kadar yükselmiş, 2001 yılında açık biraz azalarak 1.447 Milyon Dolara düşmüş, 2002 de ise 1.675 Milyon Dolar olarak tahmin edilmektedir.

Kurumun gelir gider dengesizlinin bozulmasına yol açan nedenler; Aktüeryal dengenin bozulması, Basamak Problemi, Siyasi Müdahaleler, Fonların Etkin Kullanılamaması ve Prim Tahsilat oranının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır.

2.1.7.3.5.1. Aktüeryal Dengenin Bozulması

Aktüeryal dengenin bozulmasında SSK'da olduğu kadar Bağ-kur için de problem olmaktadır. Bağ-Kur'un finansmanı iştirakçilerden topladığı gelirlerle yapılmaktadır. Yani, kuruma aktif olarak prim ödeyenlerle pasifler finanse edilmektedir. Kuruma yapılan siyasi müdahalelere sonucu kurumda emekli sayısı hızla artarken ekonomimizde yaşanan ekonomik krizler sonucu bağımsız kendi adına iş yapanların sayısında azalma olmasına veya kişilerin kayıt dışına çıkmasına neden olunmuştur. Böylece kurumun aktüeryal dengesi hızlı bir şekilde bozulmuştur.



Tablo 2.25 Bağ-Kur'da Aktüeryal Denge (Aktif / Pasif Oranı)

	Aktif Sigortalılar	İsteğe Bağlı Sigortalılar	Tarımdaki Sigortalıları	Aktif Sigortalı Toplamı	Aylık Alanlar	Aktif / Pasif Oranı
1985	1.681.747	-	244.818	1.926.565	294.496	6,54
1986	1.828.719	-	428.412	2.257.131	361.513	6,24
1987	1.937.727	-	513.055	2.450.782	410.857	5,96
1988	1.876.745	97.375	624.528	2.598.657	486.811	5,33
1989	1.943.408	107.607	711.049	2.762.064	544.914	5,06
1990	1.967.379	106.019	752.075	2.501.273	595.889	4,74
1991	1.989.650	103.366	732.526	2.825.542	655.646	4,30
1992	2.038.438	99.170	752.863	2.890.471	711.994	4,05
1993	2.002.266	92.068	776.634	2.870.968	777.968	3,69
1994	1.838.534	83.317	778.547	2.700.398	825.595	3,27
1995	1.791.246	78.973	799.132	2.849.351	880.820	3,03
1996	1.766.809	87.351	796.805	2.660.965	947.038	2,80
1997	1.873.497	129.050	802.343	2.804.890	1.032.342	2,71
1998	1.911.259	200.676	796.564	2.908.499	1.104.614	2,63
1999	1.939.593	264.284	860.742	3.064.619	1.179.817	2,59
2000	2.172.569	263.977	876.148	3.312.694	1.277.444	2,59

Kaynak; www.dpt.gov.tr den alınan verilerle hesaplanmıştır.

Not; Aktüeryal denge hesaplanırken İsteğe bağlı sigortalılar ile tarımdaki sigortalılar aktif ve pasif içinde dikkate alınmıştır

Kurumda aktüeryal denge yukarıdaki Tablo 2.25'te görüldüğü üzere; yıllar itibariyle azalma göstermiştir. Kurumun 1985 yılındaki aktüeryal dengesi 6,54 iken bu oran 1990'da 4,74, 1995'te 3,03, 1996'da 2,80, 1997'de 2,71, 1998'de 2,63, 1999'da 2,59, 2000'de 2,59'a kadar düşmüştür. Yani 1985'te yaklaşık 7 çalışan 1 pasifi finanse ederken, 2000 yılında yaklaşık 3 çalışan kadar düşmüştür. Bu azalma kurumun finansal dengesinin bozulmasına yol açmıştır.

2.1.7.3.5.2. Basamak Problemi

Bağ-Kur'un finansal açıdan en büyük kaynağı primlerdir. Bağ-Kur'un bağımsız çalışanlara yönelik sosyal güvenlik hizmet vermesi, yani Bağ-Kur'da sigortalıların herhangi bir işyerine bağlı olmaması ve aylık belirli bir ücret elde etmemeleri Bağ-Kur'da prim sisteminin diğer sosyal sigorta kuruluşlarından farklı özellik göstermesi gereğini ortaya çıkarmıştır.

Bağ-Kur sigortalılarının prim ödeme sistemi 24 basamaklı bir sistem üzerine kurulmuştur. Bu sistemde Bağ-Kur'a tabi sigortalılar ilk 12 basamak için zorunlu olarak prim ödemek zorundadırlar. Yani, Kurumun belirlediği basamağa tabi gelirler üzerinden birinci basamaktan başlayarak bir yıllık süre içerisinde prime tabi kazanç bir üst basamağa geçişle birlikte artmakta ve bu basamaktaki belirlenen kazanç üzerinden hesaplanan prim ödemekte, bir üst basamağa geçildikçe prime tabi kazanç artmaktadır. İlk 12 basamakta bir üst basamağa geçiş süresi bir yıl olurken, 12 basamaktan sonra isteğe bağlı basamak yükseltilmesinde bir üst basamağa geçiş süresi 2 yıldır. Bir üst basamağa geçişle ortaya çıkan farkı sigortalı ödemek zorundadır.

Bağ-Kur'da basamak uygulamasıyla zorunlu olarak getirilen ilk 12 basamağın zorunlu oluşu diğer basamakların isteğe bağlı olması zamanla Bağ-Kur'lu sigortalıların 12. basamakta birikmelerine yol açmaktadır. Dolayısıyla, zorunlu olan ilk 12 basamağı ödeyen sigortalılar diğer basamaklara geçmek istememektedirler. Çünkü, üst basamaklarda prim ödeyenlerin tek avantajı yaşlılık aylığını daha yüksek gösterge üzerinden almasıdır. Bu nedenle, kurumda uygulanan basamak uygulamasıyla ağırlıklı olarak ilk 12 basamaktaki gelir üzerinden prim ödenmektedir. Bu durum yüksek gelir elde edenlerinde kuruma düşük gelir üzerinden prim ödeyerek aynı hizmetten faydalanmalarını getirmektedir. Özetle, basamak uygulamasıyla kurum prim toplarken 12. basamakta bir tavan uygulaması yapması yüksek gelir elde edenlerin bu basamaktan yukarı çıkmakta isteksiz davranması kurumu finansal açıdan zor durumda bırakmaktadır.

Tablo 2.26 Bağ-Kur'da 1479 ve 2926 Sayılı Kanunlara Tabi Aktif Sigortalıların Basamaklar Arasında Dağılımı (28 Şubat 2003 Tarihi İtibariyle)

Basamak	Sigortalı Sayısı	Toplam Sigortalıya Oranı
1.Basamak	112.281	3,3
2.Basamak	115.132	3,4
3.Basamak	206.920	6,2
4.Basamak	713.574	21,5
5.Basamak	132.289	3,9
6.Basamak	142.558	4,2
7.Basamak	120.933	3,6
8.Basamak	128.375	3,8
9.Basamak	143..920	4,3
10.Basamak	1.143.156	34,3
11.Basamak	157.511	4,7
12.Basamak	163.483	4,9
13.Basamak	32.250	0,9
14.Basamak	7.204	0,2
15.Basamak	2.346	0,04
16.Basamak	1.516	0,04
17.Basamak	1.256	0,03
18.Basamak	1.063	0,03
19.Basamak	785	0,02
20.Basamak	649	0,001
21.Basamak	520	0,001
22.Basamak	386	0,001
23.Basamak	237	0,001
24.Basamak	115	0,001
TOPLAM	3.328.864	%100

Kaynak; www.bagkur.gov.tr'den alınan veriler doğrultusunda tarafımızdan hesaplanmıştır.

Not; 19. basamaktan sonraki yüzdelik oranlar yaklaşık olarak on binde bir olarak alınmıştır.

Tablo 2.26’de görüldüğü üzere, 2003’ün Şubat sonu itibariyle Bağ-Kur’daki 3.328.864 aktif sigortalıdan 3.280.132 sigortalı ilk 12 basamakta yer almaktadır. Diğer taraftan, 13-24 basamakları arasındaki aktif sigortalı sayısı ise, 48.732 kişidir. Ayrıca, ilk 12 basamak içinde ağırlıklı olarak yedinci ve onuncu basamaklarda yığılma görülmektedir. 12. basamaktan sonra aktif sigortalı sayısı büyük oranlarda azalmaktadır. Bağ-Kur’da basamak probleminin olduğunun en açık göstergesi ise, aktif sigortalı olan 3.328.864 kişiden 24. basamakta sadece 115 kişinin bulunmasıdır. Dolayısıyla, Bağ-Kur’da zorunlu ilk on iki basamaktaki yığılma olurken, yüksek oranda prim ödeyen diğer basamaklarda ki sigortalı sayısının çok düşük olması kurumun finansal açıdan neden bu kadar kötü durumda olduğunu açıklamaktadır.

2.1.7.3.5.3. Siyasi Müdahaleler

Bağ-Kur’un da diğer sosyal sigorta kuruluşlarında olduğu gibi en büyük sorunlarından biri de kuruma dışardan yapılan siyasi müdahalelerdir. Kurumun yönetim kurulunda kamu tarafından atanan üyelerin fazla oluşu, SSK’da olduğu gibi kurumun özerkliğinin kağıt üzerinde kalmasına neden olmuştur. Kuruma yapılan müdahaleler kurumun finansman yapısının bozulmasına yol açmakta ve kuruma büyük finansal yük getirmektedir.

Kuruma devlet tarafından yapılan müdahalelerle primli olarak çalışan ve gelir gider dengesine göre finansman yapısını oluşturmuş olan kurumun giderleri hızla artırılarak finansman yapısının dengesi bozulmaktadır. Örneğin, Sürekli çıkarılan borçlanma yasaları, Prim Afları, Sosyal Yardım zammı vb. uygulamalar ile kuruma dışarıdan yapılan siyasi müdahalelerle kurum içinden çıkılmaz bir finansal bozulma içine girmiştir.

2.1.7.3.5.4. Fonların Etkin Kullanılmaması

1479 sayılı Bağ-Kur kanunu ile kurumun topladığı primlerle oluşturduğu fonların belirli alanlarda değerlendirilmesi zorunlu kılındığından, geğmişte kurumun biriktirdiği fonların verimli alanlara plasmanı m¼mk¼n olamamıştır. Örneğin, faiz hadlerinin kontrol edildiği dönemlerde kurumun fonları devlet bankalarında enflasyon oranının altında olan resmi bankalardaki mevduat hesaplarına yatırılmış veya kamu açıklarının finansmanında kullanılmak üzere çıkarılan hazine bonolarına yatırılarak kurumun elindeki fonların reel olarak değer kaybetmesine neden olmaktadır (Eney,1995:69).

1479 sayılı kanunla Bağ-Kur'un fonlarını hangi alanlara plasman yapacağı belirlenmiştir. Bu uygulama ile fonların daha etkin yerlerde kullanılmasının önüne geğilmiştir. Dolayısıyla, devlet kurumun topladığı fonları kendi istediği gibi kullanma olanağına kavuşmuştur.

Kanunda belirtilen ve kurumun elindeki fonları plasman yapabileceği yerler;

- Faiz haddi yürürl¼kteki hük¼mlere göre en yüksek seviyede olmak şartıyla devlet bankalarına yatırmak,
- Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahvillere yatırmak (bu alana yapılacak plasmanlar toplam elindeki fonların %40'ından fazlası olamaz,
- Taşınmaz Mallara Yatırmak,
- 1479 sayılı kanunun 21. maddesinde tespit edilen esaslar çerçevesinde kuracağı tüzel kişiliğe haiz müesseselere ve şirketlere sermaye olarak koymak veya kurulmuş şirketlerin hisse senetlerini ve ortaklık paylarını satın almak yük¼ml¼lüę¼ altındadır.

2.1.7.3.5.5. Prim Tahsilat Oranını D¼ř¼kl¼ę¼

Bağ-Kur, sosyal sigorta kuruluşları içinde prim tahsilatı en d¼ř¼k olan sosyal sigorta kuruluşudur. Fakat prim ödemekle yük¼ml¼ sigortalı sayısının çokluğu,

sigortalıların primlerini kendilerinin ödemekle yükümlü tutulması, Bağ-Kur'un yeterli düzeyde hizmet verememesi ve prim ödemeyenlere yönelik herhangi bir tedbir alınmaması prim tahsilatının azalmasına neden olmaktadır.

Bağ-Kur'da prim tahsilat oranları bakımından oldukça kötü durumdadır. Bağ-Kur'da düzenli prim ödeyen mükellef oranı çok düşüktür. Kurum sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarına göre durumları Tablo 2.27'de gösterilmiştir.

Tablo 2.27 Bağ-Kur'da Prim Ödeme Oranları (%)

	Yüzdesi (%)
• Son On yılda düzenli olarak her ay prim ödeyenler	% 1
• Düzensiz aralıklarla prim ödeyenler	% 34
• Çok az (Birkaç kez) prim ödemiş olanlar	% 30
• Hiç prim ödememiş olanlar	% 35

Kaynak ; ENEY Hasan (1995); Bağ-Kur hakkında Notlar, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu raporu, Yayın No; DPT :2420- ÖİK:479, Ankara.

Tablo 2.27'den ortaya çıkan sonuç; Bağkur'da düzenli olarak prim ödeme alışkanlığı yoktur. Özellikle, düzenli prim ödeyenlerin 1985-1995 yılları arasındaki ortalamadan da görüldüğü üzere %1'e kadar düşmüş ve sisteme şu ana kadar hiç prim ödemeyenlerin oranının toplam sigortalı sayısının üçte birinden fazla olması sistemde neden finansman açığı ortaya çıktığını net bir şekilde açıklamaktadır.

2.1.7.3.5.6. Sosyal Yardım Zammı Uygulaması

Bağ-Kur'da 1479 sayılı kanuna tabi sigortalıların aldıkları emekli maaşları dışında bir ödeme yapılmakta ve bu ödemelerin karşılığı her hangi bir prim tahsil edilmemektedir. Bu ödemeler için kuruma hazine tarafından bir ödeme yapılmamakta, dolayısıyla kurumca yapılan bu ödemeler kuruma büyük bir mali yük oluşturmaktadır (Eney,1995:68).

Prim tahsilatı olmadan tamamen siyasi nedenlerle yapılan sosyal yardım zamları kurum tarafından karşılanması, kurumun herhangi bir gelir elde etmeden yani prim toplamdan kurumun finansman açığını hızla artırmıştır.

Tablo 2.28 Ödenen Sosyal Yardım Zamlarının Emekli Ödemeleri İçindeki Payı

Yıllar	SYZ Ödemeleri	Aylık Ödemeler	Toplam Aylık Ödemeler İçindeki Payı
1992	573,9	3.699	15,5
1993	724,8	6.445,7	11,2
1994	921,3	11.259,2	8,2
1995	1.279,5	37.635,2	3,4
1996	16.826,5	66.414,0	25,3
1997	49.502,8	233.219,0	21,2
1998	58.950,3	412.736,8	14,3
1999	62.806,3	761.239,0	8,3
2000	67.200,0	1.1316.329,7	5,9
2001	85.679,0	1.779.655,4	4,8

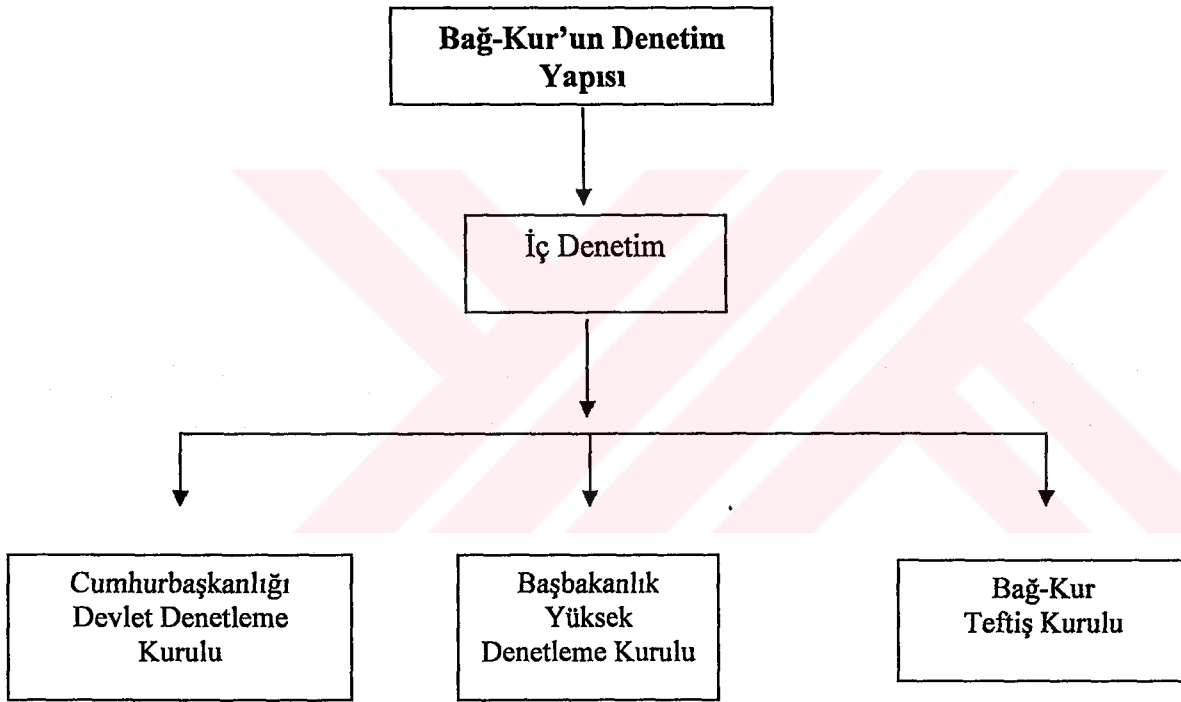
Kaynak; Bağ-Kur İstatistik Yıllığı 2001.

Bağ-Kur'da Sosyal yardım zamlarının finansman açısından ne kadar yük getirdiği anlamak açısından bakıldığında, 1992 yılında Bağ-Kur'dan Emekli maaşı alanlara yapılan harcamalara oranı 15,5 olmuştur. Bu yıldan sonra Sosyal Yardım zamları hızla azalmaya başlamış, 1995'te toplam aylık ödemelerine oranı % 3,4'e kadar

azalmıştır. Bu azalmanın temel sebebi ise, kuruma getirdiği ağır yük nedeniyle sosyal yardım zamları sabit bir miktar olarak tutularak enflasyon karşısında eritilmiştir. 1996'da seçim öncesi Sosyal Yardım Zamları artırılmış ve oran %25,2'ye kadar çıkmıştır. 2001 yılında bu oran %4,8'e kadar inmiştir.

2.1.7.3.4. Denetim Yapısı

Bağ-Kur'un denetim yapısı tekli bir yapıda organize edilmiştir. Yani, kurumda sadece iç denetim yapılmaktadır. Kurum hukuki, idari ve mali açıdan denetime tabi tutulmaktadır.



Şekil 2.10 Bağ-Kur'un Denetim Yapısı

Kurumda, Bağ-Kur teftiş kurulu tarafından yapılan iç denetim, daha çok Bağ-Kur'un hizmet satın aldığı sağlık kuruluşları ve eczaneleri fiyatlama ve hukuki prosedürlere uyulup uyulmadığını denetlemektedirler. Kurumda dış denetim yoktur. Çünkü, kurumda kayıt ve tescil ile kurum iştirakçilerinin kayıt dışına çıkmaları çok zordur. Yani, Kurumda kayıt dışılığı önleyen ve dış denetime gereksinimi azaltan önlemler alınmıştır.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE DE SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARININ TEK ÇATI ALTINDA BİRLEŞTİRİLMESİ

Bir ülkede çalışan nüfusun tümü ile çalışma sürecine katılan veya herhangi bir nedenle katılması engellenen gruplara belli bir yaşam standardı ve gelecek güvencesi sağlaması öngörülen bir sosyal güvenlik sisteminin bir bütün olarak ve standartlaştırılmış bir biçimde işlerlik kazanması gereklidir (DPT,1977).

Sosyal güvenliğin dağınık kolları ve bunların işleyiş mekanizmaları bir çok ülkede bir araya toplanmakta ve tüm sosyal güvenlik kurumları tek bir kamu örgütü içinde yer almaktadır. Bu esas, sosyal güvenlik hizmetlerinin hem bireyler arasında daha adil dağıtılmasına hem de daha az gider yapılmasına yardımcı olmaktadır (Tuncay,2002:48).

Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi dünya da ilk defa 1942 Yılında Beveridge raporu içinde yer almıştır. Beveridge raporunda¹ İngiltere de dağınık halde bulunan sosyal sigortaları ve sosyal yardımları tek elden sosyal güvenlik bakanlığı çatısı altında yönetilmesinden bahsedilmiştir (Tuncay,2002:24). Türkiye’de ise, 1969 yılından beri, sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirme önerisi sosyal güvenlik sisteminin yaşanan problemlerin aşılması için önerilen bir konudur (Muter, Gökbunar,1998:284).

Sosyal sigorta hakkını sağlayan kurumlar, ülkemizde tek bir örgütlenme içinde yer almamaktadır (Centel,1999:49). Herhangi bir iş yerinde iş akdine bağlı olarak çalışan işçilerin sigorta hakları Sosyal Sigorta Kurumu tarafından sağlanmaktadır. Bunun dışında, banka ve özel şirketlerde personeline Sosyal Sigortalar kanunun Geçici 20. maddesine tabi sandıkların haklardan yararlanmaktadır. Diğer taraftan, bağımlı çalışanlar içerisinde devlet memurlarının sosyal sigorta hakları ayrı bir kurum olan T.C

¹ Beveridge raporunda tek çatı birleştirme ile ilgili olarak bahsedilen; Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi, yani tüm sigortalıların tek bir belge üzerinden haftalık primlerle tüm faydalardan yararlanmasıdır.(Paras 41-43). Ayrıca sosyal sigorta ve yardımlarının birleştirilerek yerel güvenlik ofisleri ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı yönetiminde tüm sigortalı kişilere ulaştırılması amaçlanmıştır.

Emekli Sandığı tarafından karşılanmaktadır. Ülkemizdeki bağımsız çalışanların sosyal sigorta hakları da Bağ-Kur tarafından sağlanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı farklı örgütlenmeye sahip bulunmanın dışında değişik bakanlıklara bağlı bulunan bir yapılanma içindedir. Çünkü, T.C Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı iken, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çatısı altındadır.

Sosyal sigorta kurumlarının gerek çok sayıda ve birbirinden ayrı oluşu ve gerekse bunların yönetsel bakımdan farklı bakanlıklara bağlı bir örgütlenme içinde oluşu, sosyal sigorta hizmetlerinde etkinliği azaltmaktadır. Dolayısıyla, Sosyal sigortalarla ilgili standartlaştırma çalışmalarının önemli bir bölümünü, bunların tek çatı altında toplama çabaları oluşturmaktadır. Ancak, Sosyal sigorta kuruluşlarının birliği konusunda tek bir kurumun oluşturacağı bir örgütlenmenin mi yoksa birden fazla birden fazla kuruma rağmen bütünleşmiş bulunan bir örgütlenmenin mi esas alınacağına ilişkin kesin bir görüş birliğine varılamamıştır (Centel,1999:50).

Beş yıllık kalkınma planlarının hemen hemen tamamında yer alan bu konu, Beş yıllık kalkınma raporlarında da hedef olarak yer alan bir konudur. Şu ana kadar yapılan 8 adet beş yıllık kalkınma planına bakacak olursak; V.,VI. ve VIII. Kalkınma planları dışındaki tüm kalkınma planlarında bu konuya değinilmiş, fakat herhangi bir sonuç alınamamıştır.

Tablo 3.1 Kalkınma Planlarında Sosyal Sigorta Kurumlarını Tek Çatı Altında Birleştirme Hedefi

	I. BYKP	II. BYKP	III. BYKP	IV. BYKP	V. BYKP	VI. BYKP	VII. BYKP	VIII. BYKP
Tek Çatı	D	D	D	D	D	D	D	D
	E	E	E	E	E	E	E	E
Altında	Ğ	Ğ	Ğ	Ğ	Ğ	Ğ	Ğ	Ğ
	İ	İ	İ	İ	İ	İ	İ	İ
Birleştirme	N	N	N	N	N	N	N	N
	İ	İ	İ	İ	İ	İ	İ	İ
	L	L	L	L	L	L	L	L
Hedefi	M	M	M	M	M	M	M	M
	İ	İ	İ	İ	E	E	İ	E
	Ş	Ş	Ş	Ş	M	M	Ş	M
					İ	İ		İ
					Ş	Ş		Ş

Kaynak; SEÇER Şebnem (1999); Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal bilimler dergisi, Cilt:1,Sayı:3, İzmir, DPT (2001) ; Sosyal Güvenlik Özel İhtisas komisyon Raporu,Yayın No: Dpt: 2592-ÖİK:604, Ankara.

Kurumsal teşkilatlanma anlamında ülkemizde dağınık bir yapı arz eden primli sosyal güvenlik rejimi uygulamakla görevli sosyal güvenlik kuruluşlarının uzun vadede tek çatı altında toplanması, ilk aşamada ise bu alanda faaliyet gösteren sosyal güvenlik kuruluşları; Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve işsizlik sigortasını uygulayacak, Türkiye İş Kurumunun teşkilat yapılarında birliktelik temini ile kurumlar arası norm ve standart birliğinin sağlanması, bunlara ait istatistiki veri bilgilerin değerlendirilmesi, mali hareketlerin izlenmesi amacıyla 04.10.2000 tarihinde yayınlanan 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuştur (ÇSGD,2001;111). Fakat bu yasa Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece, sosyal sigorta kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi yönündeki çalışmalar askıya alınmıştır.

2002 genel seçimine giren partilerin bir çoğunda sosyal güvenlik reformu içinde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi önerisi yer almıştır. Şu anda iktidarda bulunan partinin de hedeflerinden biri tek çatı altında birleştirmeyi gerçekleştirmektir. Bu amaçla 2002'nin Kasım ayında yapılan komisyon toplantısı sonucunda Maliye Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı ile Sağlık Bakanını, sosyal güvenlik kurumlarında meydana gelen açıkların kapatılması ile kurumlarda norm ve standart birliğin sağlanmasına yönelik olarak yapılan komisyon toplantısında, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması görevi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilmiştir. Komisyon konu ile ilgili çalışmalarına başlamıştır.

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın tek çatı altında toplanması amacıyla, 7 ayrı komisyon oluşturulmuştur. Birleştirme ile ilgili komisyonlar ve bağlı bulundukları bakanlıklar şunlardır: Maliye Bakanlığına bağlı olanlar; Bilgi Enformasyon Komisyonu, Sağlık Hizmetlerinin Fiyatlandırılması Komisyonu, Prim Tahsilatının Hızlandırılması Komisyonu, Sağlık Bakanlığına bağlı olanlar; Sağlık Hizmetlerinin Denetimi Komisyonu, Standardizasyon Komisyonu, Sağlık Hizmetlerinin Ortak Sunumu Komisyonu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olan ise; Genel Sağlık Sigortası Komisyonudur.

İlgili komisyonların çalışmaları sonucunda 16.07.2003 tarihinde kabul edilen 4947 sayılı kanunla, sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması için ilk adım atılmış ve Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Sosyal güvenlik Kurumu, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkilendirilmiştir. Böylece sosyal sigorta kuruluşlarından, Emekli Sandığı hariç, diğer sosyal sigorta kuruluşları tek bir kurum ve tek bir bakanlık altında toplanmış olmaktadır.

3.1. Tek Çatı Altında Birleştirmenin Amacı

Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesinin temel amacı, sosyal güvenlik sistemimizde ortak uygulamalara geçerek, norm ve standart birliğini sağlamaktır. Ortak bir uygulama sahası içinde sisteme olan güven artacak, kurumlar arasında ortaya çıkan farklı uygulamalar engellenmiş olacaktır. Böylece, tek bir sosyal politika uygulaması için önemli bir adım atılmış olacaktır.

Norm ve standart birliğin dışında tek çatı altında birleştirme ile ulaşmak istenen diğer amaçlar, tek sosyal güvenlik numarası ve veri tabanı oluşturulması, insan gücü yönetiminde iyileştirme, teknolojik altyapı, finansal kaynakların etkin kullanımı, genel sağlık sigortası ve yeni sosyal güvenlik yapısında idari ve mali özerkliğin sağlanarak sigortacılık ilkelerine göre yönetim yapısının sağlanmasıdır (Öztürk,2003;12).

Bunların dışında literatürde, tartışılan sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesinin temel amacının sistemde yaşanan krizi aşmak olduğu yönündedir. Bu görüş ancak birleşme ulaşmak istenen ilk hedeflerin gerçekleşmesi sonucu oluşabilecek bir hedef olabilir. Sosyal güvenlik sistemindeki sorunların sadece tek çatı uygulaması ile aşılabileceğinin düşünülmesi birleştirmenin temel amacının göz ardı edilmesine ve tek çatı altında birleşmeyi önerenlerin sayısının hızla artmasına yol açmıştır. Bu durum zamanla, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminde yaşanan problemlerin sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile ortadan kaldırılacağı gibi bir izlenim doğmasına yol açmıştır. Bu düşünce, sistemin krizden çıkışı için atılması gereken yapısal adımların atılmasını engellemektedir.

3.2.Tek Çatı Altında Birleştirmenin Nedenleri

Sosyal Sigorta Kuruluşlarının tek çatı altında birleştirme önerisinin gerekçeleri ile ilgili olarak, DPT (1995) yılında hazırladığı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas komisyonu raporunda belirttiği nedenler çerçevesinde ele alınacaktır. DPT'nin açıkladığı birleştirme nedenleri şunlardır;

- Mevcut sosyal sigorta kurumlarının farklı bakanlıklara bağlı olması,
- Bu dağınıklığın getirdiği kaynak israfı,
- Sosyal sigorta kuruluşları arasında koordinasyon eksikliği,
- Sosyal güvenlik sistemimizde norm ve standart birliğin sağlanması,

- Devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katılımını sağlayacak bir organizasyon teşekkülünün gerçekleştirilmesi olarak sıralanır.

3.2.1. Mevcut Sosyal Sigorta Kurumlarının Farklı Bakanlıklara Bağlı Olması

Sosyal sigorta kuruluşlarının birleştirilmesini önerenlerin savunduğu en önemli görüş, sosyal sigorta kuruluşlarının farklı bakanlıkların çatısı altında örgütlenmiş olmalarıdır. Bilindiği üzere, Türkiye’de üç farklı kesime üç farklı sosyal sigorta kurulu aracılığıyla sosyal güvenlik hizmeti sağlanmaktadır. Üç sosyal sigorta kuruluşundan, SSK ve Bağ-Kur’un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iken, Emekli Sandığının Maliye bakanlığına bağlı olması sosyal sigortalarda ortak uygulamalara gedilmesini zorlaştırmaktadır.

Her ülkenin kendi sosyal,ekonomik ve toplumsal yapısı çerçevesinde uyguladığı bir sosyal güvenlik politikası vardır. Bu politika uygulaması, sosyal güvenliğin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşları aracılığıyla yapılmaktadır. Ülkemizde sosyal sigorta kuruluşlarının farklı bakanlıklara bağlı olması, uygulanacak sosyal güvenlik politikasının etkinliğini azaltmaktadır. Çünkü, ülkemizin siyasi yapısının genelde koalisyon hükümetlerini çıkarması ve farklı partilerden oluşan hükümetlerin, bakanlıkları paylaşması sonucu farklı bakanlıklara bağlı olan sosyal sigorta kuruluşlarında tek bir politika uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Yaklaşık 34 yıldır tartışılan bir konu olan tek çatı altında birleştirme önerisinin hayata geçirilememesinin temel sebebi de koalisyon hükümetlerinin çokluğudur.

3.2.2. Sosyal Sigorta Kuruluşlarında Dağınıklık ve Yarattığı Kaynak İsrafı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığı ve Maliye Bakanlığı altında örgütlenen sosyal sigorta kuruluşlarının, bağlı olduğu bakanlığın organizasyon yapılarına göre örgütlenmeleri ve bağlı olduğu bakanlığın gücünden yararlanarak ve siyasi baskılarla farklı yatırımlara gidilmesi sonucunda, sigorta kurumlarının dağınık bir yapı ortaya

çıkmakta ve bu dağınıklığın getirdiği kaynak israfı kurumların mali yapılarının hızla bozulmasına neden olmaktadır.

Mevcut teşkilatlanma içinde her kurum taşra da kendi hizmet birimini kurmakta ve kendi sigortalılarının işlemlerini gerçekleştirmektedir. Ancak, nüfus yoğunluğu sebebiyle bazı kurumlar bir kısım yerleşim biriminde hizmet birimi oluşturamamaktadır (DPT,2001:56). Her bir sigorta kuruluşunun aynı yerlerde hizmet birimi oluşturma çabası içinde olması kurumlarda büyük kaynak israfına yol açmaktadır.

Sosyal sigorta kuruluşlarının teşkilatlarını incelediğimizde üç farklı kurumunda üç farklı genel kurul ve yönetim kurulu, merkez teşkilatı taşra teşkilatı ve hastaneleri sağlık tesisleri olduğu görülmektedir. Bu durum kurumların yarattığı kaynak israfını açık bir şekilde göstermektedir (www.calisma.gov.tr,2003);

Sosyal Sigortalar Kurumu

Genel Kurul, Yönetim Kurulu

Merkez Teşkilatı: Kurum Başkanlığı, 2 Genel Müdürlük, 27 Daire Başkanlığı,

Taşra Teşkilatı: 101 sigorta müdürlüğü, 3 sağlık işleri müdürlüğü,

Yaklaşık 34 bin yatak kapasiteli 145 hastane olmak üzere toplam 582 sağlık tesisi, ilaç fabrikası, huzurevi,

Bağ-Kur

Genel Kurul, Yönetim Kurulu

Merkez Teşkilatı: Genel Müdürlük, 13 Daire Başkanlığı,

Taşra Teşkilatı: 81 il müdürlüğü,

Emekli Sandığı

Yönetim Kurulu

Merkez Teşkilatı: Genel Müdürlük, 18 Daire Başkanlığı,

Taşra Teşkilatı: 9 Bölge Müdürlüğü

Özellikle, aynı hizmeti sağlayan kişilerin çıkarılan çeşitli yasalarla farklı sosyal sigorta kuruluşlarının kapsamına alınması ve farklı hizmet uygulamalarına gidilmesi, sürekli kurum yasalarında değişiklik yapılması, kişilerin hangi kuruma üye olacağını bilememesine neden olmaktadır. Bir anlamda, bu değişiklikler mevzuatta dağınıklığa neden olmaktadır. Bu durum, aynı bakanlık içindeki SSK ve Bağ-Kur'da bile yaşanmaktadır.

Sosyal güvenliğin dinamik bir alan olması, bu sebeple meydana gelen değişmelerin ortaya çıkardığı ihtiyacı karşılamak üzere mevzuatta değişiklik yapılmaktadır. Ancak ülkemizde ihtiyaçların ötesinde çok sık mevzuatta değişiklik yapıldığı görülmektedir (Alper,1990:8). Mevzuatta yaşanan dağınıklık, iştirakçilerin kurumlarına olan güveninin azalmasına neden olduğundan, kayıt dışılığı artırırken ve prim tahsilat oranlarında azalmalara yol açmaktadır. Böylece, dağınık mevzuat kurumların gelirlerinin azalmasına ve açıkları artırmaktadır.

3.2.3. Sosyal Sigorta Kuruluşları Arasında Koordinasyon Eksikliği

Sosyal Sigorta kuruluşları arasında ciddi bir koordinasyon eksikliği vardır. Ayrıca her kurumun farklı teşkilat yapısı olması farklı yönetim ve teşkilat yapısıyla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Sosyal sigorta kurumları arasındaki yönetim ve teşkilatlanma problemleri ile kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği, kurumlar arasında norm ve standart farklılığına yol açarken aynı zamanda kaynakları etkin kullanılmasını önleyen bir faktör olmaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik hizmetlerinin uygulama şekli olan sosyal sigorta kurumları, topluma hizmetlerin ulaştırılmasında önemli problemlerle karşılaşmaktadır (Alper,1993:15).

Kurumlar arasında insan kaynakları ve hızlı bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği koordinasyonun sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Hizmetleri gecikmesiyle de kurumların maliyetleri artmaktadır. Gelişmiş ülkelerde koordinasyonun sağlanması sonucu yönetim giderleri toplam giderlerin %3-4'ü arasında iken, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde %15-20'ye kadar çıkabilmektedir (Peker,1997).

Aynı alanda hizmet veren sosyal sigorta kuruluşları arasında koordinasyon eksikliği, kurumların aynı hizmetler için aynı alanlara yatırım yapmasını, bazı iştirakçilerin kanuna aykırı şekilde birden fazla kuruluştan maaş almasını veya bazı yasal olmayan işlerin yapılmasını beraberinde getirmektedir. Bir anlamda koordinasyon eksikliği kurumların mali açıdan büyük zararlara uğramasına neden olmaktadır.

Özellikle, iştirakçilerine sağlık alanında hizmet veren kuruluşların, aynı yerlere yatırım yapması, veya aynı yerde bir kuruluşun hizmet verirken diğer bir kuruluşun aynı alanda hizmet vermesi kurumların mali açıdan kaynaklarını etkin olarak kullanamamasına yol açmaktadır. Diğer taraftan, iştirakçilerle ilgili bilgilerin ortak bir havuzda bilgisayar ortamına aktarılamaması, bazı iştirakçilerin birden fazla kurumdan haksız yere maaş almasına neden olmaktadır.

Kurumlar arası koordinasyon eksikliğinin diğer yarattığı problem ise, kurumların dışardan aldıkları hizmetlerde her bir kuruma farklı fiyat uygulanmasıdır. İştirakçilerine sağlık hizmeti veren üç sigorta kuruluşu bazı sağlık hizmetlerini ve ilaçları özel kuruluşlardan satın alarak karşılamaktadırlar. Sosyal sigorta kuruluşları arasında koordinasyon olmaması, her bir kurumun aldığı mal ve hizmetlerin farklı fiyatlarda olmasına neden olmaktadır. Son zamanlarda, gündeme gelen sağlık malzemeleri alımları ile ilgili yolsuzluk operasyonlarında kurumlara yüksek fiyatlarla bazı ilaç ve malzeme satıldığı ortaya çıkmıştır. Bu gibi, olayların temelinde kurumların aldıkları her türlü malzeme ve hizmet için ortak bir standart belirlenememesi ve aralarında koordinasyonun sağlanamamasıdır.

3.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemimizde Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması

Ülkemizdeki üç büyük sosyal sigorta kuruluşu gerek yapılanmaları, gerek kapsamları, gerekse de sağladıkları haklar bakımından bir benzerlik göstermemekte ve bu kuruluşlar arasında çok önemli norm ve standart farklılıklarına sahip bulunmaktadır (Yavuziğit,1996:461). Sosyal sigorta kurumları arasında hak ve yükümlülükler bakımından ortaya çıkan norm ve standart farklılıkları önemli bir problem olarak görülmektedir (Alper,2000:63) .

Sosyal güvenlik açısından norm ve standart birliği, hangi kurumda olduğuna bakılmaksızın, aynı yükümlülükleri yerine getiren kişilerin aynı haklara sahip olması anlamında kullanılmaktadır (Alper,2000:63).

Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesinin temel hedefi kuruluşları arasında norm ve standart birliğinin sağlanmasıdır. Her üç sosyal güvenlik kuruluşunda primlerin alınmasından, sosyal sigorta yardımlarının verilmesine kadar bir çok alanda farklı uygulamalar mevcuttur. Belirtilen farklılıklar zaman zaman kurumlar arasında suistimallere yol açmaktadır. Hem bürokrasinin azalması, hem de vatandaşın memnuniyetinin artırılması ve suistimallerin önlenmesi açısından sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, norm ve standart birliğinin sağlanması gereklidir (Banger,2003).

Primli sistemde bulunan üç sosyal sigorta kuruluşu (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) arasında norm ve standart birliği açısından farklar şunlardır (Öztürk,2003:12-13);

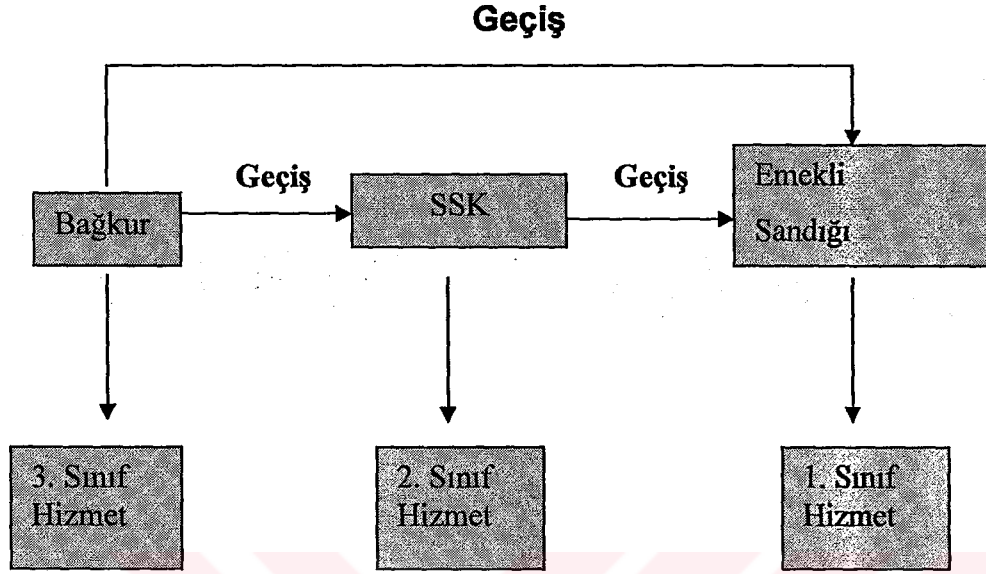
- Emekli rejimleri ile sağlanan haklar,
- Sigorta primine esas kazançlar, prim oranları, prim ödemleri,
- Zamanında tahsil edilemeyen prim alacakları için uygulanan cezai müeyyideler,
- İstirahat ve izin, doğum, aile,ölüm ve sağlık yardımı ile cenaze ödeneği, sürekli iş göremezlik ödeneği,sürekli iş göremezlik geliri gibi kısa vadeli

sigorta kollarından tanınan haklar,

- Yaşlılık, Malullük, Ölüm,, uzun vadeli sigorta kollarından yararlanma koşulları ile sağlanan haklar,
- Emeklilik aylığının bağlanmasına esas tutarların tespiti,
- Aylıkların bağlanma oranı,
- Evlenme yardımı,
- Primlerin keseneklerin ve aylıkların ödenme zamanı,
- Dul ve yetimlerin kapsamı aynı olmakla birlikte 2925 sayılı kanunda tarım sigortalılarının ana-babaları kapsam dışında tutulduğu,
- Dul ve yetim aylık oranları,
- Bağlanmış aylıkların kesilmesi,
- İsteğe bağlı sigortalılık uygulamalarında farklılık vardır (Daha detaylı bilgi için bakınız Ek 1).

Kurumlar arasındaki norm ve standart farklılığı hizmet kalitesi açısından incelendiğinde daha açık bir şekilde görülmektedir. Türkiye’de sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliğine aykırı uygulamalar vardır. Bu farklı uygulamalar sosyal sigorta kurumlarının dengesini bozan bir iç göç yaratmaktadır. Aktif sigortalılık döneminde kurum değiştirme beklentisi ve arayışları sigortalıların yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçındıkları veya eksik yerine getirmelerine neden olmaktadır. Diğer taraftan, sosyal sigorta kuruluşları arasında sosyal güvenlik garantisi bakımından Emekli Sandığı birinci sınıf, SSK ikinci sınıf ve Bağ-Kur üçüncü sınıf sosyal güvenlik garantisi sağlayan kuruluş olarak değerlendirilmektedir (Alper,2000:63).

Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Hizmet Kalitesi Açısından Değerlendirilmesi



**Şekil 3.1 Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Hizmet Kalitesi Açısından
Değerlendirilmesi**

Not; Sosyal Sigorta Hizmet kalitesi Açısından Değerlendirilmesi Genel olarak verilen hizmetler açısından değerlendirildiğinde ulaşılan bir sonuçtur.

Kaynak; ALPER Yusuf (2000); Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK ve BAĞ-KUR) , Genişletilmiş 3.baskı, Bursa, adli eserden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Şekil 3.1’de görüldüğü üzere, kurumlar arasındaki hizmet kalitesi farkı bireylerin kendi kurumlarından daha iyi hizmeti veren kurumlara doğru bir göç etkisi yaratmaktadır. Bir anlamda, Üçüncü sınıf hizmet veren Bağ-Kur’dan SSK ve Emekli Sandığına doğru, SSK’dan ise Emekli Sandığına doğru bir göç yaşanmaktadır. Tek çatı uygulamasıyla amaçlanan tek norm ve standart birliği ile aynı hizmet kalitesine kavuşan sigortalılar kendi sosyal sigorta kurumlarına olan güvenleri artacağından prim ödeme oranlarını da olumlu etkileyeceği görüşü hakimdir.

3.2.5. Devletin Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanına Katılımı

Sağlayacak Organizasyon Teşekkülünün Sağlanması

Dünya da uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinin bir çoğunda finansmanına işçi ve iş verenin dışında Devlet de taraf olmaktadır. Yani, devlet işçi ve iş veren gibi sosyal güvenliğin finansmanına prim ödeyerek katılmaktadır. Fakat ülkemizde devlet sosyal güvenliğin finansmanına sadece işsizlik sigortasında prim ödeyerek katılmaktadır. Bunu dışında devlet sosyal güvenliğin finansmanında taraf değildir. Fakat sosyal sigorta kuruluşlarının verdiği açıklar devlet tarafından bütçeden karşılanmaktadır.

OECD ülkeleri içinde sosyal güvenlik gelirlerine kamu işveren ve işçilerin katkılarına baktığımızda devletin katkısının %19 ile %76 arasında değiştiği görülmektedir. Türkiye de sosyal güvenlik gelirlerine devletin hiçbir katkısı yoktur. Dolayısıyla, Türkiye de sosyal güvenlik sistemi neredeyse tamamen özel kesimce finanse edildiğini ortaya çıkmaktadır (Peker,1997).

Anayasamızda belirtilen sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeleri yapılması ve gerekli teşkilatı kurma görevi devlet tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Bunu dışında Anayasamızda, Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğu cümlesi ile, sosyal devlet olmanın temel ilkelerinden biri olan tüm vatandaşlara sosyal güvenlik hakkı sağlanması anayasal bir hak olmaktadır. Bu durumda, devletin sosyal güvenliğe taraf olmaması aynı zamanda anayasaya aykırı bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile oluşacak yeni yapılanmada, devletin taraf olarak sosyal güvenliğe girmesini sağlayacak bir organizasyon yapısı sağlanması üzerinde durulmalıdır.

3.3. Tek Çatı Altında Birleştirme İçin Önerilen Yöntemler

Türkiye de Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi söylendiği zaman ilk akla gelen, Sosyal Sigorta kuruluşlarının aynı bakanlık çatısı altında birleştirilmesidir. Fakat, Literatürde Sosyal Sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile ilgili üç farklı görüş mevcuttur. Bu görüşler birleşme için

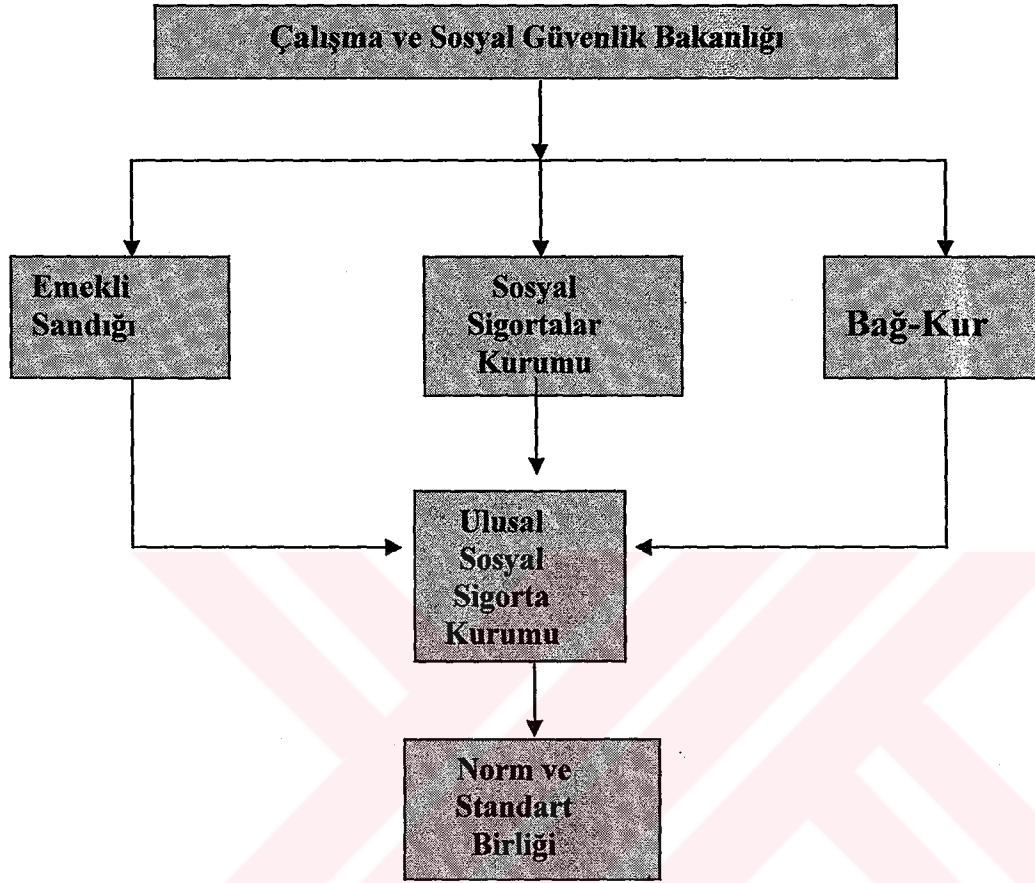
birbirinden farklı yöntemler önermektedirler. Bu yöntemlerden birincisi, Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal Sigorta Kuruluşu Oluşturularak birleştirmesi, İkinci yöntem; Tüm Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık Altında Toplanması, Üçüncü olarak ise; Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak Sosyal Sigorta Kuruluşlarının bu kurum Altında Toplanmasıdır.

3.3.1. Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal Sigorta Kuruluşu Oluşturularak Birleştirilmesi

Ağar (1991)'e göre; sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar ancak, sosyal sigorta kuruluşlarının, tek sigorta kuruluşu tarafından sağlanmasıyla (birleştirilmesiyle) çözülebilecektir. Yani, sosyal sigorta kuruluşlarının aynı Bakanlık çatısı altında değil, aksine tüm kuruluşların tek bir sosyal sigorta kuruluşu halinde yeniden örgütlenerek bir Bakanlığa bağlanması şeklinde olmalıdır.

Hazine (2002)'ye göre; Sosyal sigorta kuruluşlarının sigortalıların istihdam şekillerine göre farklılaştırılması böylece bireyler arasında eşitliği zedeleyici yapısının kaldırılması konusunu tartışılması gerekmektedir. Ödenen primler ile sağlanan faydaların tüm bireyler için aktüeryal olarak eşitlendiği tek bir sosyal sigorta sisteminin kurulması kamu-özel-serbest gibi çalışma kategorilerinin sosyal sigortalar açısından farksızlaştıracaktır. Böylece doğrudan işgücü verimliliği ile ilgili olmayan nedenlerle daha iyi bir sosyal sigorta hakları tanıyan çalışma kategorisine geçme eğilimi azalacaktır. Dolayısıyla, tüm ülkeye hitap edecek tek bir sosyal sigorta kuruluşu ile aktif sigortalı sayısı arasında sürdürülebilir bir oranın varlığına dayalı aktüeryal dengenin tahsisi de daha kolay olacaktır.

**Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal
Sigorta Kuruluşu Oluşturularak birleştirme**



**Şekil 3.2 Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal
Sigorta Kuruluşu Oluşturularak birleştirme**

**3.3.2. Tüm Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık
Altında Toplanması**

Muter ve Gökbunar (1998)'e göre; Ülkemizde SSK, Emekli Sandığı Bağkur ve Özel Sandıklar iştirakçilerine sağladıkları haklar ve hakların kazanılması koşullarında farklı normlar uygulamaktadır. Özellikle, Emekli Sandığının Maliye Bakanlığı'na, SSK ve Bağ-Kur'un Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olması, "norm ve standart" farklılığına yol açmakta dolayısıyla farklı sosyal güvenlik kurumları arasında rasyonel bir işbirliği sağlanamamaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanamaması sigorta fon kaynaklarının israfına da yol

açmaktadır. Bu nedenle Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bakanlık çatısı altında toplanmasını önermektedirler.

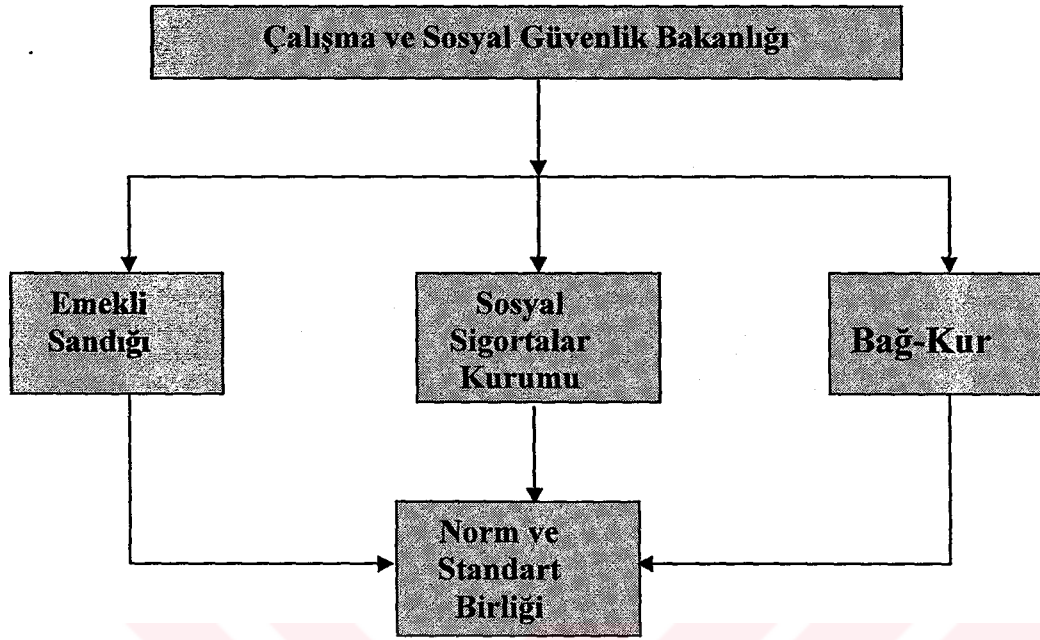
TİSK (1989)'e göre; mevcut sosyal güvenlik kuruluşları tek bakanlık çatısı toplamalıdır. Bu bakanlığında bu konuda uzmanlaşmış olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olabilir. Böylece haklarda ve standart yaklaştırma sağlanabilecektir. Çünkü sosyal güvenlik kurumlarının standart bir uygulama içinde olmaması, toplumun bazı kesimlerinin değişik biçimde sosyal güvenlik haklarından yararlandığı bu uygulamanın da problemlere yol açtığı belirtilmektedir.

Çelik (1997)'e göre; Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek bir kuruluşa indirgenmesi çok zordur. Bu nedenle, Sosyal sigorta kuruluşlarının önce bir bakanlık çatısı altında toplanmalı, daha sonra norm ve standart birliğine gidilmesi gereklidir.

Özgen (2001)'e göre; Ülkemizde uzun yıllardır hizmet veren Emekli Sandığının Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında uzun süredir sürdürülen görüşmelere rağmen aynı bakanlık çatısı altına alınamaması olumsuz bir gelişmedir. Çünkü aynı çatı altında bir araya gelmiş sosyal güvenlik kuruluşlarında norm birliğine ulaşmak, ayrı ayrı kurumlar halinde birlik sağlamaktan daha iyidir. Her üç sosyal güvenlik kuruluşunun sağlık ve sigortacılıkta üyelerine farklı anlayışla hizmet götürmeleri, kapatılması arzu edilen kurumlar arası uçurumun giderek derinleşmesine neden olmaktadır.

Örnek (1990)'a göre ; Türk sosyal güvenlik sisteminin, bütün fertleri kapsayacak şekilde ve kimseyi ihtiyaçlarının esiri haline getirmeyecek bir formasyona kavuşturulması bir zorunluluktur. Dolayısıyla, Sosyal güvenlik uygulamalarında norm beraberliği ve hak eşitliğinin gerçekleşebilmesi açısından, mali yönü güçlendirilmiş, tek bakanlık çatısı altında toplanmış sosyal güvenlik kuruluşlarının daha rasyonel ve rantabl olacaktır.

Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık Altında Toplanması Önerisi



Şekil 3.3 Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Aynı Bakanlık Altında Toplanması Önerisi

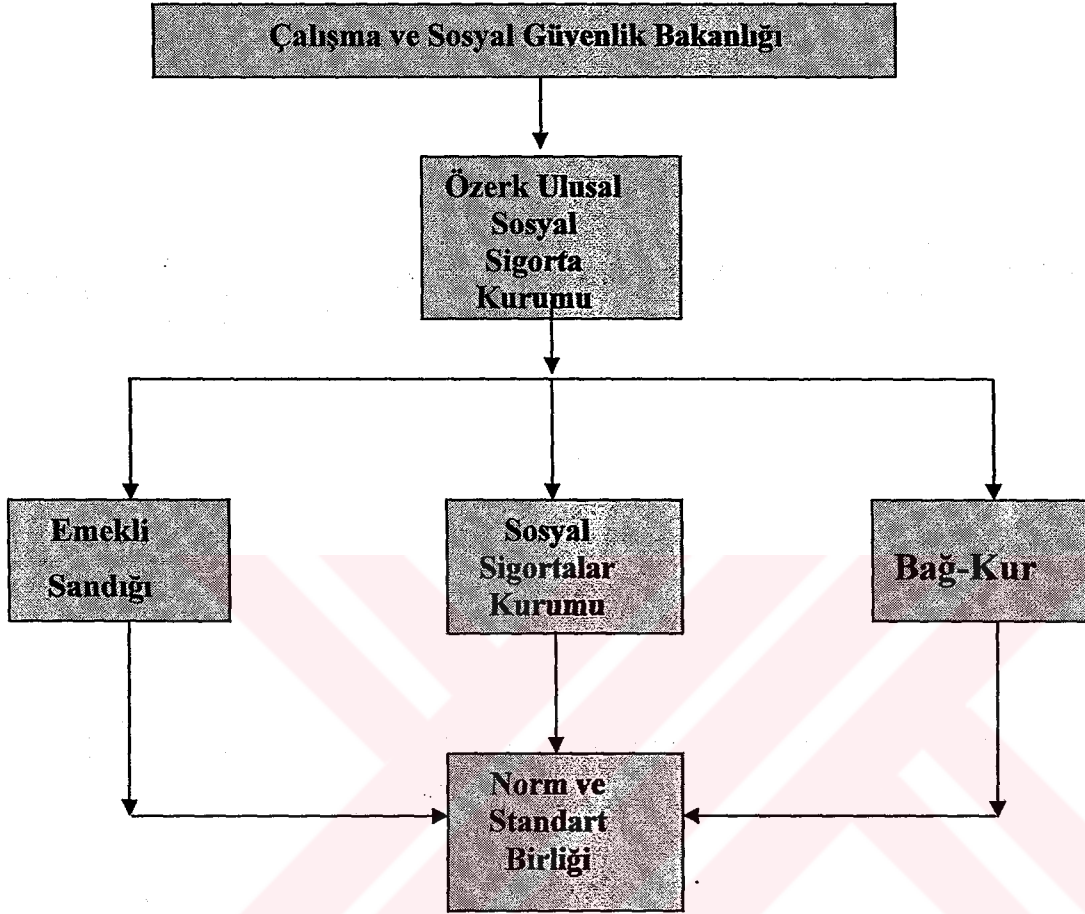
3.3.3. Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Bu kurum Altında Toplanması

Centel (1997)'e göre; Sosyal güvenlik kuruluşlarının tek olmadığı bir ortamda, norm ve standart birliği sağlamanın yolu, bunların tek çatı altında toplanmasından geçer. Bu bağlamda, ülkemizde de Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağkur ve Emekli Sandığının değişik bakanlıklara bağlı bulunuşu karşısında Emekli Sandığının, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmesi akla gelmektedir. Ancak, sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanması, bunların aynı bakanlık örgütü içinde yapılandırılmasından ibaret değildir. Çünkü, böyle basit bir çözüm, olsa olsa, söz konusu bakanlıklardan birinin görev yükünü ve yetki alanını azaltıp diğerininkini çoğaltmaktan öteye geçmeyecektir. Bir anlamda bu yöntem ile Emekli sandığının malvarlığına el atmadan öteye gitmeyecektir. Bu nedenle Sosyal Sigorta kuruluşlarının aynı merkezi yönetim yapısı altında ama bağımsız yapılanmaları gerekmektedir.

Çakır (2001)'e göre; Türk sosyal sigorta sistemi çalışan kesime göre SSK, T.C Emekli Sandığı ve Bağ-Kur ve Özel Sandıklar olmak üzere birbirinden ayrı örgütler halinde ve kuruluş dayanaklarını oluşturan çok sayıda yasayla sosyal sigorta hakları sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu kuruluşların tek bir örgütlenme içerisinde toplanması, dolayısıyla tek çatı altında birleştirilmenin gerçekleştirilmesinin, örgütsel birlik açısından zorunluluk olduğu tartışılmaktadır. Ancak, öğretilerde bu durumun teorik yapısının sağlam olmadığı pratikte de fiili zorluklar yaratacağı belirtilmektedir. Tek çatı uygulaması ile bütün sosyal sigorta kuruluşlarının tek bir bakanlık bünyesinde toplanmasından ziyade mevcut kuruluşlarının özerkliklerinin sağlandığı bir ortamda aralarında sağlanacak eş güdüm koordinasyon ile faaliyetlerine devam ettirilmelerinin anlaşılması daha uygun olacaktır.

Cumhuriyet Halk Partisine (CHP) (2003)'e göre; Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un yerini almak üzere bir Ulusal Sosyal Güvenlik Sigorta Kurumu kurulmalıdır. Bu kurum, yaşlılık, maluliyet ve ölüm sigortalarını kapsamalıdır. Bu amaçla, öncelikle bir "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" çıkarılması gerekecektir. Sosyal güvenlik sisteminin temel öğeleri olan, sosyal sigorta programları (SSP) ile sosyal hizmet ve sosyal yardımların (SHSY) iç içe girmiş olan uygulamaları ayıklanmalıdır. Böylece sosyal sigortalar ile sosyal yardım ve hizmetlerin işlevleri ve finansman yapılarına açıklık kazandırılmış olacaktır. Bu yasa; sistemin anayasası anlamında kabul edilmelidir. Ulusal sistemin oluşturulması amacıyla gereksinim duyulacak, başta yasal her türlü düzenlemeler söz konusu temel yasa çerçevesinde yapılmalıdır.

**Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak Sosyal Sigorta
Kuruluşlarının Bu kurum Altında Toplanması**



**Şekil 3.4 Ulusal Bir Sosyal Sigorta Kurumu Kurularak Sosyal Sigorta
Kuruluşlarının Bu Kurum Altında Toplanması**

**3.4. Tek Çatı Altında Birleşmeye Karşı Çıkanların
Savunduğu Görüşler**

Akalın (2001)'ye göre; sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında toplanmaları ve kamu otoritesinin sistem üzerindeki yetkisini güçlendirmek istenmesi, israfı önlemez, tersine artırır. Bir başka deyişle, örgütlenmenin doğurduğu israf problemi, ölçeğin küçültülmesi ve karar almanın desantralize edilmesi ya da özerklik verilmesi ile aşılamaz. Sorun mülkiyet meselesinde odaklanmaktadır. Çünkü kamu monopollerinin temel özelliği, yarattıkları israfın sonucu olan bütçe açıklarının ve borç

stokunun varlığıdır. Piyasanın terbiye edici rekabetinin söz konusu olmadığı bir kamu sektöründe etkin kaynak tahsisi sağlanamaz. Dolayısıyla sosyal güvenlik alanında kapandığı sanılan kamu açıklarının baş göstermesi kaçınılmazdır.

3.5. Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleştirme Yöntemlerinin Değerlendirilmesi

Sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi ile ilgili üç yöntem üzerinde durulmuştur. Bu üç yöntemin uygulanabilirliği ve hayata nasıl geçirilebileceğini değerlendirecek olursak;

Sosyal Sigorta Kuruluşları Tasfiye Edilerek, Yeni Bir Sosyal Sigorta Kuruluşu Oluşturularak Birleştirilmesi, en zor ve en uzun zaman alacak yöntemdir. Fakat, sistemde bugünkü yaşanan krizlerin aşılmasını sağlayacak ve sistemin tek bir norm ve standart altında hizmet vermesini sağlayacak yöntemdir. Mevcut sosyal sigorta kuruluşlarına olan güvenin kaybolması, üç farklı kuruluşun olmasının verdiği mevzuat dağınıklığı, kaynak israfı ve koordinasyonsuzluk, bu kurumların tasfiyesinin gerekliliğinin nedenlerini oluşturmaktadır.

Var olan sosyal sigorta kuruluşları ile sistemin devam etmesi durumunda sistemdeki eksikliklerin giderilmesi yönünde atılacak adımların eksik kalmasına neden olacaktır. Sosyal güvenlik sistemi tek bir kuruluşla organizasyon, denetim ve finansman açısından daha etkin olacaktır. Bu yöntemle sistem yeniden kurularak var olan tüm sorunlar yeni oluşturulacak sosyal sigorta kuruluşu ile aşılmış olacaktır.

Tek çatı altında birleştirme yöntemlerinden biri olan aynı sosyal sigorta kuruluşlarının aynı bakanlık çatısı altında toplanması sosyal sigorta sistemindeki sorunlarını yapısal anlamda değil geçici süreli olarak çözümüne yönelik olarak düşünülebilecek bir yöntemdir. Çünkü tek çatı altında toplanmasıyla ifade edilen sosyal sigorta kuruluşlarının aynı bakanlık altında toplanması düşüncesidir. Dolayısıyla, önerilen yöntemde sadece Emekli Sandığını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanması ile tek çatı uygulaması hayata geçmiş olacaktır.

Türkiye’de sosyal sigorta kuruluşlarının aynı bakanlık çatısı altında birleştirilmesi sadece Emekli Sandığı Fonlarının ve Gayrimenkullarını diğer kurumların açıklarının finansmanı için kullanılmasına yol açacaktır. Çünkü, Sosyal Sigorta Kurumu ve Bağ-Kur prim tahsilat oranları ve Gayrimenkullar açısından Emekli Sandığından çok daha kötü durumdadır.

Ulusal bir sosyal sigorta kurumu kurularak sosyal sigorta kuruluşlarının bu kurum altında toplanması, bu yöntemde var olan sosyal sigorta kuruluşları yeni oluşturulacak bir sosyal güvenlik kurumu altında toplandığından, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanması için kısa vadede düşünülebilecek bir yöntem olabilir. Çünkü, var olan sosyal sigorta kuruluşlarını varlığı halinde üç farklı kurum halinde devam eden sistemde iştirakçiler arasındaki ayrım devam edecek, kurumların var olan sorunları yeni kuruma devredilmiş olacaktır.

Yeni kurulacak kuruma bağlı olarak hizmet verecek bu sistemde norm ve standart birliğine geçilmesi oldukça zor olacaktır. Çünkü, var olan sistemde farklı oranlarda prim alınarak farklı standartlarda hizmet verilmesi yeni bir kurum altında toplanan sigorta kuruluşlarının aynı kalitede hizmet vermesi ve aynı hakları iştirakçilere sağlaması üç farklı kuruluşun anlamını ortadan kaldırmaktadır. Yani, aynı norm ve standartlara sahip üç sigorta kuruluşunun olması kaynak israfına yol açacaktır.

3.6. Türkiye de Sosyal Sigorta Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi için Bir Model Önerisi

Türkiye’de sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi sosyal güvenlik sistemimizin içinde bulunduğu krizden çıkış için önerilen bir yöntemdir. Fakat, Sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan sorunlar kısa vadede ve kuruluşların bakanlık değiştirilmesi ile çözülecek kadar basit değildir. Bu nedenle tek çatı altında birleştirme ile ulaşılması gereken hedef sosyal güvenlik sistemimizin yeniden yapılanmasına zeminini hazırlayacak bir reforma dönüştürülmelidir.

Ülkemizdeki üç farklı sosyal sigorta kuruluşu üç farklı kesime farklı norm ve standartlarda hizmet vermesi sadece sistemimizi daha karmaşık hale getirmemekte (Norm ve Standartlar için bkz. Ek 1'e), aynı zamanda sosyal sigorta kuruluşlarının etkin bir şekilde çalışmasını engellemektedir. Bu nedenle ikinci bölümde tek tek incelediğimiz sosyal sigorta kuruluşlarının Hukuki, Yönetim, Finansman ve Denetim yapıları bize var olan kuruluşların sorunlarını daha açık bir şekilde görmemizi sağlayarak önereceğimiz modelin kuruluşların var olan sorunlarından arındırılmasını sağlayacaktır.

Sosyal güvenlik sistemi krizi sadece Türkiye'de yaşanan bir süreç değildir. Dünya'da sosyal güvenlik tüm ülkeler için problem oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlikte yaşanan kriz toplumların hızlı yaşlanması sonucu prim ödeyenlerin pasif olan iştirakçileri finanse edemeyecek duruma gelmesi yani aktif pasif oranının bozulmasıyla, Türkiye'de sistemin sorunları çok daha farklı boyutlar arz etmektedir.

Türkiye'de sistemin en önemli sorunu sisteme yapılan siyasi müdahalelerdir. Sosyal sigorta kuruluşlarının 2001 yılı sonu itibarıyla nüfusun yaklaşık olarak % 90'ına hizmet vermesi kurumların sürekli siyasi iktidarların kurumlar üzerinden oy ticareti yapmalarına yol açmıştır. Bu durum sosyal sigorta kuruluşlarının siyasi baskı altında kalmaları sonucunu doğurmuştur. Bu baskı, siyasi iktidarların kurumların hukuki yapıları ve yönetim yapıları açıklanırken daha net anlamak mümkündür. Hukuki anlamda, tüm sosyal sigorta kuruluşları özerk yapıda olduğu kanunlarında açık olarak belirtilmesine rağmen, kurumla ilgili her türlü karar alma yetkisine sahip olan yönetim kurulunda atanmışlar çoğunluktadır. Yani, kurumlar tamamen devletin kontrolünde özerklikten uzak hizmet vermektedirler.

Sosyal güvenlik kuruluşları, ilk kurulduklarında kendi gelirleriyle giderlerini finanse edecek şekilde yapılandırılmış, olmalarına rağmen, ölçsüz hizmet borçlanmaları, erken emeklilik, karşılığı olmayan ödemeler gibi siyasi müdahalelerle sisteme sürekli müdahale edilmiştir.

Ülkemizde yaşanan kamu finansman problemi sosyal sigorta kuruluşlarının elindeki fonların siyasi iktidarlar tarafından bütçe açığının finansmanı için cazip hale

gelmesine yol açmıştır. Bunun sonucu olarak kuruluşların fonları kamu bankalarında düşük faizle veya düşük faizli tahvillere yatırılarak eritilmiştir.

Sigorta kuruluşları sosyal güvenlik sistemimizin uygulama yöntemi olduğu için sosyal güvenlikle yaşanan kriz bu kuruluşlarda reform yapılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Şu anda sosyal güvenlik sistemimizin kurtuluşu olarak görülen ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak yedi ayrı komisyon tarafından yürütülen sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi önerisi oluşturmaktadır.

Bu nedenle sosyal sigorta kuruluşlarının birleştirilmesi amacıyla ilk bölümde açıkladığımız sosyal güvenlik kavramları ile ikinci bölümde açıkladığımız sosyal sigorta kuruluşlarının yaşadıkları problemler dikkate alınarak, üçüncü bölümdeki ülke uygulamaları çerçevesinde sosyal sigorta kuruluşlarının birleştirilmesi ile ilgili bir model önerisi hazırlanmıştır.

3.6.1. Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu (USSK)

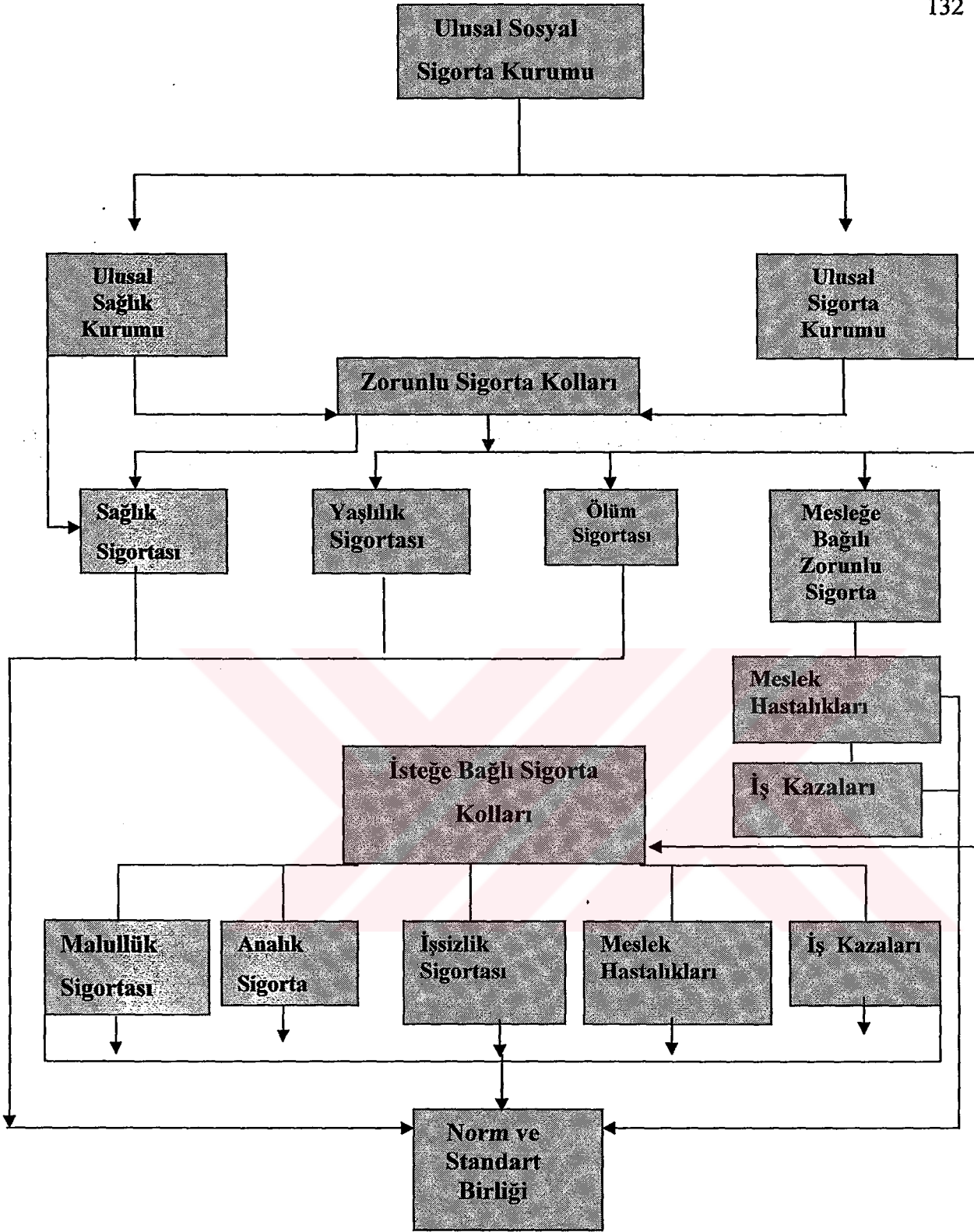
Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un yerine kurulacak sosyal sigorta kurumu olacaktır. Bu kuruluş, üç kurumun yaptığı hizmetleri birleştirerek tek bir kurum çatısı altında sağlamak amacıyla kurulacaktır.

Ulusal Sosyal Sigorta Kurumu, Ulusal Sigorta Kurumu (USK) ve Ulusal Sağlık Kurumu (USAK) olarak iki ana kurumu çatısı altında toplayacaktır. Ulusal Sağlık Kurumu, tüm sigortalıların sağlık sigortası kapsamına alarak aynı norm ve standartlarda sağlık hizmetlerinden faydalanılmasını sağlayacaktır. Ulusal Sigorta Kurumu (USK) ise, Yaşlılık, Ölüm, Meslek Hastalıkları, İş Kazaları, Meslek Hastalıkları, İşsizlik Sigortasına karşı tüm sigortalılara aynı norm ve standartlarda hizmetlerden faydalanılmasını sağlayacaktır. USSK, Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığına bağlı iki kurum şeklinde yapılanacaktır.

Bu sistemin yapılanması zorunlu ve isteğe bağlılık olmak üzere ikili bir yapıda olacaktır. İştirakçi, sağlık, yaşlılık ve ölüm sigortalarını zorunlu, meslek hastalıkları ve iş kazaları ise, riskli olarak belirtilen iş kolları için zorunluluk kapsamında

düşünülecektir. Çalışanların isteğine bağlı olarak alabilecekleri sosyal sigorta dalları ise, malullük, işsizlik, analık sigortası ve risk içermeyen iş kolları için meslek ve iş kazaları için ise isteğe bağlılık esası getirilecektir. Şekil yardımı Önerilen modeli genel yapısı ile göreceğ olursak sistemin işleyişini daha açık görebiliriz,





Şekil 3.5 Sosyal Sigorta Kurumları Ve Sağladığı Haklar

Şekil 3.5'te açıkça görüldüğü üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı iki sosyal sigorta kurumu olacak, bunlar; Ulusal Sigorta Kurumu ve Ulusal Sağlık Kurumudur. Ulusal Sağlık Kurumuna sadece sağlık sigortası bağlı olacak ve sağlık

sigortası ile tüm gerekli işleri Sağlık bakanlığı ile koordineli bir şekilde yürütülecektir. Ulusal sigorta kurumu ise diğer tüm sigorta kollarından sorumlu olacaktır. Şekilde görüldüğü üzere hangi sigorta kollarının zorunlu, hangilerinin isteğe bağlı olduğu açıkça görülmektedir.

3.6.1.1. Hukuki Yapısı

Yeniden yapılandırılacak sosyal sigorta sisteminde, daha önce hizmet veren sosyal sigorta kuruluşları olan Sosyal Sigorta Kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un hizmet yasaları yerine yeni kurulacak olan USSK için yeni bir hizmet yasası hazırlanmalı, böylece tüm sigortalılara tek bir hizmet yasası ile hizmet verilmesi mevzuat dağınıklığının ortadan kaldırılması açısından daha uygun olacaktır. Bu durum ise, hukuksal anlamda da iştirakçiler arasında hak eşitliğinin sağlanmasını kolaylaştıracaktır. Aynı zamanda mevzuat kirliliği ortadan kalkacak, mevzuatta birlik sağlanmış olacaktır.

Sosyal sigortalar kurumu, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un hizmet yasalarına tabi olup ta emeklilik hakları kazananlar aynı sigorta kolları için hizmet almaya devam edeceklerdir. Yani, Bağ-Kur'da emekli olan bir iştirakçi sadece daha önceki kanuna göre hak kazandığı dört sigorta dalı için hizmet alabilecektir. Halen kuruma prim ödeyenler ise, isterlerse daha önceki hizmet yasalarında belirtilen sigorta dalları için yeni kurumdan hizmet alabileceklerdir. İsterlerse yeni sigorta kuruluşunun sağladığı imkanlardan yararlanma imkanı verilecektir.

Yasa çıktıktan sonra işe yeni başlayanlar ise yeni yasaya tabi olarak 15 gün içinde kuruma başvurarak zorunlu sigorta kollarının yanında hangi isteğe bağlı olan sigorta kollarından hangilerini alacağını belirten formu doldurmak zorundadır. Kişi eğer kanunda belirtilecek olan iş kollarından birinde çalışıyorsa İş kazası ve Meslek hastalıkları sigortası isteğe bağlı değil zorunlu olarak alınacaktır.

Merkezi Ankara olacak bu kurum idari ve mali açıdan özerk bir kurum olduğu yasada belirtilecektir. Kurumda her türlü denetim yapılmasına imkan sağlanacak, ayrıca kurumu yaptığı ticaret ve işlemlerden dolayı iflas hükümleri uygulanamayacak, fakat

kurumun malları ceza kanunları açısından devlet malı sayılmayacaktır. Böylece özel bir kurum gibi çalışması sağlanmış olacaktır.

3.6.1.2. Yönetim ve İdari Yapısı

USSK'nın yönetim yapısı SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında olduğu gibi, Başkanlık, Yönetim Kurulu ve Genel kuruldan oluşacaktır. Fakat bu kurulların oluşumunda daha önce olduğu gibi atanmışlar değil seçilmişler ağırlıkta olacaktır. İdari açıdan ise, kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığına bağlı olacak fakat bakanlığın kurum üzerindeki yönetim etkisi çok zayıf olması sağlanacaktır.

Başkanlık; Bir genel müdür ve her bir sigorta kolundan sorumlu olacak kadar genel müdür yardımcısı ve ilgili daire başkanlıklarından oluşacak, Genel Müdür ve Yardımcıları 5 yıllığına bir kez atanacak, Genel Müdür ve yardımcıları Yönetim Kurulu tarafından oy çokluğu ile alınacak karar ile atanacak. Daire başkanları ise, USSK başkanı tarafından kurum içinden atanacaktır. Başkanlığın görevi kurumla alınan görevleri yapmakla sınırlı olacaktır.

Yönetim Kurulu; Başkan ile birlikte 7 kişiden oluşacak (7 kişi olarak önerilmesi mevcut yönetim kurullarının sayısı ile aynı olması dikkate alınarak önerilen sayıdır), sadece bir üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından atanacak, diğer üyeler Genel kurul tarafından yapılacak seçimle en çok oyu alan altı aday yönetim kurulu üyeliklerine atanacaktır. Böylece daha önceki sosyal sigorta kurumlarından farklı olarak atanmış üyeler azınlığa inecek, seçilmiş üyeler çoğunluğa kavuşacaktır. Böylece kurumda demokratik ve siyasi baskılardan uzak bir yönetim kurulu oluşturulmuş olacaktır. Yönetim Kurulu, USSK'nın yürütme organı görevini üstlenecektir. Yönetim kurulu başkanı yönetim kurulu tarafından yapılacak oylamada en çok oyu alan üye olacaktır.

Kurum üyeleri ve başkan 5 yıllığına bir kez seçileceklerdir. Kurulun görevi genel kurul tarafından alınan kararları uygulamak ve kurulun her türlü idari, mali ve hukuki işlerini yürütmek olacaktır.

Genel Kurul; 50 üyeden oluşacak bu kurulda (Kurulun 50 kişi olarak önerilmesi, mevcut genel kurulların katılımcıları değiştirilmeden sadece var olan sayı minimize

edilerek bulunmuş sayıdır. Çünkü sayının fazlalığı karar almayı zorlaştıracaktır). Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlığından 2 temsilci, Hazine'den 2 temsilci ile Maliye bakanlığından 2 temsilci atanacak, diğer 44 üye ise; üye sayısı itibarıyla en çok üyeye sahip işçi, memur sendikaları ile bağımsız çalışanların birliklerinin 5 sendikanın belirleyeceği 14 temsilci, İşveren sendikalarının belirleyeceği 14 temsilci, Kurumdan gelir ve aylık alan iştirakçilerin temsilen Çalışma ve Sosyal güvenlik bakanlığı tarafından belirlenecek 14 temsilci ile yurt dışında çalışanları temsilen 2 temsilciden oluşacaktır. Genel kurul üyeleri 5 yıllığına seçilecek ve sadece 1 dönem görev yapabileceklerdir. Kurul, USSK'nın yasama organı mahiyetinde çalışacaktır. Kurumla ilgili alınması gereken her türlü karar bu kurul tarafından alınacaktır.

3.6.1.3. Finansman Yapısı

USSK'nın finansmanı SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığında olduğu gibi sadece işçi ve işveren primlerine dayanmamalı, bunun dışında devlette sosyal güvenliğin finansmanına prim ödeyerek katılmalıdır. Çünkü sigortalıların ödedikleri primlere devletin belirli bir oranda katılması sosyal devlet olmanın bir gereğidir. Aynı zamanda böyle bir katkı Avrupa birliği ülkelerinin uygulamalarına da uygun olacaktır (DPT,2001:59).

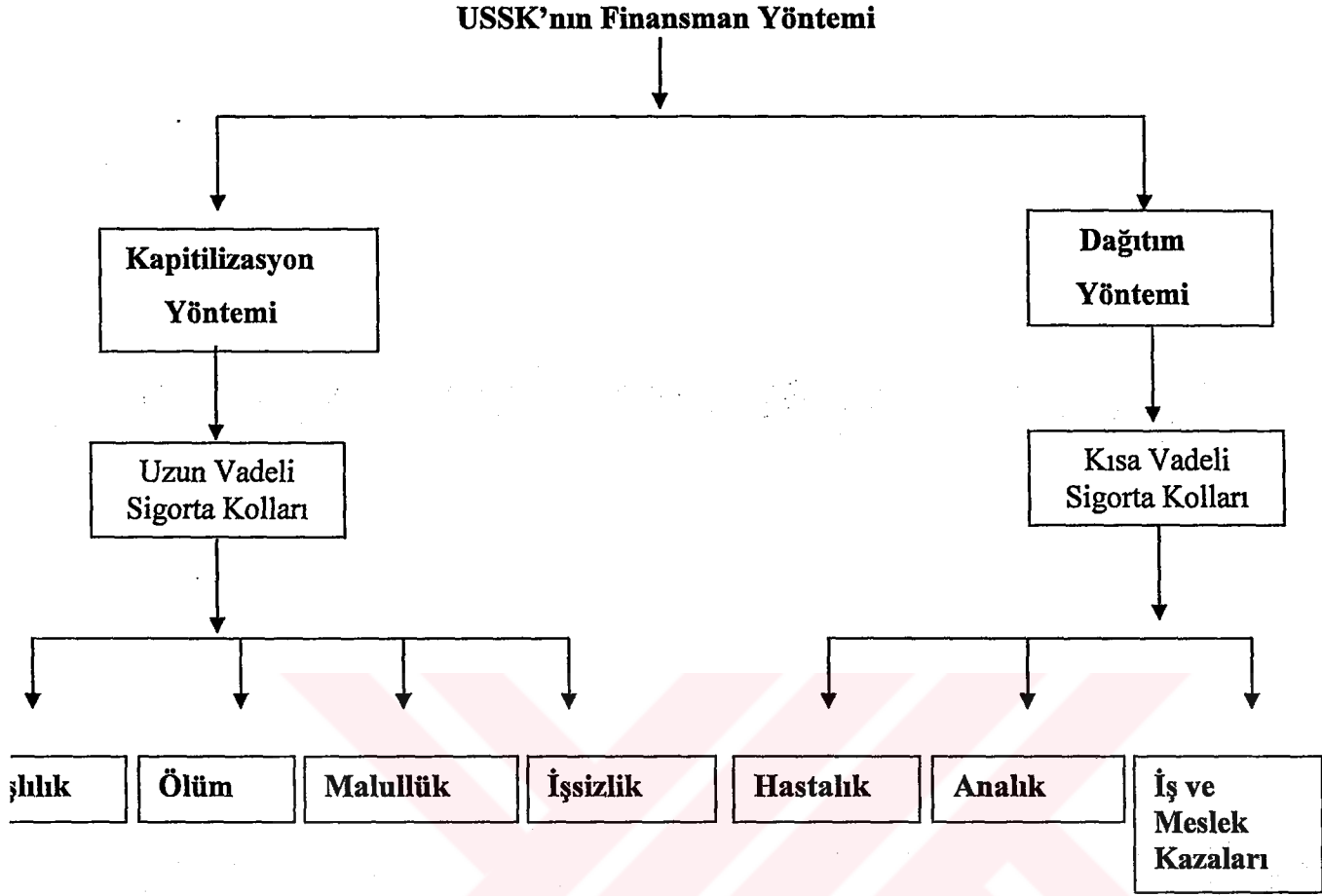
Dünya da hemen hemen bir çok ülkede devlet prim ödeyerek sosyal güvenliğin finansmanına katılmaktadır. Çünkü, devletin görevleri arasında yer alan ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. maddesinde de açıklanan sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu belirtilen sosyal güvenlik hakkı, devletinde sosyal güvenliğin taraflarından biri olmasını gerektirmektedir.

Sosyal güvenliğin finansmanına işçi, işveren ve devletinde taraf olduğu ve prim ödeyerek katıldığı bir sistem kurulmalıdır. Toplanan primlerle yapılacak giderler finanse edilmelidir. Sigorta uzun vadeli fon birikimine dayalı bir sistemdir. Sosyal sigortalarda risk olarak belirtilen sosyal sigorta kollarından uzun vadeli olan yaşlılık, ölüm, malullük, ve işsizlik sigortasında bireyin hesabında birikecek fonlarla kişinin finansmanı sağlanmalı, yani bu sigorta kollarında Kapitalizasyon yöntemi uygulanmalıdır.

Kapitalizasyon yöntemi gelişmekte olan ülkelere daha uygun bir finansman yöntemidir. Çünkü bu yöntemde toplanan fonların kişinin bireysel hesabına geçirilmesi ile siyasi müdahalelerle sigorta kuruluşlarının topladığı fonların bütçe açığını kapatmak amacıyla kullanılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Ayrıca, ekonomik istikrarsızlığın olduğu ülkelerde toplanan fonların enflasyon karşısında değer kaybetmemesi amacıyla kişinin bireysel hesabında yatırım için en karlı alanlara yatırılması sağlanacaktır. Bu nedenle uzun vadeli sigorta kollarında mutlaka Kapitalizasyon yöntemi uygulanmalıdır.

Hastalık, analık, iş ve meslek hastalıkları gibi kısa vadeli sigorta kollarında ise dağıtım yöntemi kullanılmalıdır. Çünkü bu sigorta kolları kurulduktan hemen sonra harcama yapılmasını gerektirdiği için bireysel hesaplarda fon biriktirme bu risk kollarında pek başarılı olamamaktadır. Bu nedenle dağıtım yönteminde bugün prim ödeyenlerle, emekli olarak hizmetlerden yaralananlar finanse edilmektedir. Bu sigorta dallarında para girişi ve çıkışı çok hızlı olduğu için kısa vadeli finansmana daha uygundur.

Sosyal sigorta kuruluşları Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur da olduğu gibi tüm sosyal sigorta kolları için dağıtım yöntemi uygulanmamalı, USSK'da yukarıda saydığımız nedenlerden ötürü kısa vadeli sigorta kolları için dağıtım, uzun vadeli sigorta kolları için ise kapitalizasyon yöntemi uygulanmalıdır.



Şekil 3.6 USSK'nın Finansman Yöntemi

3.6.1.4. Denetim Yapısı

USSK'nın denetim yapısı ikili bir yapıda olmalıdır. SSK'da olduğu gibi iç ve dış denetim yapan iki ayrı kurul kurulacak ve dış denetim yapan kurul ile iç denetim yapan kurul arasında sürekli koordinasyon sağlanacak böylece kurullar arası ortaya çıkacak koordinasyonsuzluğun ve rekabetin önüne geçilecektir.

USSK ile birlikte geleneksel denetim anlayışından, modern denetim anlayışına geçilecektir.

Sigorta Denetiminin Geleneksel İşlevleri

- Prim kaybını ortaya çıkaracak her türlü araştırmanın yapılmasına olanak sağlanarak, cezalandırma işleminin yapılması sağlanmaktadır.
- Periyodik olarak fonksiyonel denetim yapılarak kayıt dışı çalıştırmanın önüne geçilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

USSK'da Sigorta Denetiminin Modern İşlevi

- Sigorta iştirakçilerini bilgilendirme, eğitim ve yetiştirme suretiyle hataların düzeltilmesini sağlamaya çalışılacaktır.

USSK'nın Denetiminde Etkinliğin Artırılmasına Yönelik Yapılacaklar;

- İç denetim ve dış denetim kesin çizgilerle birbirinden ayrılarak, dış denetim ve iç denetim yapacak kurullar arasında koordinasyon sağlanacak,
- Kurumda idari açıdan birlik ve fonksiyonel açıdan uzmanlaşma getirilecek, böylece denetim elemanları tarafından yazılacak raporlara yapılacak itirazlar azalacak,
- Kurumun merkez ve taşra teşkilatları arasında koordinasyon ve planlama sağlanacak,
- Kurumda denetim sürecinin şeffaflaşması sağlanacak,
- Kurumda iç ve dış denetimde performans denetimine geçilmesi sağlanacak,
- Sigorta denetiminde yeni teknolojilerin ağırlıklı olarak kullanılması sağlanacak,

USSK' da İç ve Dış denetim etkinliği sağlayacak bir denetim yapısı kurulacaktır. Halen mevcut sistemdeki gibi denetim yapanlar sadece mevzuat denetimi yapmayacak, denetim elemanı sayısı ve denetim yapan elemanların yetkileri artırılarak performans denetimine geçilecektir. Ayrıca denetim elemanlarının özlük hakları iyileştirilerek ve maaşları artırılarak denetim elemanları üzerinde mali baskı kaldırılacaktır.

3.7. Birleşmenin Ortaya Çıkaracağı Olumlu Sonuçlar

Sosyal sigorta kuruluşları için önerilen bu tek çatı altında birleştirme model önerisinin, Memurlara, İşçilere, Bağımsız Çalışanlara, İşverenlere, Sermaye piyasasına, Ekonomiye ve Devlete sağlayacağı faydalar üzerinde durulacaktır.

3.7.1. Memurlara Sağlayacakları Faydalar

- Zorunlu dört sigorta dalı dışındaki sigorta dalları için primler devlet tarafından ödenmesi ile memurların prim yükü azalacak,
- Sağlık konusunda istedikleri sağlık kuruluşundan yararlanma imkanına kavuşacaklar,
- Sözleşmeli statüde çalışan memurlar da işsizlik sigortasından yararlanma imkanına kavuşacaklar,
- Standart haklar sağlanacak, memurlar arasındaki statü farkından kaynaklanan farklı hizmet uygulamaları son bulacaktır.

3.7.2. İşçilere Sağlayacağı Faydalar

- Zorunlu alacakları riskler dışındaki riskleri seçme imkanı sağlanacak,
- Ödedikleri primler azalacak,
- İşverenin prim yükünün düşmesi ile işçilerin sigortalanmasının işverene maliyeti azalacak, böylece işverenler işçileri sigortalamak isteyecekler sigortalılık oranı artacak,
- Standart ve norm birliği sağlanması ile tüm sigortalılarla aynı haklardan ve aynı hizmet kalitesinden faydalanılacak,
- Kurum yönetiminde işçilerin ağırlığı artacak,

3.7.3. Bağımsız Çalışanlara Sağlayacağı Faydalar

- Bağımsız çalışanlar Bağ-Kur'da sahip oldukları dört ana sigorta kolu dışında diğer sigorta kollarından da yararlanma imkanına kavuşacaklar,
- Memurlar ve İşçilerin yararlandığı tüm haklardan aynı kalitede hizmet alma olanağı gelmiş olacaktır,
- Basamak uygulaması kalkacağından yüksek prim ödeyenler kapıtilizasyon yöntemi ile daha yüksek emeklilik maaşı alabilecekler,

3.7.4. İşverenlere Sağlayacağı Faydalar

- Devletin finansmana katılması ve zorunlu sigortaların dışındaki sigorta riskleri için işçinin kendini finanse edecek olması işverenlerin üzerindeki prim yükünü azaltacak,
- Prim yüklerinin azalması ve maliyetlerdeki azalma ile üretim ve ihracatı artırılmasına yol açacak
- Kurum yönetiminde ağırlıkları artacak,
- Norm ve standart birliği ile işverenlerin çalışanlara yönelik tamamlayıcı sigorta uygulamaları azalacak,
- Norm ve standart birliği ile daha iyi haklara kavuşan işçilerin verimliliği artacaktır.

3.7.5. Sermaye Piyasasına Sağlayacağı Faydalar

- Toplana primler devlet bankaları ve devlet bonolarına değil, yeni kurum da oluşturulacak fon yönetimi aracılığıyla sermaye piyasasına aktarılacak,
- Fonlar kısa vadeli spekülâtif değil uzun vadeli yatırım yapacağı için piyasanın derinliğini artıracaktır,

- Sermaye piyasasına uzun vadeli fon girişi ile piyasaya güven gelmesine neden olacak, bu durum yabancı yatırımcıların piyasaya bakışının daha olumlu olmasını sağlayacak,
- Sigorta fonunun sermaye piyasasına girişi ile hisse senetleri değeri artacak, böylece piyasaya açılmamış şirketlerin piyasaya olan ilgileri artacak,
- Sigorta fonu ile derinlik kazanan piyasa ile borsaya güven artacak ve küçük yatırımcılar borsaya girmek isteyeceklerdir.

3.7.6. Devlete Sağlayacağı Faydalar

- Devlet sisteme yaptığı kamu yardımlarından kurtulacak sosyal güvenliğe prim ödeyerek katılacak,
- Sistemin kendi ayakları üzerinde durması sağlandıktan sonra, bütçe üzerinde yük olan sosyal güvenlik açığı ortadan kalkacak,
- Avrupa Birliğinin de tavsiye kararı olarak tüm üye olan ve olacak ülkelere önerdiği, üç ayaklı sosyal güvenlik sistemine geçişi kolaylaştıracak,
- Vatandaşlar arasında ayrımcılığa neden olan farklı uygulamalardan kurtulunulacak, böylece devlete olan güven artacak,
- Standart uygulamalara geçilmesi ile birlikte sosyal güvenlik ile ilgili yolsuzluklar ortadan kalkacak,
- Prim yüklerinin azalması ile kayıt dışılık azalacak, prim ödeyenlerin artması aynı zamanda ücret üzerinden alınan gelir vergisi ile sağlanan vergi gelirlerini de artacaktır.

3.7.7. Ekonomiye Sağlayacağı Faydalar

- Yurt içinde sigorta fonu aracılığıyla tasarruf oranlarının artırılması ile faizler düşecek, böylece yatırımların artırılması ile büyüme oranı artırılabilecek,
- İş verenler üzerindeki prim yükünün azalması, yabancı doğrudan yatırımlar için cazip hale gelmesine neden olacaktır,
- Sigorta fonu ile borsaya olan ilginin artması finansman ihtiyacı olan şirketlerin halka açılarak finansman ihtiyaçlarının karşılanmasını kolaylaştıracak,
- Sigorta fonu ile sermaye piyasasındaki olumlu gelişmeler, dış piyasalarda da borsayı cazip hale getirecek ülkeye yurt dışından para girişi artacaktır.



SONUÇ

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin karşılaştıkları en önemli sorunlardan birisi de sosyal güvenlik sistemlerinin vermiş oldukları açıklardır. Bu açıkların sürekli artması ve ülkelerin bütçelerine büyük yükler getirmesi sonucu sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması üzerinde durulmaya başlanmıştır. Bunun sonucu olarak, her ülke uyguladığı sosyal güvenlik sistemi ve sosyal yapısı çerçevesinde krizin aşılması için gerekli önlemleri almaya başlamıştır.

Ülkemizde sosyal güvenlik sistemi açık veren ülkelerden birisidir. Bu nedenle sosyal güvenlik kurumlarının verdiği açıklar anayasal yükümlülükler çerçevesinde bütçeden yapılan transferlerle karşılanmaktadır. 1990'lara kadar herhangi bir açık vermeyen ve gelirleri giderlerinden fazla olan sosyal güvenlik sisteminin, 1990'lardan sonra açık vermeye başlaması ile birlikte ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşları, sistem içinde ön plana çıkmıştır. Bu nedenle sosyal sigorta sisteminin yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Sosyal güvenli sistemimiz ikili bir yapı arz etmektedir. Bir tarafta primli sosyal güvenlik sistemler; sosyal sigorta kurumları, tamamlayıcı sosyal sigorta kurumları ile özel sigortalar yer alırken, diğer tarafta primsiz sosyal güvenlik rejimleri; sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve diğer yardımlardan oluşmaktadır. Primsiz sosyal güvenlik rejimi işveren ve işçilerin brüt ücretleri üzerinden alınan primlerle finanse edilirken, primsiz sosyal güvenlik hizmetleri ise tamamen devlet tarafından finanse edilmektedir.

Primli sosyal güvenlik hizmetlerinin en önemli kurumları sosyal sigorta kurumlarıdır. Ülkemizde sosyal güvenlik hizmetleri üç farklı kurum tarafından üç farklı kesime farklı norm ve standartlar çerçevesinde hizmet verilmektedir. Herhangi bir iş akdine bağlı olarak çalışanlara SSK, kendi adına bağımsız çalışanlara Bağ-Kur ve devlet memurlarına ise Emekli Sandığı tarafından hizmet verilmektedir. Ülkemizde sosyal sigorta kurumları arasında mesleki yönden getirilen farklılaşma zamanla sistemin en büyük sorunuymuş gibi gösterilmeye başlanmıştır.

Sosyal sigorta kuruluşları farklı norm ve standartlarda hizmet vermesinin dışında, bu kuruluşlar farklı bakanlıklara bağlıdır. Emekli Sandığı, Maliye Banklığına bağlı iken, SSK ve Bağ-Kur ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak hizmet vermektedir. Ayrıca, devletin primsiz sosyal güvenlik hizmetleri içinde yaptığı hizmetlerde Emekli Sandığı aracılığıyla yapılmaktadır. Yani, sosyal güvenliğin uygulama şekli olan sosyal sigorta kuruluşları arasında hiçbir bağ yoktur. Bu sadece farklı bakanlıklara bağlı olan Emekli Sandığı ile diğer sosyal sigorta kuruluşları arasında değil aynı bakanlık çatısı altında olan SSK ve Bağ-Kur arasında bile zamanla farklı uygulamalar ve farklı standartlar oluşmuştur.

Sosyal sigorta kuruluşları arasında zamanla oluşan hizmet kalitesi farkı, sosyal sigorta kurumlarına olan güvenin kaybolmasına neden olmuştur. Sistemde kalite açısından en iyi hizmeti veren Emekli Sandığına doğru diğer kurumlardan bir geçiş oluşmaya başlamıştır. Bu durum sistemde, Emekli Sandığı dışındaki sosyal sigorta kuruluşlarına karşı bir güvensizlik oluşmasına yol açmıştır. Böylece, SSK ve Bağ-Kur'un açıkları hızla artmaya başlamıştır. Çünkü, sosyal sigorta kurumlarına olan güvenin kaybolması prim ödeme ve sistem dışına çıkmayı teşvik etmektedir.

Sosyal sigorta sisteminde yaşanan sorunun sebebi mesleki farklılaşma ve kurumsal güven dışında kurumların gelir-gider dengesizliğine yol açan faktörlerdir. Bunların en önemli sebebi de kurumlara yapılan siyasi müdahalelerdir. Kurumların kanunlarında özerk kurumlar olduğu belirtilmesine rağmen kurum yönetimlerinin siyasi irade tarafından atananların çoğunlukta olması sosyal sigorta kurumlarının sigorta tekniği dışında çalışmasına yol açmıştır. Bunun dışında kurumların finansman yapısı ve denetim yapısındaki eksikliklerde kurumların yıpranmasına gerektiği gibi çalışmasının önüne geçilmiştir.

Dünya da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan krizin nedenleri incelendiğinde, gelişmiş ülkelerde krizin nedeni nüfusun yaşlanması iken, gelişmekte olan ülkelere ve ülkemizde krizin nedenleri politika eksikliği kayıt dışılık ve siyasi müdahaleler gibi nedenler dayandığı görülmektedir. Dikkat edilecek olursa, krizin nedenleri arasında örgütlenme ile ilgili herhangi bir neden bulunmamaktadır. Bugün dünya da uygulana dört ana model sosyal güvenlik sistemi vardır. Bu sistemlere uygun ülkelere incelendiğinde ortaya çıkan sonuç

Beveridge modeli ve İskandinav modeli dışındaki sistemleri uygulayan ülkelerin sistemleri çoklu yapıda ve mevzuatta dağınıklık hakimken, bu iki modelde sistemlerin daha bütünlük arz etmekte ve tek çatı yaklaşımına yaklaştığı görülmektedir.

Sosyal sigorta sisteminde karşılaşılan sorunlar için önerilen tek çatı altında birleştirme önerisi için literatürde üç farklı yöntem vardır. Bu yöntemlerden sosyal sigorta kurumlarının tek bir bakanlık çatısı altında toplanması ve tek bir özerk kurum altında toplanması önerisi sistem açısından kurumsal güveni kaybetmiş kurumları ortadan kaldırmayacağından sorunların aşılması için sisteme çözüm getiremeyecektir. Bu nedenle, üçüncü birleştirme önerisi olan sosyal sigorta kurumlarının tasviye edilerek tek bir sosyal sigorta kurumu kurulması fikri daha ön plana çıkarmaktadır.

Tek çatı birleştirme ile sosyal sigorta kuruluşlarında ulaşılmak istenen amaçlar, norm ve standart birliğinin sağlanması ve kurumlar arasında ortak uygulamalar geçilmesidir. Böylece kurumlar arasında farklılıklar ortadan kalkacak ve bu farklı uygulamalardan ortaya çıkan etkinsizliğin önün geçilmiş olacaktır.

Bu açıklamalar çerçevesinde, sosyal sigorta kuruluşlarının kendinden beklenen görevleri yerine getirmemesi ve kurumların siyasi müdahaleler sonucu artık sosyal sigorta kurumu niteliğini kaybetmiştir. Emekli Sandığının da bürokrasi tarafından kendi çıkarları açısından kullanılmaya başlanması ile kurumların içine düştüğü çıkmazdan ve sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın ortadan kaldırılması için sosyal sigorta kuruluşlarının tek çatı altında birleştirilmesi, yani tek bir sosyal sigorta kurumu tarafından norm ve standartlar çerçevesinde hizmet vermesi gereklidir. Böylece sosyal sigorta sisteminde yaşana krizin aşılması yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Sistemin sadece tek çatı altında toplanması ile sistemdeki sorunların aşılması mümkün görünmemektedir. Tek çatı birleştirilmesi ile sadece sistemdeki krizi yaratan nedenleri ortadan kaldırdığı taktirde başarılı olacaktır. Tek çatı birleştirme ile sosyal sigortalar kurumlarında belirlediğimiz aksaklıklarında ortadan kaldıracak bir birleştirme modeli ile aşılabilecektir. Bu nedenle öncelikle şu ana kadar yapılan tüm düzenlemelerden vazgeçilerek sosyal sigorta kuruluşlarının yeniden yapılandırılması çalışmalarında tek çatı yaklaşımı uygulanmaya konulmalıdır. Fakat tek çatı yaklaşımı çerçevesinde kurumların bugün karşılaştıkları sorunla çözümleyerek bir tek çatı

yaklaşımı benimsenmelidir. Sadece tek açtı uygulaması sistemdeki sorunları çözmeyecek daha da derinleştirecektir. Tek çatı uygulamasına geçildiği takdirde Türkiye’de var olan sosyal sigorta kuruluşlarının tasviye edilerek yeni bir sosyal sigorta kurulması ve tüm mesleki gruplara bu sosyal sigorta kurum tarafından tüm risklere karşı aynı hizmet kalitesinde koruma sağlanması gereklidir.



KAYNAKÇA;

AĞAR Tuğrul (1991); “Sosyal Güvenlik Sistemimiz Yeniden Gözden Geçirilmeli” Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İşveren Derisi, Cilt; XXIX Sayı; 7, İstanbul.

AĞAR Tuğrul (1991); “Sosyal Güvenlikte Neredeyiz ve Ne Yapmalıyız?” Türkiye İktisat Dergisi, Yıl; 4, Sayı;10, Ankara.

AKALIN Güneri (2000); “ Sosyal Güvenlik Sistemimiz; Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, Liberal Düşünce Dergisi, Cilt:5, Sayı18, Bahar.

ALKAN İrfan (2002); “Prim Oranları” Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl;4 Sayı;16 Ekim-Aralık, Ankara.

ALPER Yusuf (1990); “1990’lı Yılların Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler”, Çimento İşveren Dergisi Cilt;4, Sayı:6.

ALPER Yusuf (1993); “Sosyal Sigortaların Kapsamındaki Gelişmeler, 1981-1991”, Çimento İşveren Dergisi Sayı:5, Cilt: 7, Eylül.

ALPER Yusuf (1999); “Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik”, Çimento İşveren Dergisi Sayı:3, Cilt: 13 Mayıs İstanbul.

ALPER Yusuf (1999); Sosyal Sigortalar Finansmanında Değişiklik, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri, Çimento Müstahsiller İşverenleri Sendikası, Antalya.

ALPER Yusuf (2000); Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK ve BAĞ-KUR) , Genişletilmiş 3.baskı, Bursa.

ALPER Yusuf (2003); “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma ve Denetim”, Erişim; <http://www.isguc.org/alper1.htm>.

ALTAN Mikail (1999); “Bağ-Kur’un Özelleştirilmesi” , Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl;1999 Cilt;2, Sayı;1 Konya.

ARICI Kadir (1999a); Sosyal Güvenlik Dersleri, Ankara.

ARICI Kadir (1999b); Sosyal Güvenlik, Özçelik-İş Sendikası Yayınları No:15, Ankara.

ATKINSON A.B (1989); Social Insurance and Maintenance in Poverty and Social Security, Poverty and Social Security, Hertfordshire:Harvester Wheatsheaf.

AYDIN Ufuk (1998); “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepleri ve Uygulamalar”, Çimento İşveren Dergisi Cilt: 12, Sayı: 5.

BAĞKUR (2001); Bağ-Kur İstatistik Yıllığı, Ankara.

BALİ Besim Bülent (2000); Privization of Social Security Systems; The Case of Turkey, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayın No;13, İstanbul.

BANGER Gürol (2003); “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK’nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları”, İşveren Dergisi, Mayıs,2003.

BALCI Selçuk (2001); “Sosyal...Güvenlik, Devlet, Haklar...” Sosyal Güvenlik” Dünyası Dergisi, Yıl:4, Sayı 10, Nisan, Ankara.

BİLGİLİ Özhan (2002); “Sosyal Sigortalar Kurumu Yoklama Memurları ile Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdarelerin Denetim Elemanlarının 506 Sayılı Kanun Kapsamındaki Denetim Yetkileri” Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:4, Sayı:13 Ocak-Mart, Ankara.

BİRCAN İsmail (1998); Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik; Sorunlar ve Perspektifler Ekonomi Forumu, Toplantı Sonuç Raporu,İstanbul.

CENTEL Tankut (1997); Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim – Avrupa Türkiye Karşılaştırılması- Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları No;247, İstanbul.

CHP (2003); “Sosyal Güvenlik Reformu Raporu”,

Erişim; www.chp.org.tr/index.php?module=reports&page=list_sub_reports&par_id=15, Erişim Tarihi; 18.06.2003.

ÇAKIR Murat (2001); “Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Üzerine” Yıl:4, Sayı: 10, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi” Nisan,Ankara.

ÇELİK Abdulhalim (2002); “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye” Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası,Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

ÇELİK Galip (1995); “Sosyal Güvenlik Ve Emekli Sandığı” Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu, Yayın No; DPT:2420 –ÖİK:479, Ankara.

ÇELİK Necati (1997); “2000’e doğru Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği”, Hak-İş Konfederasyonu Yayınları No:23, Ankara.

ÇELİKOĞOLU İlyas (1994); “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması” DPT Uzmanlık Tezi, Nisan, Ankara.

ÇSGD (1998); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi 75. yıl Özel Sayısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Dergisi, Yıl;1, Sayı;1 Ekim-Aralık , Ankara.

ÇSGD (1999); “Sosyal Güvenlik Kavramı Ve Kapsamı” , Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 2, Ocak – Aralık Ankara.

ÇSGD (2001); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Çalışma Raporu, Ankara.

ÇUBUK Ali (1979); “Sosyal Politika” , Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No;123, Ankara.

DİLİK Sait (1991); Sosyal Güvenlik, Ankara.

DİLİK Sait (1992); Sosyal Güvenlik, Ankara

DPT (1970); “Türkiye de Sosyal Güvenlik Sistemi”, Spd Planlama şb,Yayın No; DPT:892 – SPD :205, Ankara.

DPT (1995); “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu, Yayın No: Dpt: 2420-ÖİK:479”, Ankara.

DPT (2001) ; “Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Yayın No: Dpt: 2592-ÖİK:604, Ankara.

DPT (2003); “Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT:2593 – ÖİK:605, Erişim; <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalhi/oik605.pdf>.

DELSEN Lei ve Diğerleri (2000); Social Security and Solidarity in the European Union. May.

ENEY Hasan (1995); “Bağ-Kur Hakkında Notlar” , Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Raporu, Yayın No; DPT:2420 –ÖİK:479, Ankara.

FELDSTEIN, M. (1974); Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. Journal of Political Economy, 82: 905–926.

FELDSTEIN Martin (1979); “Effect of Social Security and Saving”, NBER. Working Paper No; 334, Erişim: <http://www.nber.org/papers/w334>.

FELDSTEIN, LIEBMAN, Martin, Jeffrey B. (2001); “Social Security”, NBER Working Paper No; 8451, <http://www.nber.org/papers/w8451>.

FIRAT Zerrin (2002); “Küreselleşme Sürecinde Devletin Değişen Fonksiyonları ve Sosyal Hizmetlerin Yeri, <http://www.isguc.org/zfirat2.htm>.

FİŞEK, ÖZSUCA, ŞUĞLE, Gürhan, Şerife T., Ali (1997); Sosyal Sigortalar Tarihi 1946-1996, Tarih Vakfı, Ankara.

HAZİNE (2003); “Kamu Kesimi Genel Dengesi”, Erişim; <http://www.treasury.gov.tr/arastirma/kamukesimigeneldengesi.pdf>.

ILO (1984); Into the twenty first Century; the Development of Social Security, Geneva.

GÖNENCAN Zahit (2003); “Osmanlı Döneminde Sosyal Güvenlik Sistemleri”

Erişim; <http://www.cmis.org.tr/dergi/012001/z-g%F6nencan.pdf>,

Erişim Tarihi; 14.05.2003.

GÖV Abulkadir (1999); “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Marmara Üniversitesi İİBF Öneri Dergisi, Cilt; 2, Sayı; 11, İstanbul.

GÜVEN Ercan (1976); “Sosyal Sigortalar Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları”, İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayınları, No: 149/91, Eskişehir.

GÜVEN Ramazan (2003); “Sosyal Sigortalar Kurumu’nun (SSK) Finansal Sorunları ve Bunlara İlişkin Çözüm Önerileri”, DPT Uzmanlık Tezi, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/guvenr/ssk.html>.

GÜZEL ,OKUR, Ali Rıza, Ali (1999); “Sosyal Güvenlik Hukuku”, Yenilenmiş Beta Yayınları, Yedinci Bası, İstanbul.

KAHRIMAN,UĞURLU (2002),Ercan,Hakan, Sosyal Sigortalar Açısından İşveren ve Sigortalıların Prim Yükünün Azaltılması konusunda öneriler,Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Ekim-Aralık Yıl:4 Sayı:16 Ankara.

KORKMAZYİĞİT Musa Hikmet (1996); Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz? Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:51, No:1-4 Ocak-Aralık.

KUŞOĞLU Bülent (1999); “Sosyal Güvenlik, SSK’nın Sorunları ve Alternatif Çözümleri”, Özçelik-İş Sendikası Yayınları No:15, Ankara.

KRİSTAL-İŞ (2003); SSK Raporu: Gerçekler Ve Yalanlar, Erişim; <http://www.kristalis.org.tr/arastirma.htm>.

LORDOĞLU,ÖZAR, Kuvvet,İsmail (1998); “Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik ; Sorunlar ve Perspektifler Ekonomi Forumu” İstanbul.

MULLİGAN, MARTİN (1999); Casey, Xavier Sala-i, “Social Security in Theory and Practice (I) : Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications For Reform” NBER Working Papers,
Erişim; <http://www.nber.org/papers/w7118>, Erişim Tarihi; 20.04.2003.

MUTER, GÖKBUNAR (1998); “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri” Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi
Cilt;14 Sayı;1 İstanbul.

OKUYAN Yaşar (1999); “Sosyal Güvenlik Üzerine Bir Konuşma, Sosyal Sigortalarda Yeniden Yapılanma Semineri” Çimento Müstahsilleri Sendikası
Antalya.

OKUYAN Yaşar (2001); “Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma ve Kayıt Dışı İstihdam” SSK bülteni, Yıl;16, Sayı;79, Ankara.

ORAL Sümer (1991); “Sosyal Güvenlik Sistemine Kısa Bir Bakış” Türkiye İktisat Dergisi Yıl:4, Sayı:10, Ankara.

ÖNAL Ekrem (1997); “2000’e doğru Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği Forumu” Hak-İş Konfederasyonu, Ankara.

ÖRNEK Hüsamettin (1990); Sosyal Güvenlikte Devlet Katkısı Ve Tek Çatı Altında Birleştirme”, Karınca Kooperatif Postası, Yıl;56, Sayı;641, Mayıs 1990.

ÖZGEN Atıf (1999); “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Düşünceler ve Öneriler”, SSK bülteni Sayı;74, Yıl;14, Temmuz-Aralık, Ankara.

ÖZGEN Atıf (2001); “Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mevcut Durumu Işığında Sosyal Güvenlik Sisteminin Geleceği”,Yıl:4, Sayı: 10, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Nisan, Ankara.

ÖZGEN Atıf (2003); “Sosyal Güvenlikte Finansman Sorunu ve SSK”,
Erişim; <http://www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/bulten/bulten82/h12.jsp>,
Erişim Tarihi; 16.03.2003.

ÖZTÜRK Ercüment (2003); “Sosyal Güvenliğin Tek Çatı Altında Toplanması Genel Sağlık Sigortasının Oluşturulması”, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:5 Sayı:7 Ocak Şubat, Ankara.

PEKER Ayşe (1997); “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”,
Erişim; www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/teblig/97/ayse/pdf
Erişim Tarihi; 18.05.2003.

PUFFERT Douglas J. (1988); “Social Security Finance in Developing Countries”
World Bank Developing Reports Washington, America.

POLAT Celal (2001); Kayıt Dışı İstihdam ve Çözüm Önerileri, SSK
Bülteni, Yıl:16 , Sayı: 80 Ankara.

SBSMD (2001); SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri Derneği: SSK Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı İşlevsiz Kılınmamalıdır!, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl:4, Sayı:11 Mayıs-Temmuz, Ankara.

SEÇER Şebnem (1999); “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal bilimler dergisi, Cilt:1, Sayı:3, İzmir.

SÖZER Ali Nazım (1991); Sosyal Sigorta İlişkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, No:0906.AR.89.012.074, İzmir.

SSK BAŞKANLIĞI ÇALIŞMA RAPORU (2001); Çalışma Raporu, Ankara.

SSK (2003); Sosyal Sigorta Kurumu Tarihçesi,
Erişim; http://www.ssk.gov.tr/wps/portal/_pagr/111/_pa.111/146?cpid=45
Erişim Tarihi; 05.05.2003.

SÜNGÜ Yakup (2003a); Sigorta Primi Tahsilatının Artırılması, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl; 5 Sayı; 17, Ocak-Şubat, Ankara.

SÜNGÜ Yakup (2003b); 4958 Sayılı İle Genişleten Kayden Tespit Yetkisi, Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi, Yıl; 5 Sayı; 20, Temmuz-Ağustos, Ankara.

ŞEN Murat (2002); Osmanlı Devletinde Sosyal Güvenlik: Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar, Çimento İşveren Dergisi Cilt:16, Sayı:6, Ankara.

ŞAĞAR Ahmet (1999); Sosyal Sigortalar Kurumu Bütçeleri , Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dergisi Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Dergisi, Yıl:2, Sayı:2, Ocak- Mart, Ankara.

ŞAFAK Mehmet (2002); Bireysel Emekliliğe Yönelik Vergileme Rejimi ve Değerlendirilmesi,

Erişim; www.finanskulup.org.tr/etkinlikler/toplantilar/msafak280601,

Erişim Tarihi; 19.12.2002.

ŞAĞAR Ahmet (1999); Sosyal Sigortalar Kurumu Bütçeleri , Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dergisi Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Dergisi, Yıl:2, Sayı:2, Ocak- Mart, Ankara.

ŞAKAR Müjdat (1992); Sosyal Güvenliğin Finansmanı,Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Sosyal Güvenlik Kurultayı, Cemiyet Yayınları No; 2, Ankara.

ŞAKAR Müjdat (2002); Sosyal Güvenlikte çözüm, özelleştirme değil, özerkleştirmedir, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Dergisi, Cilt; XXX, Sayı; 11, İstanbul.

TALAS Cahit (1997); Toplumsal Ekonomi: Çalışma Ekonomisi, İmge Kitabevi Yayınları Ankara.

TİSK (1989); “Sosyal Yönleriyle Avrupa Topluluğu”, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara.

TİSK (1991); “Sosyal Güvenlik Primlerinin Ekonomi İçindeki Yeri” Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İşveren Derisi, Cilt; XXIX Sayı; 7, İstanbul.

TİSK (1994); “Dünya da Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye”, TİSK inceleme yayınları 11, Ankara.

TİSK (1995); “Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması”, TİSK İnceleme yayınları;18, Ankara.

TİSK (2001); 2001 Yılında İşletmenin SSK Prim Yüğü Net Ücretin Yarısını Geçti,
Erişim; <http://www.tisk.org.tr/duyurular.asp?ayrinti=True&id=537>,
Erişim Tarihi; 12.05.2003.

TUNCAY Can A. (1998); “TÜSİAD’ın Sosyal güvenlik Raporunun
Ardından”,Çimento İşverenleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı;11 Ocak, İstanbul.

TUNCAY Can A. (2002); Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri,10.Bası. Beta
Yayınları,İstanbul.

TUNCAY Can A. (2003); “Bireysel Emeklilik Sistemi Üzerine”,
Erişim; <http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak20002.doc>,
Erişim Tarihi; 18.06.2003.

TÜRK-İŞ (1976); Sosyal Güvenlik Kavramı ve Uygulaması, Türk-iş Yayınları,
İstanbul.

TÜSİAD (1997); Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma, Yayın
No; TÜSİAD-T/97- 10/217, İstanbul.

YAVUZYİĞİT Musa Hikmet (1996); Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz?, Ankara
Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara.

YAZGAN Turan (1975); Sosyal Sigorta Kavramı, İstanbul Üniversitesi İktisat
Fakültesi, İstanbul.

YDK (2003) ; “Sosyal Güvenlik Kuruluşları”
Erişim; http://www.ydk.gov.tr/kit99/sekizinci_bolum.htm,
Erişim Tarihi; 12.05.2003.

YERELİ, KARADENİZ, Burçin, Oğuz (2004); Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdamın
Vergi Kayıp Ve Kaçakları Üze,ine Etkisi, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu, Belek
Antalya.

YÜKSEL Nihat (2002); “Sosyal Sigorta Sistemimiz; Sorunlar ve Çözüm Önerileri”,
İşveren dergisi Cilt; 40 Sayı;5 İstanbul.

İNTERNET KAYNAKLARI ;

www.amelebirliigi.gov.tr , Erişim Tarihi; 21.04.2003.

www.anap.org.tr, Erişim Tarihi;17.08.2003.

<http://www.bumko.gov.tr/WEB/istatistik/KONS.BUT.GIDER/sosyalg.htm>,
Erişim Tarihi; 14.08.2003.

<http://www.isguc.org/e-cozum.php>, Erişim Tarihi: 18.06.2003.

www.oyak.com.tr, Erişim, 10.05.2003.

www.emekli.gov.tr, Erişim Tarihi: 08.06.2003

www.bagkur.gov.tr, Erişim Tarihi: 09.06.2003

www.calisma.gov.tr, Erişim Tarihi: 14.08.2003.

www.dpt.gov.tr, Erişim Tarihi; 24.05.2003.

<http://www.hazine.gov.tr/stat/finans/ti45.xls>, Erişim Tarihi; 12.07.2003.

<http://www.ilo.org/public/english/sossec/publ/ess/table14.htm>, Erişim Tarihi; 14.05.2003.

<http://www.ssk.gov.tr/wps/sskroot/bulten/bulten82/h12.jsp>,

Erişim Tarihi; 10.05.2003.

www.ssk.gov.tr, Erişim Tarihi; 20.04.2003.

www.turkis.org.tr, Erişim Tarihi; 03.06.2003.

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2002/europe/guide.html>, Erişim Tarihi;
16.07.2003.

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2002/asia/guide.html#mt1>, Erişim
Tarihi; 10.07.2003.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Kuruluş Yasası	08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Kanun	09.07.1945 tarihli ve 4792 sayılı Kanun	02.09.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun
Hizmet Yasası	08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Kanun	17.07.1964 tarihli ve 506 sayılı Kanun	02.09.1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun
Kapsadığı Nüfus Grubu	657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabii çalışanlar	Hizmet akdine göre ücretle çalışanlar	Kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar
Uygulanan Sigorta Kolları	İş kazaları (Vazife Malullüğü) Hastalık*(Emekli, Dul ve Yetimler) Malullük Yaşlılık Ölüm *Sandık iştirakçilerinin ve aile bireylerinin sağlık yardımları çalıştıkları kuruluşlarca sağlanmaktadır.	İş kazaları Meslek Hastalıkları Analık Malullük Yaşlılık Ölüm İşsizlik	Hastalık (Sağlık Sigortası) Malullük Yaşlılık Ölüm

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Sağlanan Yardımlar	İş Kazaları (Vazife Malullüğü) İştirakçinin Görevi sırasında veya Kurumunun verdiği diğer işleri yaparken malul olması halinde; Kendisine Vazife Malullüğü Aylığı, Ölümü halinde, hak sahiplerine Ölümlük aylığı bağlanır.	İş Kazaları- Meslek Hastalıkları Sigortası İş kazası veya meslek hastalığı geçiren sigortalıya; sağlık yardımı yapılması Çalışmadığı günler için günlük ödenek verilmesi, Protez, araç ve gereçlerin sağlanması, Çalışma gücünün en az %10'unu kaybeden sigortalıya gelir bağlanması, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen sigortalı hak sahiplerine gelir bağlanması, cenaze masrafi karşılığı verilmesi.	İş Kazaları- Meslek Hastalıkları Sigortası Uygulanmamaktadır.
Sağlanan Yardımlar	Hastalık (Sağlık Yardımı) Sandıktan aylık alan emekli, malul, dul ve yetimler, aile bireylerine sağlık yardımı yapılması, protez araç ve gereçlerin sağlanması.	Hastalık Sigortası Sigortalı, emekli, dul ve yetimler ile aile bireylerine sağlık yardımı yapılması (eş ve ana babalar hariç) protez araç ve gereçlerin sağlanması. Sigortalılara hastalığı nedeniyle çalışmadığı günler için geçici iş göremezlik geliri verilmesi.	Hastalık (Sağlık Sigortası) Sigortalılar, emekli dul ve yetimler ile aile bireylerine sağlık yardımı yapılması.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Sağlanan Yardımlar	Analık Sigortası Uygulanmamaktadır.	Analık Sigortası Sigortalı kadın ile sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin analığı halinde; Doğumda gerekli yardımları yapılması Gebelik muayenesinin, yaptırılması ve gerekli sağlık yardımlarının sağlanması, Emzirme yardımı verilmesi, Sigortalı kadının doğumundan önce ve sonra çalışmadığı günler için, günlük ödenek verilmesi.	Analık Sigortası Uygulanmamaktadır.
Sağlanan Yardımlar	Malullük Sigortası Görev Malullüğü dışında, tedavisi imkansız Hastalıklar nedeniyle görevlerini yapamayacak derecede malul olan iştrakeçilerin malullük aylığı sağlanması, Aylığa hak kazanmayanlara toptan ödeme yapılması.	Malullük Sigortası Çalışma gücünün en az 2/3'ünü kaybeden veya, Tedavisi sonucu çalışamaz durumda olduğu tespit edilen veya, İş kazası-meslek Hastalığı sonucu çalışma gücünün en az %60'ını kaybeden sigortalılara malullük aylığı bağlanması.	Malullük Sigortası Çalışma gücünün en az 2/3'ünü kaybeden sigortalıya malullük aylığı bağlanması.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Sağlanan Yardımlar	Yaşlılık (Emeklilik) Sigortası Emekli aylığı bağlanması. Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması.	Yaşlılık Sigortası Yaşlılık aylığı bağlanması. Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması.	Yaşlılık Sigortası Yaşlılık aylığı bağlanması. Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması.
Sağlanan Yardımlar	Ölüm Sigortası İştirakçi, emekli ve malütlük aylığı almakta iken ölenlerin hak sahiplerine aylık bağlanması, Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması. Cenaze masrafi karşılığı ödenmesi (Bu yardım ilgilinin emekli olduğu kuruluşun tahsis edilir).	Ölüm Sigortası Sigortalı iken veya malütlük yaşlılık aylığı almakta iken ölenlerin hak sahiplerine aylık bağlanması. Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması. Cenaze masrafi karşılığı ödenmesi.	Ölüm Sigortası Sigortalı iken veya malütlük, yaşlılık aylığı almakta iken ölenlerin hak sahiplerine aylık bağlanması. Aylığa hak kazanamayanlara toptan ödeme yapılması. Cenaze masrafi karşılığı ödenmesi.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Sağlanan Yardımlar Yardımlardan Yararlanma Koşulları	İşsizlik Sigortası Uygulanmamaktadır. İş Kazası (Vazife Malûlûğü) Staj Süresi Yoktur.	İşsizlik Sigortası İşsiz kalanlara işsizlik maaşı ödenmesi, işsiz kalan süre için, hastalık ve analık prim ödemesi, istirahatlı oldukları süre için geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi, danışmanlık hizmeti verilmesi, yeni iş bulunması, işsize meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, İş Kazaları- Meslek Hastalıkları Sigortası Staj Süresi Yoktur.	İşsizlik Sigortası Uygulanmamaktadır. İş Kazaları- Meslek Hastalıkları Sigortası Uygulanmamaktadır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	Hastalık Emekli, dul yetimler ile bunların aile bireyleri yararlanırlar	Hastalık Sigortası Sigortalının kendisinin sağlık yardımlarından yararlanabilmesi için 120 gün prim ödeme şartı getirilmiştir. Bu sürenin 60 günü de hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki 6 ay içinde yapılmalıdır. Yurt dışı tedavisi için hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde 90 gün prim ödemiş olması gereklidir. Sigortalının aile bireyleri sağlık yardımlarından yararlanabilmesi için hastalığın anlaşıldığı önce 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olması gereklidir.	Hastalık (Sağlık Sigortası) Sigortalılar ile aile bireylerinin sağlık yardımlarından yararlanabilmesi için, ilk defa sigortalı olanların sağlık yardımından yararlanmaları, en az sekiz ay, yeniden sigortalı olanların ise en az dört ay eksiksiz sağlık sigortası primi ödemiş olmaları, sağlık ve sigorta prim borcu bulunmaması şartına bağlıdır. Prim ve gecikme zammı borçlarının olamaması gereklidir.
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	Analık Sigortası Uygulanmamaktadır. (İştirakçilerin analığı ile ilgili giderler çalıştıkları Kuruluşlarca karşılanır)	Analık Sigortası Sigortalı kadın için, doğumdan önceki bir yıl içinde 90 gün, sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşi için 120 gün analık sigortası primi ödemiş olması gereklidir.	Analık Sigortası Uygulanmamaktadır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	Malullük (Adi Malullük) Sigortası İştirakçinin en az 10 yıllık fiili hizmeti bulunması gereklidir	Malullük Sigortası Sigortalının toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıllık sigortalılık süresinde her yıl ortalama 180 gün prim ödemiş olması gereklidir. Kurum hastanelerince düzenlenecek usulüne uygun sağlık kurulu raporları ve dayanağı tıbbi belgelerin incelenmesi sonucu çalışma gücünün en az 2/3'ünü yitirdiği, İlgili kanunun, 34 üncü maddesi gereğince yapılan tedavi sonunda Kurum sağlık tesisleri sağlık kurullarınca düzenlenecek usulüne uygun rapor ve dayanağı tıbbi belgelerin incelenmesi sonucu çalışma gücünün en az 2/3'ünü yitirdiği tespit edilenler.	Malullük Sigortası Kanunun 28 inci maddesine göre malûl sayılmak, Sigortalının en az 5 tam yıl prim ödemiş olması gereklidir. Yazılı istekte bulunmak ve istek tarihi itibarıyla prim ve her türlü borçlarını ödemiş olmak, Ancak, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu gücünün en az üçte ikisini kaybedenler hakkında malul olan sigortalılar için prim ödeme süresi aranmaz.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	Emeklilik (Yaşlılık) Sigortası Kadınlar için 20 yıl,Erkekler için 25 yıl hizmet süresini dolduranlar. Kademeli geçiş öngörülmüştür. Yeni işe girenler Erkekler 60, Kadınlar 58 yaşında emekli olacaktırlar. İştirakçilerden haklarında yaş haddi hükmü bulunanlar kurumlarınca re'sen veya 61 yaşını doldurduklarında emekli edilecektir.	Emeklilik Sigortası Kadın 58, Erkek 60 yaşını doldurmuş olması şartı ve en az 7000 gün prim ödemiş olması, Kadın 58, Erkek 60 yaşını doldurmuş ve en az 4500 gün prim ödemiş ise durumunda Kısmi aylık gerekir.	Emeklilik Sigortası Kadın 20 yıl Erkek 25 yıl prim ödeme süresi doldurmuş olması Ayrıca emekli olabilmesi için belirlenen yaş sınırını geçmiş olması gerekir, Yeni başlayanlar için Erkekler 60 Kadınlar 58 yaş sınırı getirilmiştir. Ayrıca Kadınlar 60,erkeklerde 62 yaşını doldurup 15 yıl prim ödeyenlere Kısmi emeklilik aylığı bağlanır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	Ölüm Sigortası İştirakçinin en az 10 yıllık fiili hizmeti bulunması	Ölüm Sigortası Sigortalının toplam olarak 1800 gün veya en az 5 yıllık sigortalılık süresinde yılda ortalama 180 gün prim ödemiş olması gerekir.	Ölüm Sigortası Sigortalının en az 5 yıl prim ödemiş olması. En az beş tam yıl sigorta primi ödemiş olanlardan toptan ödeme talebinde bulunmakla beraber, toptan ödeme yapılmadan ölen, Ancak, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölenler için prim ödeme süresi aranmaz.
Yardımlardan Yararlanma Koşulları	İşsizlik Sigortası Uygulanmamaktadır.	İşsizlik Sigortası Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son 3 yıl içinde, 600 gün prim ödeyenlere 180 gün, 900 gün işsizlik primi ödeyenlere 240 gün, 1080 gün prim ödeyenlere 300 gün, işsizlik ödeneği verilecektir.	İşsizlik Sigortası Uygulanmamaktadır

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkların Hesaplanması	İş Kazası (Vazife Malullüğü Aylığı) İştirakçinin gösterge ve ek göstergesi toplamının, katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın fiili ve itibari hizmet süresi 30 yıla kadar olanlara %80'i, 30 yıldan fazla olanlara (%80 + 30 dan fazla her yıl için %1 ilavesi ile) bulunacak aylığı, malullük derecesine göre en az %15, en çok %60 artırılarak ödenir.	İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası Geliri Sürekli ve tam iş göremezlikte sigortalının prime esas yıllık kazancının %70'i oranında gelir bağlanır. Kısmi iş göremezlikte sigortalıya bağlanacak gelir tam iş göremezlik geliri gibi hesaplanacak miktarın, iş göremezlik derecesi oranındaki tutarı kadar gelir bağlanır.	İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası Uygulanmamaktadır.
Aylıkların Hesaplanması	Malullük (Adi Malullük) Aylığı İştirakçinin gösterge ve ek göstergesi toplamının, katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın, Fiili ve itibari hizmet süresi 25 yıl olanlar için %75 oranında bağlanır.	Malullük Aylığı Malullük aylığı bağlanmasına hak kazanan sigortalıya, ortalama yıllık kazancın %60'ının 1/12 si oranında malullük aylığı bağlanacaktır.	Malullük Aylığı Sigortanın sigortalılık süresi içinde prim ödediği gelir basamaklarının bu basamaklardaki prim ödeme süreleri de dikkate alınarak aylık başlangıç tarihindeki yürürlükteki gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkların Hesaplanması	Malullük (Adi Malullük) Aylığı Bu oran 25 yıldan eksik her tam yıl için %1 eksilir. Fazla her tam yıl için %1 artırılır. Aylık bağlama oranı %100'ü geçmez.	Malullük Aylığı Sigortalı başkasının bakımına muhtaç ise, aylık bağlama oranı %70 olarak verilir.	Malullük Aylığı Ortalamanın % 65'idir. Başka birine muhtaç sigortalıya %75 oranında malullük aylığı bağlanır.
Aylıkların Hesaplanması	Yaşlılık (Emeklilik) Aylığı Yaşlılık aylığının hesaplanmasında gösterge ve memur maaş katsayısı dikkate alınmaktadır, kişinin çalıştığı kurum ve statüsü dikkate alınarak emekli aylığının hesaplanmasında değişik faktörler dikkate alınmaktadır. İştirakçinin gösterge ve ek göstergesi toplamının katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktardır,	Yaşlılık Aylığı 4447 sayılı kanunla yapılan değişiklikle katsayı ve gösterge sistemi kaldırılarak yerine DİE tarafından açıklanan en son TÜFE oranı ile gayri safi yurt içi hasılanın gelişme hızı ile güncelleştirilmiş prime esas ortalama yıllık kazancın aylık oranı ile çarpımı esasın dayalı bir aylık ödeme sistemine göre aylıklar hesaplanmaktadır	Yaşlılık Aylığı Sigortalının aylar itibarıyla prim ödediği gelir basamaklarının, basamaklarda prim ödediği sigortalılık süreleri de dikkate alınarak, emeklilik hakkını elde ettiği tarihte (Bireyin emeklilik talep etmesiyle) yürürlükte olan gelir tablosu üzerinden hesaplanacak ağırlıklı ortalamasının aylık bağlama oranı ile çarpılmasıyla hesaplanacaktır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkların Hesaplanması	Yaşlılık Aylığı Fiili ve itibari hizmet süresi 25 yıl olanlar için %75'i oranında bağlanır, Bu oran 25 yıldan eksik her tam yıl için %1 eksiltilir. Fazla her tam yıl için %1 artırılır. Aylık bağlama oranı %100 geçmez.	Yaşlılık Aylığı Aylık bağlama oranı hesaplanırken prim ödenen ilk 3600 günün her 360 günü için %3.5, sonraki 5400 günün her 360 günü için %2 ve kalan prim günleri için de her 360 güne karşılık %1.5 oranının toplamıdır. Bu hesaplama göre belirlenen aylık bağlama oranı ile ortalama yıllık kazancın 1/12'si ile çarpılarak bulunan miktar yaşlılık aylığı olarak ödenir. Ayrıca tespit edilen prime esas günlük kazanç alt sınırının aylık tutarının %35 inden az olamaz.	Yaşlılık Aylığı Aylık bağlama oranı, toplam sigortalılık süresinin ilk 10 yılın her yıl için %3.5, sonraki on beş yılın her yılı için %2 ve yirmi beş yıldan sonraki her yıl içinde %1.5 oranının toplamıdır. 15 yıl hizmeti olana %45, yaş şartını yerine getiren ve tam prim ödeme süresini dolduranlara %65 oranına göre yaşlılık aylığı hesaplanır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkların Hesaplanması	Ölüm Aylığı İştirakçi emekli iken ölmüş ise aldığı aylığın, çalışmakta iken ölmüş ise hesaplanacak emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığının; Dul eşine %50'si, aylık alan yetimi bulunmayan dul eşe %75'i, Çocuklara ana ve babaların her birine %25'i oranında aylık bağlanır. Hak sahibine bir eş bir çocuk ise eşe %60, çocuğa %30 oranında aylık bağlanır.	Ölüm Aylığı Sigortalı emekli iken ölmüş ise bağlanan aylığın, çalışmakta iken ölmüş ise göstergesinin katsayısı ile çarpımının %60'ı üst gösterge tablosundan bağlanacak aylarda, göstergesinin karşılığı aylık bağlama oranı üzerinden hesaplanacak aylığın, Dul eşine %50'si, aylık alan yetimi bulunmayan dul eşe %75'i Çocuklara, ana ve babalarının her birine %25'i oranında aylık bağlanır. Hak sahibi bir kişi ise, asgari emekli aylığının % 80'inden, iki kişi ise %90'ından az olamaz.	Ölüm Aylığı Sigortalının almakta olduğu veya bağlanmasına hak kazandığı malullük veya yaşlılık aylığının, Dul eşine % 50'si, aylık alan yetimi bulunmayan dul eşe %75'i Çocuklara, ana ve babaların her birine % 25'i oranında aylık bağlanır. Hak sahibi bir kişi ise birinci basamak aylığın %80'inden, iki kişi ise % 90'ından az olamaz. Sigortalının ölümü tarihinde veya sonradan eşine veya çocuklarına yapılması gereken tahsisin toplamı, sigortalya ait tahsisen aşağı olursa, artan kısım eşit paylar halinde, sigortalının bu Kanun ile diğer sosyal güvenlik kanunları kapsamında çalışmayan, bu kanunlar kapsamındaki çalışanlarından dolayı gelir veya aylık almayan ana ve babasına her birinin hissesi sigortalya ait aylığın en çok % 25'i,

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkların Hesaplanması	Ölüm Aylığı	Ölüm Aylığı Yukarıda belirtilen aylık bağlama oranı % 60 olmakla birlikte sigortalının 8100 gün ile 9000 gün arasındaki her 360 gün için aylık bağlama oranı %2; 9000 günden sonraki her 360 gün için ise % 1.5 artırılacaktır.	Ölüm Aylığı 3 tam yıl prim ödeyen, ancak 25 yıldan az sigortalılık süresi olanların ölümü halinde 25 tam yıl prim ödemiş gibi aylık bağlanmasını öngörmüştür.
Aylıkların Hesaplanması	İşsizlik Sigortası Yoktur.	İşsizlik Sigortası İşsizlik ödeneği günlük olarak belirlenir. Günlük işsizlik ödeneği ise sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancın % 50'sidir. Yoktur.	İşsizlik Sigortası Yoktur.
Kıdem Aylığı	İştirakçilere çalıştığı her tam yıl için en çok 25 yıla kadar olmak üzere gösterge rakamının katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda kıdem aylığı aylıklarla birlikte ödenir. Kıdem aylığı iştirakçinin emekliliğinde aylık bağlama oranında ödenir.		

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Taban Aylık ve Sosyal Yardım Zammı	İştirakçilere, taban aylık göstergesi ile taban aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunan miktarda taban aylık ödenmektedir. İştirakçilere ödenen taban aylık karşılığında aylıklara uygulanan oranda kesenek kesilmektedir. Bu ödemeler iştirakçinin emekliliğinde aylık bağlama oranında ödenir.	Kurumdan gelir ve aylık almakta olanlara her ay, aylıkları ile birlikte Sosyal Yardım zammı ödenmektedir. Emeklilere ödenen Sosyal Yardım Zammı karşılığında sigortalılardan prim alınmamaktadır. Sigortalıya yapılacak sosyal yardım zammı DİE tarafından belirlenen TÜFE artış oranı dikkate alınarak artırılabacaktır.	Aylık almakta olanlara her ay aylıkları ile birlikte Sosyal Yardım Zammı ödenmektedir. Emeklilere ödenen Sosyal Yardım Zammı karşılığın da prim alınmamaktadır.
Özel Hizmet Tazminatı	İştirakçilere, en yüksek devlet memuru maaşının unvanlarına göre değişen oranlarda ödenmektedir. İştirakçinin emekliliğinde, en yüksek devlet memuru maaşının % 26'sı aylık bağlama oranı ile çarpılmak suretiyle bulunur.	Yoktur.	Yoktur.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Aylıkları Kesilmesi			
a-) Emekli Aylığı	Emeklinin, sandığa tabi kuruluşlarda her ne suretle olursa olsun çalışması,	Yaşlılık aylığı almakta iken Sigortalı işte çalışması, (Sosyal Destek Primi ödeyerek çalışanlar hariç)	Sigortalının isteği halinde kesilir.
b-) Malül Aylığı	Aylıklının yeniden sandık iştirakçisi olması, Türk vatandaşlığından çıkma,	Sigortalı işte çalışmaya başlaması veya kontrol muayenesi sonucu malullük halinin kalktığına anlaşılmaması halinde kesilir.	Yapılan kontrol muayenesi sonucu malullük halinin kalktığına anlaşılmaması halinde kesilir.
c-) Dul Aylığı	Dul eşin evlenmesi.	Dul eşin evlenmesi.	Dul eşin evlenmesi.
d-) Yetim Aylığı (Erkek)	18 yaşın dolumu, orta öğreniminde ise 20, Yüksek Öğreniminde ise 25 yaşın dolumu.	18 yaşın dolumu, orta öğreniminde ise 20, Yüksek Öğreniminde ise 25 yaşın dolumu, malul erkek çocukların maluliyet halinin kalkması.	18 yaşın dolumu, orta öğreniminde ise 20, Yüksek Öğreniminde ise 25 yaşın dolumu, malul erkek çocukların maluliyet halinin kalkması.
e-) Yetim Aylığı (Kız)	Yetim aylığı alanın sandık iştirakçisi olması ve evlenmesi.	Yetim aylığı alan kız çocuğun evlenmesi veya çalışmaya başlaması.	Yetim aylığı alan kız çocuğun evlenmesi veya çalışmaya başlaması.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
f-) Ana ve Baba aylığı	Muhtaçlığın kalkması, sandık iştirakçisi olması, Ananın evlenmesi.	Aylık bağlandıktan sonra geçimin sigortalı tarafından sağlanmadığının tespiti	Aylık bağlandıktan sonra geçiminin sigortalı tarafından sağlanmadığının tespiti.
Evlenme Toptan Ödemesi	Yoktur.	Evlenmeleri dolayısıyla işten ayrılan veya ayrıldıktan sonra 1 yıl içinde evlenen kadın sigortalılara kendileri ve işverenleri tarafından ödenen maaşluluk, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri toplamının yarısı, Toptan ödeme şeklinde verilir.	Yoktur.
Keseneğe ve Prime Esas Kazançlar	1-) Gösterge Aylığı (Gösterge x Katsayı) 2-) Kıdem Aylığı (20 x Katsayı x Hizmet Yılı) 3-) Taban Aylığı (100 x Taban Aylık Katsayısı)	Gösterge tablosunun en düşük göstergesinin katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktar, prime esas kazancın alt sınırını, üst gösterge tablosundaki en yüksek göstergenin katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktar ise, prime esas kazancın üst sınırını oluşturmaktadır.	Sigortalının gelir basamağına esas göstergesinin katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktardır.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR																					
Keseneğe ve Prime Esas Kazançlar	4-) Özel Hizmet Tazminatı (En Yüksek Devlet Memuru Aylığının x % 26) Bu aylıklar ve tazminat toplamı keseneğe esas miktarı oluşturmaktadır.	Sigortalının bu sınırlar arasında kalmak üzere bir ay içinde hak ettikleri ücret, prim, ikramiye, tazminat gibi ödemeler toplamı aylık prime esas kazanç tutarını oluşturmaktadır.																						
Kesenek ve Prim Oranları	İştirakçi hissesi % 16 Kurum hissesi % 20 TOPLAM % 35 İştirakçinin emekliliğe esas ilk tam aylığının % 25'i iştirakçi, % 25'i Kurum hissesi olmak üzere % 50 oranında kesinti yapılır. Derece ve kademe yükselmesinde ilk aya ait artış farkının tamamı kadar iştirakçiden kesilir ve aynı miktarda kuruma katkıda bulunur.	<table><thead><tr><th>Sigorta Kolları</th><th>Prim Oranları</th><th>Toplam</th></tr></thead><tbody><tr><td>İKMİH</td><td>- 1.5-7</td><td>1.5 -7</td></tr><tr><td>Hastalık</td><td>5 6</td><td>11</td></tr><tr><td>Analık</td><td>- 1</td><td>1</td></tr><tr><td>Mal. Yaş. Ve Ölüm</td><td>9 11</td><td>20</td></tr><tr><td>İşsizlik</td><td>1 2</td><td>3</td></tr><tr><td>Toplam</td><td>15 21.5-30</td><td>36.5-42</td></tr></tbody></table> İKMİH; İş kazası ve meslek hastalıkları SG; Sigortalı İV; İşveren	Sigorta Kolları	Prim Oranları	Toplam	İKMİH	- 1.5-7	1.5 -7	Hastalık	5 6	11	Analık	- 1	1	Mal. Yaş. Ve Ölüm	9 11	20	İşsizlik	1 2	3	Toplam	15 21.5-30	36.5-42	Yaşlılık; Malîllük ve Ölüm Sigortası Primi = Basamak Gelir Tutarı x %20 Sağlık Sigortası Primi = Basamak Gelir Tutarı x %15 Giriş Keseneği = Basamak Gelir Tutarı x 0.25
Sigorta Kolları	Prim Oranları	Toplam																						
İKMİH	- 1.5-7	1.5 -7																						
Hastalık	5 6	11																						
Analık	- 1	1																						
Mal. Yaş. Ve Ölüm	9 11	20																						
İşsizlik	1 2	3																						
Toplam	15 21.5-30	36.5-42																						

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Derece / Basamak Yükselmesi	Her yıl bir kademe, her üç yılda bir derece yükseltilir. Derece ve kademeler; İlkokulu bitirenler için 7 inci derecenin son kademesine kadar, Ortaokulu bitirenler için 5 inci derecenin son kademesine kadar, Liseyi bitirenler için 3 üncü derecenin son kademesine kadar, Yüksekokulu bitirenler için 1 inci derecenin son kademesine kadar, Yükseltililebilir.	Sigortalıların ücretleri işverenle yapılan sözleşmeler çerçevesinde belirlenir. Prime esas ücretlerin belirlenmesinde derece ve kademe uygulanamaz. Ancak, isteğe bağlı sigortalılar seçtikleri derece ve kademelerini 360 gün prim ödemeleri şartıyla bir derece yükseltebilirler.	İlk 12 basamak zorunlu ve 1 yıl doldurulması gereklidir. 13 ve 24. basamaklar arası isteğe bağlı ve en az iki yıl sigortalılıktan sonra yükseltililebilir.
İsteğe Bağlı Sigortalılık	Yoktur.	Her hangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olarak çalışmayanlar. 506 sayılı Kanuna göre tescil edilmiş olmak kaydıyla malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına isteğe bağlı sigorta olabilirler. Toplam prim oranı % 20'dir, ve tamamı sigortalı tarafında ödenir.	Ev kadınları ile Türkiye'de ikamet eden Türk asıllı yabancı uyruklular isteğe bağlı sigortalı olabilirler. Belirli işi olamayanlar Ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tabi olamayanlar, yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarının yanlarında bulunan ve herhangi bir işte çalışmayan eşleri

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAÇKUR
Fili Hizmet Zammı	İştirakçilerin, fiilen çalışılan sürelerle hizmetin geçtiği yerlere göre (Türk Silahlı Kuvvetlerinde, Emniyet teşkilatında, Denizde, lokomotif üzerinde, Devlet Tiyatrosu Sanatkarlığındaki gibi) her tam fiili hizmet süresi eklenmektedir.	Yoktur.	Yoktur.
İtibari Hizmet Süresi	Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapan subay, astsubay, er ve erbaşlar ile diğer iştirakçilerin veya seferberlikte geçen süreleri itibari hizmet süresi olarak sayılır. İtibari hizmet süresi üç aydan az, beş yıldan fazla olamaz.	Malullük yaşlılık ve ölüm sigortasına tabi çalışanlarının en az 3600 günü ağır yıpratıcı işlerde geçen sigortalılar için bu işlerde geçen hizmet sürelerinin her tam yılı için 90 gün itibari hizmet süresi, sigortalılık süresine eklenir.	Yoktur.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Evlenme İkramesi	Evlenmeleri nedeniyle aylığı kesilen dul eş,kız çocukları ve anaya bir defaya mahsus olmak üzere almakta olduğu aylığının iki yıllık tutarı ödenir.	Evlenmeleri nedeniyle aylığı kesilen kız çocuklarına almakta oldukları aylık veya gelirlerinin veya gelirlerinin bir defaya mahsus olmak üzere iki yıllık tutarı ödenir.	Yoktur.
Doğum Yılları	Yoktur.	Sigortalı kadının ve sigortalı erkeğin sigortalı olmayan karısının doğum yapması halinde doğum yardımı yapılır.	Yoktur.
Emzirme yardımı	Yoktur.	Doğum yapan sigortalı kadın veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşi için emzirme yardımı yapılır.	Yoktur.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Ölüm Yardımı Cenaze Masrafı Karşılığı	Yaşlılık – Malütlük aylığı almakta iken ölenlerin ailesine bir maaş tutarında ölüm yardımı ödenir.	Çalışmakta iken veya çalıştığı işten ayrıldığı tarihten bir yıl geçmeden ölen veya malütlük – yaşlılık aylığı almakta iken ölen sigortalının ailesine cenaze masrafı karşılığı ödenir.	Sigortalının veya aylık almakta olanın ölümü halinde ailesine cenaze masrafı karşılığı ödenir.
Muayene Ücreti	Yoktur.	Sigortalılar hariç, sağlık yardımlarından yararlanan diğer nüfus gruplarının, ayakta yapılan muayenelerinde 20 gösterge rakamının katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda muayene ücreti alınır.	Yoktur.
Geçici İş Göremezlik Ödenegi	Yoktur.	İş kazası meslek hastalığı, hastalık veya analık nedeniyle sigortalılara çalışmadığı günler için geçici iş görmezlik ödeneği verilir. Bu ödenek, hastanede yatarak tedavi edilen günler için prime esas	Yoktur.

NORMLAR	T.C. EMEKLİ SANDIĞI	SOSYAL SİGORTALAR KURUMU	BAĞKUR
Sigortalının Başlangıç Yaşı	18 yaşın doldurulduğu tarihtir. Fakat, meslek okulu mezunlarının kaza- rüşet kararı almak suretiyle meslekleri ile ilgili göreve girmeleri halinde, 18 yaştan önce geçen süre de başlangıç olarak alınır.	Sigortalılıkta Başlangıç yaşı yoktur.	Sigortalının başlangıcı 18 yaşını doldurduğu tarihtir.

Kaynak; ÇSGD (2001); Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Çalışma Raporu, Ankara, alınan bu Tablo, tarafımızdan güncellenmiştir.

ÖZGEÇMİŞ

Soner YAKAR

Çukurova Üniversitesi
İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi
01330 Balcalı/ ADANA

KİŞİSEL BİLGİLER

Doğum Tarihi / Yeri : 23.06.1978 / Tarsus
Medeni Hali : Bekar
E-Mail : syakar@mail.cu.edu.tr
Tel : 0 322 338 72 54/211

EĞİTİM DURUMU

1996 – 2001 Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü
2001 – 2004 Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Programı

İŞ DENEYİMİ

2001- Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Araştırma Görevlisi

MESLEKİ İLGİ ALANLARI

Vergi Teorisi
Vergi Hukuku
Sosyal Güvenlik