

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ
SİGORTACILIK ANABİLİM DALI

SOSYAL GÜVENLİKTE
HİZMETLERİN ETKİNLİĞİ VE VERİMLİLİĞİ AÇISINDAN ÖZEL SİGORTA
SİSTEMİNİN YERİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

HAZIRLAYAN:
Hasan Hüseyin KANAR

TEZ DANIŞMANI:
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ

İstanbul 2006

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

Birinci Bölüm

GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK VE SORUNLARI

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI.....	4
II. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI.....	7
1. Sosyal Güvenliğin Doğrudan Amacı.....	7
2. Sosyal Güvenliğin Dolaylı Amaçları.....	10
a. Sosyal Amaçlar.....	10
b. Ekonomik Amaçlar.....	12
c. Siyasal Amaçlar.....	14
III. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI VE FİNANSMANI	17
1. Sosyal Güvenliğin Araçları.....	17
a. Sosyal Sigorta.....	17
aa. Kavram.....	17
bb. Sosyal Sigortanın Yönetimi.....	21
b. Sosyal Yardım.....	22
c. Devletçe Bakılma.....	23
2. Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	24
a. Vergi Yoluyla Finansman.....	25
b. Üçlü Finansman.....	26
aa. Genel Olarak.....	26
bb. Finansman Yöntemleri.....	28
IV.SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL SORUNLARI.....	29
1. Finansmana ilişkin sorunlar.....	30
a. Primler Bakımından	31
aa. Prim Tutarı ve Niteliğine Göre.....	32
bb. Prim Tahsilatına İlişkin Sorunlar.....	33

b. Demografik Bakımdan.....	34
aa. Emeklilik Yaşına İlişkin Sorunlar.....	34
bb. Aktif/Pasif Sigortalı Oranına İlişkin Sorunlar.....	36
c. Sağlık Giderleri Bakımından	37
2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısından Kaynaklanan Sorunlar.....	41
a. Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılığı Sorunu.....	42
b. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özerkliği Sorunu.....	42
c. Yeniden Yapılanma Sorunu.....	43
3. Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar.....	44
4. Siyasal ve Bürokratik Nedenlerden Kaynaklanan Sorunlar.....	44
a. Siyasal Nedenler.....	45
b. Bürokratik Nedenler.....	46
5. Sosyal Güvenliğin Amaçlarından Kaynaklanan Sorunlar.....	47

İkinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARI VE ÖZEL SİGORTALAR

I. ÖZEL SİGORTACILIK VE SİGORTACILIĞIN TEMEL KAVRAMLARI...	50
1. Sigorta Kavramı.....	50
2.Özel Sigorta Sözleşmesi.....	51
3. Özel Sigortaların Uygulama Koşulları.....	54
4. Özel Sigortaların Yarar ve Sakıncaları	54
II. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ÖZEL SİGORTALARIN TARİHÇESİ.....	56
1. Dünya'da Gelişimi.....	56
2 Türkiye'de Gelişimi.....	58
III. TÜRKİYE'DE ÖZEL SİGORTA KURULUŞLARININ YAPISI.....	59
1. Genel Olarak.....	59
2. Kuruluş Esasları.....	60
3. Sigorta Şirketlerinin Yapılanması.....	62
a, Sigorta Şirketlerinin İç Örgütü.....	62
b. Sigorta Şirketlerinin Dış Örgütü.....	63
4. Sigorta Şirketlerinin Finansal Yapısı.....	64
5. Sigorta Şirketlerinin Faaliyetleri.....	65

IV. ÖZEL SİGORTALAR İLE SOSYAL SİGORTALAR

ARASINDAKİ FARKLILIKLAR.....	66
1. Amaca İlişkin Ayrılıklar	67
2. Kuruluşa İlişkin Ayrılıklar.....	68
3. Uygulamalara İlişkin Ayrılıklar.....	69
a Primler Bakımından.....	69
b Sigorta Kapsamına Alınma Bakımından.....	71
c. Risklerin Sigortalanması Bakımından.....	71
d. Fonların Değerlendirilmesi Bakımından.....	72

Üçüncü Bölüm

SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARIN YERİ

I. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA

NEDENLERİ	74
1. Genel Olarak.....	74
2. Sosyal Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler.....	76
3. Özel Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler.....	78

II. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARIN YERİ

VE ÖNEMİ KONUSUNDA GÖRÜŞ VE YAKLAŞIMLAR.....	81
1. Yararlanma Yanlısı Görüşler.....	81
2. Yararlanmanın Karşısındaki Görüşler.....	81
3. Konuya Çeşitli Kesimlerin Yaklaşımları.....	83
a.Hükümet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Yaklaşımı.....	83
b. İşçi Kesiminin Yaklaşımı.....	84
c. İşveren Kesiminin Yaklaşımı.....	85
d. özel Sigorta Şirketlerinin Yaklaşımı.....	86
e. Uluslararası Kuruluşların Yaklaşımı.....	87
4. Görüş ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi.....	88

III. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN

YARARLANMA UYGULAMALARI.....	89
1. ABD için Önerilen Sosyal Güvenlik Reformu Modelleri.....	90
2. Batı Avrupa Ülkelerindeki Uygulama Örnekleri.....	94

a. İngiltere Yaşlılık Sigortası Uygulaması.....	95
b. İtalya'da Yaşlılık Sigortası Uygulaması.....	96
c. Sağlık Sigortası Örnekleri Ve Almanya Sağlık Sigortası Uygulaması.....	98
3. Türkiye İçin Önerilen Modellerde Özel Sigortanın Yeri.....	101
a. ILO Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri.....	101
b. ILO Reform Önerilerinin Eleştirisi.....	107
c. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonunun Sağlık Sigortası Önerisi	112
d. TÜSİAD'ın Sosyal Güvenlik Reformu Önerisinde Özel Sigorta Uygulaması.....	114
e. TİSK ve TOBB'un Önerileri.....	116
f. Çalışan Kesimin Önerileri.....	116
IV.BİREYSEL EMEKLİLİK-TASARRUF VE YATIRIM SİSTEMİ.....	117
1.Sosyal Güvenlikte Bireysel Tasarruf ve Özel Sigorta Tekniği	118
2.Bireysel Emeklilik Modelleri.....	118
3.Emeklilik Fonları Konusunda Sisteme Yönelik Eleştiriler.....	119
V.SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM.....	120
1.Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?.....	120
2.Dünyada Durum Nedir ?.....	121
3.Türkiye'de Reform İle İlgili Yapılanlar ve Yapılacaklara Genel Bir Bakış.....	122
a. 1.Aşama.....	122
b. 2.Aşama.....	123
4.Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Tek Çatı Altında Birleşmesi ile ilgili Reform.....	124
a.Sosyal Güvenlik Reformunun Genel Çerçevesi.....	124
aa.Birinci Bileşen: Genel Sağlık Sigortası.....	125
bb.İkinci Bileşen:Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar...125	
cc.Üçüncü Bileşen:Emeklilik Sigortası.....	126
dd.Dördüncü Bileşen: Kurumsal Yapılanma.....	127
ee.Yeni Sosyal Güvenlik Kurumunun Temel Başarı Ölçütleri	127
b. Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı.....	128

aa.Genel Sağlık Sigortası.....	128
bb.Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar.....	129
cc.Emeklilik Sigortası.....	130
dd.Kayıtdışı İstihdamla Mücadele.....	131
c.Reformun Getireceği Olumsuzluklardan Bazıları.....	132

VI.TÜRKİYE AÇISINDAN UYGULANABİLİR BİR MODELİN

KOŞULLARI VE TERCİH SORUNU.....	133
1. Uzun Dönem Sigorta Kolları Bakımından.....	134
2. Sağlık (Hastalık) Sigortası Bakımından.....	138
3. İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Bakımından.....	139
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	141
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	146

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
ACLI:	American Council Of Life Insurance
AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
AİTİA:	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÖF:	Açıköğretim Fakültesi
Ar-Ge:	Araştırma Geliştirme
ASİAD:	Ankara Sanayici ve İşadamları Derneği
ASSK:	Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu
AÜSBF:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AY.:	Anayasa
B.:	Bası
bkz.:	Bakınız
BTH:	Bireysel Tasarruf Hesabı
Çev.:	Çeviren
DİSK:	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DM:	Deutsche Mark
Ed.:	Edition
Em.San.K.:	Emekli Sandığı Kanunu
ESBAV:	Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı
GSYİH:	Gaynsafi Yurtiçi Hasıla
HAK İŞ:	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO:	International Labor Organization
IRA:	Individual Retirement Account
ISSRA:	Individual Social Security Retirement Account
İ.Ü:	İstanbul Üniversitesi
K.:	Kanun
karş.:	Karşılaştırınız
m.:	Madde
Mah.:	Mahkeme
MMK:	Memur Maaş Katsayısı
PAYG.:	Pay As You Go

PRA:	Personel Retirement Account
RG.:	Resmi Gazete
s.:	Sayfa
SMK:	Sigorta Murakabe Kanunu
SSK:	Sosyal Sigortalar Kanunu
SKK:	Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
SSP.:	Social Security Paper
SYZ:	Sosyal Yardım Zammı
TC:	Türkiye Cumhuriyeti
TİSK:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTK.:	Türk Ticaret Kanunu
TÜRK İŞ:	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
U.Ü:	Uludağ Üniversitesi
US:	United States
vd.:	Ve devamı
Ya.:	Yayın
Yön:	Yönetmelik

GİRİŞ

Modern devlet anlayışının önemli bir göstergesi olan sosyal güvenlik, bireylerin ve toplumların geleceğe güvenle bakmalarını sağlayan en önemli araçlardandır. Bu anlamda sosyal güvenlik ile ilgili sorunlar hem bireysel, hem de toplumsal açıdan öncelik taşımakta ve bu sorunlara acil çözümler aranmaktadır. 19. yüzyılda insancıl amaçlarla uygulamaya başlanan sosyal güvenlik politikaları, temelde insanların yarınlarına güvenle bakmalarını amaçlamış; bunun yanında bazı sosyal, ekonomik ve siyasal hedeflere ulaşılmasına da yardımcı olmuştur. Ancak, 20. yüzyılın son çeyreğinde sosyal güvenlik bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle finansmanın güçleşmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının yapılanmasındaki problemler, siyasal ve bürokratik etkiler sebebiyle baştaki hedeflere ulaşmayı oldukça zorlaştırmıştır. Bir toplumu oluşturan tüm bireyleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenliğin, bugün için geldiği son nokta refah devleti uygulamasıdır. Sosyal güvenlik alanında yükseltmek istenen refah seviyesi öncelikli olarak sosyal risklerin tümünün kapsama alınması üzerinde odaklanmış ve istenen sonuca zaman içinde ulaşılmıştır. İnsan ihtiyaçlarının ve isteklerinin doyumsuzluğu ve rahat bir yaşam talebin karşılanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Eğitim seviyesinin yükselmesi doğum artış hızını artırmış, tıp biliminin gelişmesi ise insan ömrünü uzatmıştır. Bu duruma bağlı olarak ortaya çıkan yaşlı nüfus artışları ve ilave olarak yaşam standardının yükseltilmesi istemleri sosyal güvenlik sistemlerinde yeniden yapılanma çalışmalarını bir zorunluluk haline getirmiştir.

Bu yapılandırmalarda sorunların çözümü için dile getirilen önlemler ise çok çeşitlidir. Çözüm önerileri, sosyal güvenliğin kendi içinde geniş çaplı bir revizyondan geçirilmesinden özelleştirilmesine kadar geniş bir yelpaze içinde kendini göstermektedir. Nitekim başta uluslar arası ekonomik kuruluşlar olmak üzere pek çok çevre sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirmelerin yapılmasını istemiş, ve bu kapsamda sosyal sigortalara alternatif olarak özel sigortaları sunmuştur. Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal güvenlik sistemlerinde dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Söz konusu süreçteki ilk reform bir Latin Amerika ülkesi Şili’de yapılmıştır. Şili’nin yaptığı radikal sosyal güvenlik reformu dünyanın

pek çok ülkesinde etkisini göstermiştir. Şili reformundan etkilenen gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkeler emeklilik sistemlerinde yeni yapılanmalara gitmiştir.

Gerçekten, sosyal güvenlik ile amaç yönünden farklılık taşıyan; buna karşılık yöntem ve fonksiyonlar açısından benzerlikler içeren özel sigortaların, gerek sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde, gerekse sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesinde bir alternatif olup olmayacağı tartışmalıdır.

Kuşkusuz, sosyal güvenlik gibi önemli bir konuda, çözüm için her türlü öneri tartışılmalıdır. Öte yandan, sosyal güvenlikle özel sigortalara yönelik, mutlak anlamda bir özelleştirme niteliği de taşımayabilir. Böylece, sosyal güvenlikle özel sigortalardan yararlanmaya gerek olup olmadığı, böyle bir gereğin bulunması halinde ise, yararlanmanın ne ölçüde ve ne kapsamda olacağı belirlenmelidir. Eğer bu tür bir yararlanma öngörülüyor ise, sonuçta kaçınılmaz olarak bir model önerisi ortaya konmalıdır.

Çalışmanın amacı; önceki paragrafta belirtildiği şekilde, sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde özel sigortaların uygulama imkanının bulunup bulunmadığını incelemek; böyle bir imkanın varlığı halinde ise uygulanabilir bir modelin ana hatlarını belirlemektir.

Türkiye’de ve dünyada önemli bir finansman krizi içinde bulunan Sosyal Güvenlik Sisteminin bu sorununun çözümü için sistemin temelini yine revize edilmiş sosyal sigorta oluşturmakla beraber, özel sigorta uygulamasının, isteğe bağlı, ek ve sosyal güvenliğin eksiklerini giderici, açıklarını kapatıcı fonksiyonunu yerine getirerek devletçe de teşvik edilmesi halinde başarılı olacağını iddia etmek hipotezimiz olacaktır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, sosyal güvenlik kavramı, sosyal güvenliğin amaç ve araçları, finansman yöntemleri, ele alınıp dünyada ve Türkiye’de Sosyal güvenlik sorunları ayrıntılı olarak incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümü, olası bir özel sigorta uygulaması beklentisi karşısında, özel sigorta kavramı ve tarihçesi ile özel sigorta kuruluşlarının yapısı ve faaliyetlerine

ayrılmıştır. Bu bölümde ayrıca sosyal sigortalar ve özel sigortalar arasındaki benzerlik ve farklar , ayrıntıları ile incelenecektir.

Üçüncü ve son bölümde ise sosyal güvenliğin sorunlarının çözülmesinde ve sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusu çeşitli açılardan ele alınacaktır. Bu anlamda böyle bir yararlanmaya gerek olup olmadığı ve konuya sosyal tarafların yaklaşımı ilk inceleme konusunu oluşturacaktır. Daha sonra konu ile ilgili özellikler taşıyan çeşitli ülke uygulamaları ele alınacak, bu kapsamda, Türkiye için yapılan çeşitli sosyal güvenlik reform önerileri de, özel sigorta uygulamalarına verdikleri önem yönünden incelenecek ve nihayet Türkiye açısından uygulanabilir bir modelin ana hatları oluşturulmaya çalışılacaktır.

Birinci Bölüm

GENEL OLARAK SOSYAL GÜVENLİK VE SORUNLARI

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

İnsanoğlunun, geleceğine güvenle bakma gereksinimi tarihsel süreçte önemli bir yer tutmaktadır. İnsanlar bu amaçla ya karşılaşabilecekleri bazı riskleri önlemeyi ya da karşılaştıkları risklerin zararlı sonuçlarını gidermeyi hedeflemişlerdir. Belirtilen süreç içerisinde, bazı tehlike ve riskler önceden tahmin edilmiş, ancak bazılarına karşı hazırlıksız yakalanan insanlar, zor durumda kalmışlardır¹.

İnsanlık, yarınlarını güvence altına alma gereksinimlerinden doğan bu sorunu, özellikle 18.yüzyılda Sanayi Devriminin etkilerinin hissedildiği döneme kadar çeşitli şekillerde çözmeye çalışmıştır. Bunlar arasında bireysel fon biriktirme, aile içi yardımlaşma, meslek kuruluşları içinde gerçekleşen kendi kendine yardım hareketleri ve dinsel örgütlenme ile ortaya çıkan yardımlaşma faaliyetleri önem taşımaktadır².

18.yüzyılda, Sanayi Devriminin olumsuz koşulları ile Fransız Devrimi sonrası oluşan Liberal görüşlerin birleşmesi, devletin büyük bir gelişme gösteren çalışma yaşamından uzak durmasına yol açmıştır. Bu durum öncelikle çalışanların ve genel olarak toplumun bütünüdür durumlarını güçleştirmiş³; başka bir deyişle insanların yarınlarına güvence ile bakmalarını engellemiştir.

Ortaya çıkan olumsuzluklar, toplumsal, ahlaki ve dinsel açılardan da büyük sıkıntılar yaratmıştır. Tüm bu etmenler ise, önceleri liberal düşünce akımlarının etkisi ile çalışma

¹ Ercan GÜVEN - Nüvit GEREK, Sosyal Güvenlik Hukuku, A.U.Ya.No: 882. AÖF Ya-No:470, Eskişehir, 1995, s.2.

² Ayrıntılı bilgi için bkz. İhsan ERKUL, Sosyal Politika Dersleri. C.I, A-Ü Ya.No: 50, Adil İZVEREN. Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara, 1968, s. 10 vd; Cahit TALAŞ, Toplumsal Politika, Ankara, 1990, s.23 vd; Turan YAZGAN, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Ya.No: 21/1969, İstanbul, 1968, s.8 vd.

³ ERKUL, s.55

yaşamına müdahaleden uzak kalan devletin, çalışma yaşamına ve dolayısıyla sosyal yaşama müdahalesini⁴ zorunlu kılmıştır.

Devletin sosyal yaşama bu müdahalesi ise beraberinde sosyal devlet kavramını getirmiştir. Sosyal devlet kavramı "çağdaş devlet anlayışına uygun olarak sosyal adalet, sosyal refah ve sosyal güvenlik amaçlarını gerçekleştirmeyi düşünen ve bunu görev bilen devleti"⁵ ifade etmektedir.

Devletin sosyal yaşama müdahalesinin önemli bir sonucu ise, vatandaşlarının yarınlarına güvence ile bakmalarına yönelik önlemler almasıdır. İşte devletin bu amaca yönelik önlemleri sosyal güvenlik kavramının bir yönünün oluşturmaktadır. Devletin, sosyal güvenliğin ayrılmaz bir parçası olması sonucunu doğuran bu gelişmeler günümüze kadar sürmüştür. Ancak, 1980'lerden itibaren ortaya çıkan ekonomik durgunluk ve gerileme ile artan bütçe açıkları, sosyal güvenlik programlarının finansmanı konusundaki endişeleri arttırmıştır⁶. Bunun anlamı şudur; devlet, vatandaşlarının geleceğine güvence ile bakmasına yönelik önlemleri almakta, en azından bunların finansmanında zorlanmaktadır. Nitekim 1980'ier ile 1990'ların sosyal güvenlik politikaları alanında büyük bir değişimi içerdiği ileri sürülmekte; birçok devletin, sosyal güvenlik sistemlerine yeni bir şekil vermeyi hedefledikleri görülmektedir⁷. Aslında tezimizin önemli bir gerekçesini de bu durum oluşturmaktadır.

Devletin sosyal yaşama müdahale ederek, vatandaşlarının yarınlarını güvence altına almak üzere faaliyete geçmesi beraberinde “ Sosyal Güvenlik” kavramını getirmiştir. Bu kavram ilk kez ABD'de "Social Security Act" ile 1935 yılında kullanılmıştır⁸. Daha sonra

⁴ Orhan TUNA, Sosyal Siyaset, ?, s.196-197: Yazar eserinde devletin sosyal yaşama müdahalesini a) Hümaniter-dini sıhhi sebepler, b) Askeri sebepler, c) Ekonomik sebepler, d) Siyasi sebepler, e) Kültürel sebepler, f) İşçi sınıfının baskısına dayandırmaktadır.

⁵ GÜVEN-GEREK, s.2.

⁶ TİSK, Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TİSK Ya.No: 11, Ankara, 1994, s.5.

⁷ Colin GILLION, "Social Security and Protection In The Developing World", MONTHLY LABOR REVIEW, Eylül, 1994, s.24.

⁸ Sosyal güvenlik gibi bir kavramın ABD gibi, devletin sosyal yaşama müdahalesinin oldukça sınırlı olduğu bir ülkede kullanılması ilginçtir. Bu konuda bazı yazarlar bu kullanımın, stratejik bir anlam taşıdığını ve önemli bazı baskı grupları ve işadamlarının, 1929 buhranından sonra, sosyal güvenlik kavramıyla işçi sınıfının tepkilerini yatıştırmayı amaçladığını, bu yüzden devlete baskı yaptığını ileri sürmektedirler. Ayrıntılı bilgi için bkz: J.Craig JENKINS- Barbara BRENTS, "Capitalists and Social Security: What Did They Really Want?", AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW, Şubat, 1991, S.56, n.1, s.129.

ILO'nun "Approaches to Social Security" adlı raporuyla yaygınlık kazanmış⁹, 1944 yılında ILO'nun Philadelphia Konferansında, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve nihayet yine ILO'nun 1952 tarihli ve 102 sayılı sözleşmesinde tüm ayrıntıları ile açıklanarak, günlük dilde de kullanılır hale gelmiştir¹⁰.

Sözlük anlamı ile ve bir bütün olarak ele alındığında, sosyal güvenlik toplumun tüm bireylerinin olası tehlikelere karşı korunması amacıyla gerekli önlemlerin alınması anlamını taşır¹¹. Aslen, sosyal güvenlik ihtiyacının insanlık tarihi kadar eski olmasına karşılık, modern yöntemlerle ve örgütlü olarak sosyal güvenlik kavramının ele alınması oldukça yenidir¹². Gerçi sosyal güvenlik üzerine çeşitli yaklaşımlar ve görüşler olduğu¹³ yadsınamaz, ancak pozitif hukuk düzenleri incelendiğinde sosyal güvenlik kavramının özellikle "sosyal güvenlik politikalarını, kurumlarını ve sistemlerini" kapsadığı açıkça görülmektedir¹⁴. Kanımızca da teorik yaklaşımların Önemli yararlarına karşın, pozitif hukukun pratik etkisi ile, sosyal güvenlik kavramından anlaşılması gereken politika, kurum ve sistemden oluşan bir bütün olmaktadır.

Sosyal güvenlik uygulamalarının temel özellikleri dikkate alındığında, sosyal güvenliğin;

- Tüm bireyleri karşılaşılabilecekleri risklere karşı korumayı ve risklerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmayı hedeflediği,

-Hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumdaki tüm bireyleri kapsamayı amaçladığı,

-İnsan haysiyetine yaraşır asgari bir düzey sağlama niteliği taşıdığı,

⁹ YAZGAN, s.3.

¹⁰ İlyas ÇELİKOĞLU, Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye, DPT Ya.No: 2355, Ankara, 1994, s.1.

¹¹ TOBB, Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.11.

¹² ÇELİKOĞLU, s. 1; YAZGAN, s.6.

¹³ Örneğin Kenan TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, B.5, İstanbul, 1994, s.5; GÜVEN-GEREK, s.5; İZVEREN, s.160, Cahil TALAS, Sosyal Ekonomi, B.6, Ankara, 1983, s. 19.

¹⁴ TOBB, s.12

- Devletçe düzenlenen yasal bir sistem olduđu¹⁵ göze çarpmaktadır.

Öte yandan sosyal güvenlik kavramının anlamının ülkeden ülkeye değiştiğini söylemekte yarar vardır. Örneğin, İngiltere'de sosyal güvenlik, sosyal sigortaları, sosyal yardımları, aile yardımlarını ve gazilere yapılan yardımları kapsamaktadır. Buna karşılık Yeni Zelanda'da sosyal güvenlik çok daha farklı bir anlam taşımakta ve 1938'de çıkarılan bir yasa ile parasal destekler dışında universal (bütünsel) bir sağlık hizmetini de içermektedir. Avustralya ve Kanada'da ise resmi istatistiklerde sosyal güvenlik terimine pek rastlanmamakta, bu deyim yerine gelir güvencesi sağlayan bir sistemi ifade etmek üzere refah (welfare) deyiminin sıkça kullanıldığı görülmektedir¹⁶.

II. SOSYAL GÜVENLİĞİN AMAÇLARI

Sosyal güvenliğin, " örgütlenmiş, rasyonel bir şekilde ve insanca hisler ile yumuşatılmış bir adalet sistemi uygulayarak, doğanın ve ekonomik yaşamın dengesizliğini hafifletmeyi hedeflediği"¹⁷ ILO tarafından belirtilmektedir. Ancak bu genel hedef yanında sosyal güvenlik asıl olarak bugün de, eski çağlarda olduğu gibi bireylere ve ailelere iktisadi ve sosyal riskler dolayısıyla, hayat seviye ve standartlarında belirli bir çizginin altına düşülemeyeceği garantisini vermeyi amaçlamaktadır. Bu amaç ise, tehlikeleri, meydana geldikleri anda önleme ve eğer önlenemeyen tehlikelerle karşılaşırsa, fertlere ve ailelere, en iyi ayarlamaları yapabilmelerini sağlayacak hizmetleri sunma faaliyetlerini de içerir¹⁸ sonuçlarının önlenmesini amaçlayan insancıl bir sistem olduğunu söylemek ve bu amacı sosyal güvenliğin doğrudan amacı olarak nitelemek mümkündür.

1. Sosyal Güvenliğin Doğrudan Amacı

¹⁵ İhsan ERKÜL- Ö.Zühtü ALTAN- Nüvil GEREK, Sosyal Politika Dersleri. C.2, A.O.EsBAV. Ya.No: 48, Eskişehir, 1983, s. 134; karş. YAZGAN,

¹⁶ P.R. KAIM CAUDLE, Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study, Martin Robertson Press, London, 1973, s.6.

¹⁷ ILO, Sosyal Güvenlik, {Çev.Nihat SELAMOĞLU), SSK. Yayını, Ankara, 1968, s.1.

¹⁸ ILO, 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik. (Çev. Yusuf ALPER-İsmail TATLIOĞLU), U.Ü.Yayını, Bursa, 1994, s.18.

Sosyal güvenliğin, öncelikle kişilerin karşılaşılabilecekleri risklerin ve zararlı sonuçlarının önlenmesini amaçlayan insancıl bir sistem olduğunu söylemek ve bu amacı sosyal güvenliğin doğrudan amacı olarak nitelemek mümkündür.

Sosyal güvenlik sistem ve politikalarının hareket noktası “sosyal risk” kavramında ifadesini bulur. Çünkü tehlikenin ve riskin bulunmadığı yerde güvenlik gereksinimi söz konusu olmaz.

Sosyal riskler çeşitli açılardan, örneğin gerçekleşmesi kesin ya da kuşkulu olan sosyal riskler; iradi veya irade dışı sosyal riskler¹⁹, gelir azalışına veya gider artışına yol açan sosyal riskler²⁰; ya da mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik sosyal riskler²¹ şeklinde sınıflandırılmıştır. Belirtmek gerekir ki, tüm bu sınıflandırmalar aslında bir bütünün değişik yönlerden bakılınca ortaya çıkan görüntüsünü ifade etmekte, yani sosyal risk kavramını değişik açılardan ele almaktadır. Ancak hepsinin ortak noktası ekonomik etkilerinde toplanmaktadır. Ne şekilde olursa olsun sosyal riskler ya gelir azalışına ya gider artışına ya da her ikisine de yol açmaktadır²².

Bunlar dışında sosyal risklerin sınıflandırılmasında pratik yararı en fazla olanı 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları ILO Sözleşmesinde yer almaktadır²³. Bu sözleşme ile 9 tane sosyal risk belirlenmiştir. Bunlar; Tıbbi bakım, Hastalık yardımları, İşsizlik yardımları, İş kazaları yardımları, Yaşlılık yardımlar, Annelik yardımları, Malûllük yardımları, Aile yardımları, Ölüm yardımlarıdır.

102 sayılı sözleşme bu risklerin karşılanmasında temel bazı normlar getirmiş, risklerin çalışan ve çalıştıranlarca karşılanabileceğini ancak bunda devletin de rolü bulunması gerektiğini belirtmiştir²⁴. Sözleşmeyi onaylamak isteyen ülkenin bu risklerden en az üçüne

¹⁹ TOBB, s.13

²⁰ GÜVEN-GEREK, s.3-4; Sait DİLİK, Türkiye'de Sosyal Sigortalar -İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi, AÜSBF Ya.No:315, Ankara, 1971, s.65-110.

²¹ Can TUNCAY, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri. Yenilenmiş B.5, İstanbul. 1992, s.7-9.

²² Ali GÜZEL- Ali Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, B.3, İstanbul. 1992, s.33 vd; Sait DİLİK, Sosyal Güvenlik, Ankara, 1992, s.69.

²³ Henry J-RICHARDSON, Economic and Financial Aspects Of Social Security. London, 1960, s.33.

²⁴ GILLION, s.28.

karşı koruma getirmesi, tüm çalışanların en az %50'sini; ya da ülkede yaşayanların en az %20'sini kapsaması koşulunu da getirmiştir. Bu açıdan, sözleşmede onayın, sosyal güvenlik uygulamalarının kapsadığı nüfusa ve risklerin sayısına göre belirlendiği görülmektedir²⁵.

İşte, sosyal güvenlik yukarıda türleri belirtilmiş bulunan risklere karşı kişilere ekonomik güvence sağlamayı temel amaç edinmektedir. Bu güvenceyi amaçlayan sosyal güvenlik uygulama planları, karşılanan riskler, yardımların türleri ve süresi ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır²⁶. Aslında, 102 sayılı sözleşme, sosyal güvenliğini bir amaç olarak görmekte ve kişinin varlığını sürdürmeye yönelik her türlü düzenlemeye imkan tanımaktadır. Bu ise sosyal güvenlik mekanizmalarında finansman ve hizmet sunumu konusunda çoğulcu (pluralist) yapılanmalara imkan tanımaktadır^{27,28}. Nitekim tezin hareket noktalarından bir tanesini de bu çoğulcu (pluralist) yapılanma imkanı oluşturmaktadır.

Çoğulcu (pluralist) yapılanmaya ilişkin farklı yaklaşımlar, finansman alanında da ortaya çıkmaktadır. Sosyal güvenliğin harcama kaynaklarının nereden ve nasıl elde edileceği finansmanın temel felsefesini oluşturmaktadır. Bu konudaki iki ana görüşten ilki, sosyal güvenliğini bir toplumsal sorun olarak gören ve sosyal güvenliğin sorumluluğunu topluma yükleyen görüştür. İkincisi ise sosyal güvenliğini bireye ve bireysel sorumluluğa terk etmektedir²⁹. Bunlardan ilkinde sosyal güvenliğin finansmanı genel olarak toplumca ve vergiler yoluyla karşılanırken, ikincisinde finansman işçi ve işverene yüklenmekte, devlet bu sürece nadiren katılmaktadır³⁰.

Sosyal güvenlik bilindiği gibi, insanların sosyal riskler karşısındaki çaresizliklerini gidermeyi amaçlamakla ve buna ulaşmak için çeşitli yöntemler benimsemektedir. Bu sebeple,

²⁵ RICHARDSON, 5.34.

²⁶ RICHARDSON, s.32.

²⁷ GILLION, s.28.

²⁸ Gerçekten bu çeşitlilik konusunda ilginç örnekler vermek mümkündür. Örneğin; yaşlılık riskine karşı uygulamalar;

- sosyal sigorta uygulamasına zorunlu katılım veya

- belli grup veya belli gelir kategorileri için zorunlu katılım ya da

- vatandaşlara özel veya sosyal sigorta arasında tercih yapma imkanları tanımaktadır. İlk grupta Portekiz, Fransa, İsviçre, ABD gibi ülkeler, ikinci grupta Yunanistan, Almanya, Avusturya, İtalya gibi ülkeler, üçüncü grupta ise İngiltere yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Anadolu Hayat Ar-Ge, Avrupa ve ABD'de uygulanan Sosyal Güvenlik Sistemi Üzerine Bir Çalışma, İstanbul. 1992, s.2.

²⁹ ÇELİKOĞLU, s.58.

³⁰ TALAS, Sosyal..., s.356. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. aşağı Bölüm, 4/II.b.

yukarıda belirttiğimiz plüralizmi yadırgamamak ve bunun bir amaç değil yöntem farklılığı olduğunu belirtmek yerinde olur. Buna rağmen belirttiğimiz farklılaşmaların mantıksal olmaktan çok, politik tercihler ve yönetsel yapılanmalardan kaynaklandığını söylemek de mümkündür³¹.

İşte sosyal güvenlik, çeşitli şekillerde sosyal risklerin doğurduğu zararları da kapsamakta ve bireye asgari koşullarda bir yaşam düzeyi sağlama hedefi gütmektedir³². Kuşkusuz bu hedef çeşitli yönlerden değerlendirilebilir. Ancak bu amaç en güzel ifadesini Beveridge'nin "bireye, yaşamının her döneminde yeterli bir gelir düzeyi sağlayarak onun güvenlik gereksinimini tatmin etmektir"³³ şeklindeki cümlesinde bulmaktadır.

Özetlemek gerekirse, sosyal güvenlik, kişilerin yaşamları boyunca karşılaşılabilecekleri her türlü sosyal riski gidermeyi ve bu risklerin zararlı sonuçlarını ortadan kaldırmayı temel ve doğrudan bir amaç olarak benimsemektedir. Bu amaca ulaşmak için ise çeşitli ülkelerde farklı yöntemlere başvurulmakla, yine zararlı sonuçların giderilmesinde de farklı esaslar uygulanmaktadır.

2. Sosyal Güvenliğin Dolaylı Amaçları

Sosyal güvenliğin dolaylı amaçları, sosyal güvenlik uygulamaları ile başta doğrudan hedeflenmeyen, ancak zaman içinde gerçekleşen uygulamalarla ortaya çıkan olumlu etkilerdir. Bu etkiler ise, artık sosyal güvenlik uygulamalarının dolaylı da olsa amacı ve hedefi olmuştur.

a. Sosyal Amaçlar

Sosyal güvenlik bilindiği gibi öncelikle bireyleri sosyal risklere ve bu risklerin zararlı sonuçlarına karşı korumayı amaçlar. Bu amaç ise beraberinde sosyal adaleti getirmektedir.

³¹ RICHARDSON, s.32.

³² TOBB, s. 18.

³³ TOBB, s.18'den, Jean Jacques DUPEYROUX, Droit de la Se Sociate, Paris, 1986, s. II.

Sosyal güvenlik çerçevesinde sağlanan parasal ve hizmetsel yardımlar bireyi asgari koşullarda bir yaşam düzeyinde yaşatmayı hedefler. Dolayısıyla belirli kişilerin ya da grupların diğerinden daha varlıklı ve imtiyazlı konuma getirilmesi, sosyal güvenlikle bağdaşmaz³⁴. Böylece sosyal güvenlik farklı katmanlar yaratılmasını önleyerek sosyal adalete katkıda bulunmaktadır. Başka bir deyişle sosyal güvenlik bir anlamda sosyal adaleti de amaçlamaktadır.

Sosyal güvenliğin, insanların yarınlarını güvence altına alma işlevi, bireyden hareketle toplumun bütününe bir güvence sağlayarak, sosyal katmanlar arasında bir yumuşamaya da yol açmaktadır. Bir sosyal riskle karşılaşan birey, sosyal güvenlik sayesinde bunun zararlı sonuçlarından kurtulabilmektedir. Böylece tersi bir durumda, zararlı sonuçla ezilen (örneğin işsiz kalan, sakatlanan ve gelirini yitiren kimselerde olduğu gibi) kimsenin geliştireceği tepki de önlenmektedir. Bunun sosyal barışa katkısı ise yadsınamaz.

Sosyal güvenliğin bir bireyi diğerine muhtaç etmeme şeklindeki sosyal amacı da önem taşımaktadır. Kişiler bu şekilde karşılaştıkları risklerden başkalarının doğrudan yardımı ile değil, sosyal güvenlik sayesinde korunmaktadır³⁵. Bu durum sosyal ilişkilerde, bireyin diğerine bağımlı olması sonucunu ortadan kaldırarak, bireylerin şahsiyetlerini geliştirmelerine de katkıda bulunmaktadır.

Toplumdaki bireylere garanti edilen asgari yaşam standartları sosyal refah amacına ulaşmada önemli bir faktördür. Sosyal refah, sosyal yaşamda geçim genişliği, iyi yaşam anlamına gelmektedir³⁶. Bütün ülkelerde düşük işsizlik oranları, yüksek sağlık standartları ve iyi bir eğitim, sosyal refah için yaşamsal ölçütler olarak kabul görmektedir. Öte yandan sosyal refahın, toplum sağlığı ve verimliliği açısından da etkileri yadsınamaz³⁷. İşte sosyal güvenliğin özellikle toplum sağlığı ile bireylerin ekonomik güvenliklerine olan etkisi, beraberinde sosyal refahı gerçekleştirme amacını da ortaya çıkarmaktadır. Böylece, özetlemek

³⁴ TOBB, s. 19; karşı: İZVEREN, S.148: yazara göre sosyal adalet, politik demokrasiden ekonomik demokrasiye geçişte, değişen sosyal şartlara uygun bir düzenleme unsuru olarak önem kazanmış ve sosyal adalet fikri bir anlamda ekonomik adalete ve ekonomik demokrasi ile eşanlamlı hale gelmiştir

³⁵ GÜVEN-GEREK. s.7.

³⁶ ERKUL, s.38.

³⁷ RICHARDSON, S.211.

gerekirse, sosyal güvenlik dolaylı olarak sosyal adaleti, sosyal barışı, bireysel gelişimi ve sosyal refahı amaçlamaktadır.

b. Ekonomik Amaçlar

Sosyal güvenlik temelde insancıl amaçlar taşısa da, toplumun çok fazla önemsemediği ekonomik etkiler de içermektedir³⁸.

Sosyal güvenlik, aslında gelirin dikey ve yatay açıdan yeniden dağıtımını içerir³⁹. Burada yatay yeniden dağıtım ile kastedilen, ödenen prim veya vergilerin, sistemin yardımı muhtaç kişilerine transferi, başka bir deyişle şimdilik ihtiyaç duymayanların, muhtaçlara kaynak transferinde bulunması, anlamına⁴⁰ gelmektedir. Örnekleme gerekirse çalışandan işsize, sağlıklıdan hastaya, çocuksuzdan çocukluya ve hatta bir nesilden bir sonrakine gelir transferi⁴¹, yatay yeniden dağıtım oluşturmaktadır. Dikey yeniden dağıtım ise, daha çok fiilen devletçe uygulanan politikalarla, yüksek gelir gruplarından daha düşük gelir gruplarına para transferi yoluyla işlemektedir⁴². Bu sadece sosyal güvenlik politikaları ile değil vergi, fiyat ve ücret politikaları ile ilgili bir kavramdır. Ekleyelim ki, yapılan araştırmalar yatay yeniden dağıtımın bireyin gönüllü tasarruflarını etkilemediği, buna karşılık dikey yeniden dağıtımın, gönüllü tasarruf eğilimini düşürdüğünü ortaya çıkarmıştır⁴³.

Sosyal güvenlik bazen ekonomik dengeyi sağlayan bir "aygıt" olarak da tanımlanır. Hatta sosyal güvenlik uygulamaları bazen sırf bu yönü ile desteklenmiş, sosyal güvenlikle ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla yararlanılmıştır. Örneğin Kanada'da I.Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik çöküşün bir benzerinin II.Dünya Savaşından sonra yaşanmaması için talebi arttırmaya yönelik (örneğin çocuk yardımlarını arttırıcı) önlemler alınmıştır. İngiltere'de yapılan bir araştırmada ise işsizliğin satın alma gücünü düşürdüğü ve bu durumun ekonomiye zarar verdiği, bu zararın ise işsizlik sigortası yardımlarının arttırılması ile oluşacak

³⁸ RICHARDSON, s.211.

³⁹ Victor GEORGE, Society and Social Security. The Gresham Press, London, 1973. s.127.

⁴⁰ Victor GEORGE, Society and Social Security. The Gresham Press, London, 1973. s.127.

⁴¹ GEORGE, s.127.

⁴² ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s.90.

⁴³ F.Birol DÜNDAR, Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, AİTİA.Ya.No:76, Ankara, 1976, s. 65.

zarardan daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır⁴⁴. Başka bir deyişle, devletin İşsiz kalan kimselere ödenen sosyal sigorta yardımlarını arttırmasının makro ekonomik açıdan daha rasyonel bir tercih olduğu ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenliğin ekonomik dengeyi sağlamaya yönelik fonksiyonu aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, ekonomik çöküş dönemlerinde primleri azaltıp yardımları arttırmak; refah dönemlerinde ise yardımları düşürüp, primleri arttırmak şeklinde uygulanmaktadır⁴⁵. Böylece fonlar en gerekli olduğu dönemde kullanılacak ve refah dönemlerinde ihtiyacın azalması ile fonların artması mümkün olabilecektir.

Sosyal güvenliğin bir başka ekonomik amacı ise, zorunlu tasarrufun gerçekleştirilmesidir. Özellikle primlerle finansmanın söz konusu olduğu hallerde bu amaç daha da belirginleşmektedir. Zira bu sistemde primin ödenmesi yasal bir zorunluluktur. Böylece belirtilen uygulama ile sosyal güvenlik zorunlu bir tasarruf kuruluşu şekline bürünmektedir⁴⁶.

Pratik açıdan ekonomilerde sosyal güvenlik kurumlarının oluşturduğu fonlar kadar tasarruf yapılması söz konusudur. İşte bu fonlar, yani tasarruflar, uygun yatırımlara yöneltilirse, önemli bir kaynak yaratılmış olur. Bu yüzden sosyal güvenlik sistemini yeni oluşturacak ülkelerle, gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik bir ekonomik araç haline gelmektedir. Bu durumun devlet kapitalizmine yol açtığı dahi iddia edilmektedir. Kuşkusuz sosyal güvenlik bir kalkınma aracı değildir, ancak, devletçe sosyal güvenliğin bu amaçla kullanıldığını söylemek de yanlış olmaz⁴⁷. Sosyal güvenlik gelirlerinden olan primlerin, çeşitli ülke ekonomileri içinde tuttuğu önemli yer aşağıdaki şemada ayrıntılı olarak görülmektedir.

Tablo

SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (yüzde)

⁴⁴ RICHARDSON, s.216; karşı: İZVEREN, s.172.

⁴⁵ RICHARDSON, s. 217; karşı: İZVEREN, s.173.

⁴⁶ Turan YAZGAN, Sosyal Sigorta, İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya.No;402, İstanbul, 1977, s.220; karşı: RICHARDSON, s.218.

⁴⁷ YAZGAN, Sosyal..., s.225-226; DÜNDAR, s.64-61

ÜLKELER	1975	1980	1985	1988
Belçika	13.1	13.2	15.3	15.2
Kanada	3.3	3.3	4.5	4.5
Danimarka	0.5	0.8	1.9	1.2
Fransa	15.0	17.8	19.3	19.2
Yunanistan	6.7	9.7	12.5	11.7
İtalya	6.1	7.4	8.5	9.1
Portekiz	8.5	8.5	8.2	9.3
TÜRKİYE	2.0	3.0	2.8	3.4
OECD ORT.	7.7	8.6	9.2	9.5

Kaynak: OECD, Revenue Statistic of OECD Member Countries, Paris, 1990, s.77.

Bunlar dışında sosyal güvenliğin fiyat oluşumu, enflasyon ve para değeri üzerine etkiler yaptığı da söylenebilir⁴⁸. Bu makro ekonomik amaçlar yanında, bir önceki bölümde belirttiğimiz gibi, sosyal güvenliğin, kişileri risklerin zararlı sonuçlarına karşı koruyarak onlara asgari bir ekonomik güvence sağlamak şeklinde bir mikro ekonomik etkisinin bulunduğu da söylenebilir.

Özetle belirtmek gerekirse; sosyal güvenliğin dolaylı ekonomik amaçları arasında, gelirin yeniden dağıtılması, ekonomik dengenin sağlanması, tasarruf ve yatırım yolu ile kalkınmaya ve ekonomik gelişime katkıda bulunmak, sayılabilir. Bunun dışında sosyal güvenliğin az da olsa fiyat oluşumunu etkilemeyi, enflasyona ve para değerindeki düşüşlere karşı bireyleri korumayı amaçladığı da söylenebilir.

c. Siyasal Amaçlar

20.yüzyılın ilk çeyreğinden sonra, devletler, ortaya çıkan ekonomik güvensizlikten (economic İnsecurity), kendilerini sorumlu tutmaya başlamışlardır. Bu sorunu çözmek için de başta koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere, bir bütün olarak toplumun bulaşıcı hastalıklara karşı korunması, sağlık yardımları ve rehabilitasyon uygulamaları yürürlüğe konmuştur.

⁴⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. DÜNDAR, s.34-37; ayrıca bkz. RICHARDSON, s. 211 vd

Bunun dışında devlet, yine aynı sebeplerle, vatandaşları, enflasyonun oluşturduğu kayıplara karşı korumak, istihdam büroları açmak gibi, faaliyetlere de yönelmiştir. Güvensizliği gidermek açısından devletin geliştirdiği bir başka önlem ise bireyin ve ailenin korunmasıdır⁴⁹. 1930'ların sonlarına doğru ise, sosyal politika alanında önemli bir oluşum kendini göstermiştir. Sosyal güvenlik kavramı, reformları ve sosyal sigortanın ilk şekli ile özellikle sağlık alanında önemli ilerlemeler görülmüştür⁵⁰. Nihayet 20.yüzyılın ortalarında devletin bir bütün olarak kendisini, vatandaşlarının sosyal güvenliğini sağlamakla yükümlü tutması ile önemli bir aşamaya gelinmiştir.

Bugün için de, sosyal güvenlik, halkın ekonomik çöküntüden kurtulmasını sağlayan bir sosyal teminat sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu teminat sistemi ile zamanımızda devlet, ekonomik yönden zayıf olanların, ekonomik çöküntüye sebep olacak sosyal risklere karşı güvenliğini sağlamaktadır⁵¹. Aslen, devletin vatandaşlarının sosyal güvenliğinden kendisini sorumlu tutması, sosyal devlet kavramının bir uzantısıdır. Sosyal devlet toplumdaki ekonomik farklılıkları gidermeyi amaçlamaktadır⁵². Hatta sosyal devletin, kapitalizmin dar gelirliiler üzerinde yaptığı tahribatı gidermek amacıyla ortaya çıkan bir kurum olduğu, bu kurumun en önemli dayanağının sosyal güvenlik olduğu dahi belirtilmektedir⁵³.

Ekonomistlere göre, sosyal güvenlik yarı kamusal bir maldır. Yani sosyal güvenliğin bireylere sağladığı fayda yanında topluma yansıyan bir sosyal faydası ve dışsallığı (externality) da bulunmaktadır. Bireylere tek tek yapılan sağlık yardımlarının, toplumun bütününün sağlığı açısından bir fayda yarattığı açıktır. İşte sosyal güvenliğin yarı kamusal boyutu, sosyal güvenlik hizmetinin optimum düzeyde sunulması için yapılacak devlet müdahalesinin gerekçesini oluşturmaktadır⁵⁴.

⁴⁹ Eveline M.BURNS, Social Security and Public Policy, Mc.Graw Hill Press, New York, 1956,s.4-5.

⁵⁰ A viva RON -Brian Abel SMITH -Giovanni TABMURI, Health Insurance In Developing Countries, The Social Security Approach, ILO Press, Geneva, 1990, s.10.

⁵¹ Yasemin YEĞİNBOY - Bahattin TAYLAN, Ulusal Düzeyde Sağlık Sigortası, Vayeriler Sigortacılık Kültür Dizisi, Ya.No: 1-, İzmir. 1993, s.10.

⁵² Ali Nazım SÖZBR, Türkiye'de Sosyal Hukuk. Kanu-İş Yayım. Ankara, 1994, s.6.

⁵³ Hurşit GÜNEŞ, "Hangi Sol: Tüketiciler ve Sosyal Güvenlik", YENİ YÜZYIL, 16.3.1996, s.16.

⁵⁴ TOBB, s.41.

Devletin sosyal güvenliğe bu müdahalesi sosyal devlet ilkesinin önemli bir gereğini de oluşturmaktadır. 1982 Anayasasına göre "Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir devlettir" (m.2). Bugün bir çok ülkenin anayasalarında da sosyal devlet ve sosyal güvenlik ile ilgili benzer hükümler bulunmaktadır⁵⁵. Önce de belirttiğimiz gibi, sosyal güvenlik sosyal adalete ve sosyal refaha ulaşmayı amaçlamaktadır. Buna ulaşmak ise ancak aynı hedeflere ulaşmaya yarayacak bir aygıt ile sağlanabilir. Bu ise sosyal devletten başkası değildir⁵⁶. Böylece, beraberinde sosyal devletin oluşturulması gerçekleştirilmektedir.

1982 Anayasası da 60. maddesinde düzenlediği sosyal güvenlik hakkını, ekonomik ve sosyal haklar kategorisinde ele almış ve sosyal güvenlik konusunda, sorumluluğu devlete yüklemiştir⁵⁷. Anayasanın 60. maddesi hükmüne göre "herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar"⁵⁸.

Bunlar dışında 20. yüzyılın uluslararası belgeleri incelendiğinde, hemen tümünün sosyal güvenlik kavramı ile sosyal güvenlik hakkına yer verdiği; sosyal güvenliğin devletçe gerçekleştirilecek, herkes için tanınan temel bir insan hakkı olduğu görülmektedir⁵⁹. Öte yandan genelde insan haklarının, özelde de sosyal güvenlik hakkının, bir ülkenin uluslararası alandaki prestijini etkilediği de bir gerçektir- Hatta günümüzde insan haklarının uluslar arasındaki ilişkilerde önemli bir belirleyici olduğu dahi sıkça dile getirilmektedir. Bu anlamda sosyal güvenlik haklarının gereklerini yerine getirenlerin uluslararası alanda daha etkin ve daha prestijli, getirmeyenlerin ise zor durumda olduklarını söylemek mümkündür. Örneklemek gerekirse, Avrupa Sosyal Şartının (European Social Charter), sosyal güvenlik hakkını düzenleyen 12. maddesinde, bu şartı onaylamak için belli taahhütler öngörülmekte, bu

⁵⁵ Bkz.TUNCAY, s.45 vd.

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi bir kararında sosyal devleti "...güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir...- Hukuk devletinin amaç edindiği kişinin korunması, toplumda sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanması yoluyla gerçekleştirilebilir" . (AY-Mah. T. 26.10.1988, E. 1988/19, K. 1988/88), RG.T.İl. 12.1988, S.20016.

⁵⁷ Mehmet AKAD, Teoride ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı, İstanbul. 1992, s.81; TUNCAY,s. 46; ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s.13.

⁵⁸ Anayasanın 65. maddesi ise devletin bu görevi "...ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde gerçekleştireceğini..." öngörmektedir. Benzeri 1961 Anayasasının 53. maddesinde yer alan hüküm, devletin yükümlülüklerinden kaçmasına zemin hazırladığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.

⁵⁹ TUNCAY, s.46; GÜVEN-GEREK, s. 22 vd; AKAD, s.43vd; GÜZEL-OKUR, s.35 vd; GILLİON. s.27. Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz. İnsan Hakları ve Özgürlükleri, Petrol İş Yayımları, (Der. Adnan GÜLERMAN ve diğerleri), İstanbul, 1992.

taahhütleri ya da taahhütlerin gereklerini yerine getirmeyenlerin taraf olmasına imkan tanınmamaktadır⁶⁰. Böylece şartın, sosyal güvenlik hakkına yeterince önem vermeyen devletlere kapalı olduğu kolayca ileri sürülebilir.

Özetlemek gerekirse, sosyal güvenliğin siyasal amaçlarından ilki sosyal devletin gerçekleştirilmesidir; sosyal bir hak olarak sosyal güvenlik hakkının gerçekleştirilmesiyle ülkenin uluslararası alanda güçlü ve prestijli bir hale gelmesi de dolaylı siyasal amaçlar arasında sayılabilir.

III. SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI VE FİNANSMANI

Sosyal güvenlik amacına ulaşmada dünyada hemen tüm ülkeler açısından ortak özellikler taşıyan çeşitli araçların kullanıldığı ve bu araçların finansmanın ise yine çeşitli, fakat sınırlı sayıda olduğunu söylemek mümkündür.

Sosyal güvenliğin geleneksel olarak başlıca üç aracı bulunmaktadır. Bunlar "sosyal sigorta", "sosyal yardım" ve "devletçe bakılma" dır. Bu araçların her biri kuramsal olarak, tek başına sosyal güvenliğı sağlayabilecek niteliktedir. Ancak uygulamada, belirtilen yöntemlerin, birbirlerini tamamlayacak şekilde karma biçimlerde kullanıldığı görülmektedir⁶¹.

1. Sosyal Güvenliğin Araçları.

a. Sosyal Sigorta

aa. Kavram

⁶⁰ TALAS, Toplumsal.... s. 179.

⁶¹ Sait DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları", KAMU-İŞ, Temmuz, 1991, s.3.

Sosyal sigorta, sosyal güvenliğin en önemli aracıdır. Sosyal sigortanın ayırıcı özelliği ise çalışanlar ve çalıştıranlardan elde edilen gelirler ile yardımlar arasında bağlantı kurmasıdır⁶².

Sosyal sigorta, ilke olarak çalışan ve ücreti ile geçimini sağlayanları, önceden saptanan mesleki ve fizyolojik nitelikteki sosyal risklere karşı koruyan bir sosyal güvenlik aracıdır. Bir başka tanıma göre ise sosyal sigortalar, tarafların zorunlu katılımı ilkesine dayalı olarak kurulan bir güvence sistemini⁶³ ifade etmektedir.

İlk kez 1883 yılında Almanya'da Bismarck döneminde, hastalık sigortası uygulaması ile kendini gösteren sosyal sigortalar, başlarda çok fazla eleştiri almıştır. Gerçekten, 20. yüzyılın başlarında yaygın görüş sigorta ile zorunluluk kavramlarının bir arada kullanılmasını engellemektedir⁶⁴. Başka bir deyiş ile sigorta o dönemde isteğe bağlı bir tasarrufu ifade etmekte; sigorta ilkeleri o dönem için orta ve üst sınıf bireyciliği ve kendi kendine yardım geleneğini içermektedir. Ancak özellikle ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde, yüzyılın ilk çeyreğinde sosyal sigortaların bu koşullara rağmen kabul görme gerekçesini toplumun hayırseverliğinden çok sosyalizme karşı liberal bir tepki şeklinde algılamak yerinde olur⁶⁵.

Sosyal sigorta, bazı sosyal unsurların eşliğinde sigortacılık tekniğinden yararlanmaktadır. Bu tekniğin özünde ise, bir sigortalı topluluğu çerçevesinde eşit şartlardaki üyelerin, karşılaşacakları muhtemel zararlarının (rizikolarının) eşitlenmesi yatar⁶⁶. Yöntem olarak sigorta tekniği kullanılmasına rağmen, zorunluluk ilkesine dayanan sosyal sigortalar ile serbesti esasına dayanan özel sigortalar arasındaki önemli farkları ileride ele alacağız⁶⁷.

⁶² RICHARDSON, s.55.

⁶³ Ercan GÜVEN, **Sosyal Sigortalar, Genel Uygulama İlkeleri ve Sigorta Kolları**, EİTİA. Ya.No: 149/91, Eskişehir, 1976, s.4.

⁶⁴ RICHARDSON, s.55.

⁶⁵ GEORGE, s.18; karşı. JENKINS-BRENTS, s.128.

⁶⁶ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemi...", s.3; karşı: ILO. Sosyal Güvenlik, İşçinin...", s.7; TUNCAY, s.14; YEĞİNBÖY-TAYLAN, s.8.

⁶⁷ Bu arada ekleyelim ki, özellikle bazı Güneydoğu Asya Ülkeleri ile Doğu Afrika Ülkelerinde sosyal güvenlik programları özel emeklilik planlarına dönüştürülmekte; buna karşın özellikle Latin Amerika'da bir çok ülke bireysel hesap (individuali acconomi) esaslı ve özel yönetime dayalı emeklilik sistemine geçme hazırlığı içindedirler. Bkz.GILLION, s.24. Ayrıca bkz. 2. Bölüm, 3.

Doktrinde, ortak sayılabilecek bir yaklaşımla, sosyal sigortaların çeşitli özelliklerinden bahsedilmektedir⁶⁸. Bir bütün olarak, çeşitli yazarlarca belirlenen bu özellikler topluca şu şekilde sıralanabilir;

- Sosyal sigortalar, sigortacılık tekniğini kullanmaktadır,
- Sosyal sigortalar bireye asgari bir gelir sağlamayı amaçlar⁶⁹,
- Sosyal sigortalar, kendi kendine yardım ilkesini içerir,
- Sosyal sigortalar bazen finansmana dışarıdan katılımı içerir ki bu katılım devletçe ya da işverence yerine getirilmektedir,
- Sosyal sigortalar, sigortalılar arasında gelir dağılımını sağlayarak, sosyal dengeye katkıda bulunur,
- Sosyal sigorta uygulamasını bir devlet kuruluşu sağlar, yani sosyal sigorta kamusal bir nitelik taşır,
- Sosyal sigorta Ödemeleri gelire ve muhtemel gereksinime göre belirlenir.

Sosyal sigorta, niteliği itibarıyla sadece önceden belirlenmiş sosyal risklere karşı güvence getirmektedir. Tarihçesi incelendiğinde sosyal sigorta yöntemi ile kapsama alınan ilk sosyal risk hastalıktır. 1883 yılında Bismarck tarafından kurulan hastalık sigortasını, 1884 yılında iş kazası, 1889 yılında ise yaşlılık ve malûllük sigortası izlemiştir⁷⁰. Bu gelişim, sosyal risklerin bir bütün olarak değil; hastalık, iş kazası, malûllük ve yaşlılık gibi riskleri karşılayan bir çizgi izlediğini göstermektedir. Bunlardan sonraki adım ise işsizliğin ele alınmasıdır. İşsizlik riski 1911 yılında İngiltere'de sosyal sigorta kapsamına alınmıştır⁷¹.

⁶⁸ GÜVEN, s. 4-5; TUNCAY, s.94 vd.; ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin.... S.7; DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemi..", s. 4; ERKUL-ALTAN-GEREK, s.138; YEĞİNBOY-TAYLAN, s. 9; TOBB, s.26.

⁶⁹ YEĞİNBOY-TAYLAN, s. 10: Yazarlar buna "tabanı koruma ilkesi" adını vermektedir.

⁷⁰ Bir görüşe göre, hastalık sigortasının ilk sigorta kolu olmasının sebebi, hastalık riskinin topîumda paylaşılması gereken bir risk olduğunun kabul edilmesidir. Nitekim zaten hastalık sigortası uygulamasından önce özellikle Batı Avrupa'da 18. yüzyılın sonları ile 19. yüzyılın başlarında çiftçi köylülcrce kurulan kendi kendine yardım sandıklarının da temel amacı hastalık halinde ortaya çıkan zararı gidermektir. Öte yandan, sanayileşme ile gerekliliği daha da hissedilen sağlıklı işgücü de hastalık sigortası ile onu izleyen iş kazası sigortası uygulamasına gerekçe oluşturmaktadır.

İşte bu koşullarda 1883 Almanya'sında i) belli endüstri kollarında ve belli gelirin altındakiler için bir hastalık sigortasının oluşturulması ve ii) bu fonun işçi ve işverenlerin zorunlu katılımı ile finanse edilmesi yoluna gidilmiştir. Almanya uygulaması geleneksel ilkelerden uzaklaşma ve kamusa! yardım yaklaşımını (public assistance approach) içermesine rağmen, bireyin, ailenin ve devletin ihtiyaçlarını karşıladığı için kısa zamanda kabul görmüş ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde tüm Avrupa'ya yayılmıştır. (RON-SMITH-TAMBURİ, s. 7-8)

⁷¹ ERKUL-ALTAN-GEREK, s.128

Sosyal güvenliğin kapsadığı sosyal risklerin başka bir deyişle sosyal sigorta kollarının ana hatları ile belirlenmesinde daha önce belirttiğimiz gibi 102 sayılı ILO Sözleşmesinin önemli etkisi olmuştur. Bilindiği gibi 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları ILO Sözleşmesi, dokuz adet sosyal riski belirlemiştir. İşte çeşitli ülke sosyal sigorta uygulamalarında da bu riskler esas alınmış ve sigorta tekniği ile sosyal güvenlik gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Örnelemek gerekirse, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tümünün sosyal sigorta sistemleri 102 sayılı Sözleşme ile belirlenen dokuz riski kapsamına almış ve bu konuda önemli bir standarda erişmiş bulunmaktadır⁷².

Kapsadığı riskler haricinde, sosyal sigortalar, uygulama alanına aldığı kişiler açısından da önem taşımaktadır. Sosyal güvenliğin toplumun bütününe kapsamına alma şeklinde ifade edilebilecek genellik ilkesine karşı⁷³, sosyal sigortaların sadece belli kişi ve grupları kapsadığı görülmektedir. Türkiye'de de sosyal güvenlik uygulamaları belli kişi ve grupları kapsamakta, toplumun % 11 gibi /önemli bir çoğunluğu sosyal güvenlik korumalarından yararlanma olanağına sahip bulunmamaktadır. Türkiye açısından sosyal sigorta uygulamasının kapsadığı nüfus, kapsanan gruplar ve bunun dağılımı aşağıdaki tabloda açıkça görülmektedir.

Tablo

TÜRKİYE'DE SOSYAL SİGORTA UYGULAMASININ KAPSAMI

Üç temel sosyal sigorta kurumunun sayısal dökümü aşağıdadır⁷⁴;

Kurum	Aktif Sigortalı	Toplam Yararlanan	Oran%	Oran
SSK	5.257.000	35.261.000	14,7	7
Emekli Sandığı	2.373.000	10.699.000	21,4	4,6
Bağ-Kur	2.193.000	15.543.000	14,8	7,3

⁷² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Social Protection in The Member States Of The Community; Situation On July 1st.1992 and Evaluation, Brussels, 1992, s. 3vd.

⁷³ GÜZEL-OKUR,s.59

⁷⁴ 2004 yılı Programı, RG 28.10.2003, 25273 m.

Görüldüğü gibi toplam yararlanan sayısı (aktif, pasif, aylık alan) 506 sayılı kanun açısından aktif sigortalının 7 katı, T.C. Emekli Sandığı 4.6 katı 1479 sayılı kanun açısından 7.3 katıdır.

Yüzde olarak sırasıyla %14,7;21,4;14,8 dir. Yani çalışanların %14,7'sinden; %21,4'ünden ve 14,8'inden alınan primlerle %85,3'e, 78,6'ya ve 85,2'ye hizmet götürülmektedir.

Prime dayalı çalışması gereken sosyal sigorta kurumları adeta birer Primsiz Rejim Kurumu gibi karşılıksız yardım yapar hale gelmiştir.

Türkiye açısından özgün bir sosyal sigorta uygulaması da Sosyal Sigortalar Kanununun Geçici 20. maddesine göre faaliyette bulunan "Bankalar, Sigorta Şirketleri, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Yardım Sandıkları" dır. Türkiye'de 24 adet bulunan bu yardım sandıkları temel olarak sosyal sigorta İlkesinden yararlanarak, üyelerine sosyal güvence sağlamaktadır⁷⁵. Şunu da önemle belirtelim ki vakıf statüsündeki bu sandıkların yönetiminde devlet söz sahibi değildir. Başka bir deyişle bunlar yönetim açısından kendine özgü bir yapılanma içinde özel sigorta ile sosyal sigorta arasında yer almaktadır.

a. Sosyal Sigortanın Yönetimi

Sosyal sigorta ile ilgili önemli bir konu da yönetimdir. Sosyal sigorta, devletçe kurulan ve yönetilen örgülü/örgütleri ifade ettiği için, bu konudaki yetki paylaşımı önem taşımaktadır. Başka bir deyişle hangi yetkilerin, hangi organlarca ve ne şekilde kullanılacağı uzun zamandır tartışılmaktadır⁷⁶.

Bu konudaki iki temel yaklaşımdan ilki sosyal sigortanın tek bir çatı altında toplanması, ikincisi ise bu konuda farklı kamusal örgütlerin görevlendirilmesidir. Belirtelim ki, son tahlilde sorun bir organizasyon sorunudur.

⁷⁵ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Anadolu Hayat Ar-Ge , Özel Sandıkların Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi, İstanbul, 1992, s. 2

⁷⁶ BURNS, s- 251.

Avrupa uygulaması incelendiğinde, hemen tüm ülkelerde sosyal sigorta uygulamasını yürüten örgütlerin birden fazla olduğu göze çarpmaktadır. Başka bir deyişle henüz gerçek anlamda, sosyal sigorta yönetiminin tek elde toplanması söz konusu olamamıştır. Örnelemek gerekirse İngiltere'de sosyal sigorta alanında Sosyal Güvenlik Departmanı (Dept.of Soc.Sec.) tek yetkilidir- Ayrıca İstihdam Departmanı (Dept.of Empl.) ve Sağlık Departmanları da (Dept.of Health) bazı görevler üstlenmiştir.

Hollanda da ise sosyal sigorta alanında Sosyal İlişkiler ve İstihdam Bakanlığı (Ministry of Social Affairs and Empl.) ile Refah, Kamu Sağlığı ve Kültür Bakanlığı (Ministry of Welfare, Public Health and Culture) yetki paylaşımına gitmiştir⁷⁷.

Yunanistan uygulamasındaysa sosyal sigortanın yürütümü Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Min.of.Health and Soc.Sec) ile Çalışma Bakanlığı (Min.ofLabor) arasında paylaştırılmıştır⁷⁸.

Türkiye'de de benzer şekilde, sosyal sigortanın yürütümü farklı kamusal kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar bunlar belli ölçüde özerkliğe sahip bulunsalar da farklı güvenceleri, farklı koşullarla ve farklı şekillerde sunduklarından önemli uygulama sorunlarına yol açtıkları görülmektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığına bağlı özerk yapıdaki kurumlar iken. Bankalar, Sigorta Şirketleri, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Yardım Sandıkları vakıf statüsündedir.

b. Sosyal Yardım

İlk kez 19. yüzyılda yapılmaya başlanan sosyal yardımlar bugün sosyal sigortalar ile birlikte sosyal güvenliğin iki ana kolunu oluşturmaktadır⁷⁹.

⁷⁷ COMMISSION, s. 35.

⁷⁸ COMMISSION, s. 29.

⁷⁹ TUNCAY, s.15.

Sosyal yardım yönteminde, kişilere yapılan ödemeler muhtaç olma koşuluna bağlanmıştır⁸⁰. Bu durum ise muhtaçlık koşulunun açığa kavuşturulması gereğini ortaya koymaktadır- Muhtaçlık "kendisini, eşini ve bakmakla yükümlü bulunduğu çocuklarını, anne ve babasını, bulunduğu mahallin hayat standartlarına göre asgari seviyede geçindirmeye yetecek geliri, malı veya kazancı bulunmama durumudur"⁸¹. İşte bu tanıma uygun şekilde sosyal yardım, muhtaçlığı bulunan kişilere devlet veya mahalli idarelerce, gelirin belli bir düzeyin altına düşmesini önlemek, kişinin yaşamasına imkân sağlayacak asgari önlemleri almak şeklinde ortaya çıkmaktadır⁸².

Bunun dışında, sosyal sigorta uygulaması çalışanları esas alırken, sosyal yardımlar özellikle belirtilen kesimin dışında kalan muhtaçları kapsamaktadır. Dolayısıyla sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin açıklarını kapatıcı" ve onu tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadırlar. Sosyal yardımda temel amaç yardım, görenlerin olabildiğince kısa sürede yeniden çalışabilir ve gelir elde edebilir, böylece kendini geçindirebilir seviyeye getirilmesidir⁸³.

Sosyal yardımlara ilişkin ilk uygulama 1891 yılında Danimarka'da yaşlılık aylığı uygulaması ile gerçekleştirilmiş; sonraki uygulamalar da yine yaşlıları kapsar şekilde 1898'de Yeni Zelanda'da, 1908'de İngiltere ve Avusturya'da görülmüştür⁸⁴.

Türkiye'de sosyal yardımlara ilişkin mevzuat açısından, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasasının tüm muhtaç vatandaşları ilgilendirdiği, diğerlerinin ise muhtaç kişileri belli gruplar itibarıyla kapsama aldığı görülmektedir⁸⁵.

Son yıllarda ortaya çıkan sosyal yardımların yeni bir türü ise, sosyal hizmet ya da sosyal refah hizmeti adını almaktadır. Bundan, toplum mensubu olan bireylerin , o ülkenin

⁸⁰ DİLİK, SOSYAL GÜVENLİK, s.15

⁸¹ Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Aynî ve Nakdi Yardımlar Yönetmeliği m.4/d; DİLİK'e göre bu tanım Alman Sosyal Yardım Tüzüğü'nden alınmıştır , DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 23.

⁸² TOBB, s. 42; GÜZEL-OKUR, s. 487.

⁸³ GÜVEN-GEREK, s. 45, DİLİK, Sosyal Güvenlik, s.53.

⁸⁴ TUNCAY, s. 14.

⁸⁵ Örneğin 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa", muhtaç, yaşlı, malul ve sakatlara; 3257 sayılı "Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası", muhtaç sanatçıları kapsamına almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. SÖZER, s. 85 vd.

genel şartlarında, insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya, sosyal ve ekonomik sorunların halline yardımcı olmaya yönelik tüm hizmetler anlaşılmaktadır⁸⁶. Belirtelim ki, sosyal yardım daha çok parasal nitelik taşıdığı halde, sosyal hizmet aynı veya nakdi olabilmektedir. Ancak bu konuda kesin bir çizgi koymak da son derece güçtür⁸⁷.

Türkiye açısından, kadın hizmetleri, çocuk esirgeme hizmetleri, yeşil kart uygulamaları ile Kızılay'ın bazı faaliyetleri sosyal hizmet kapsamında yer almaktadır⁸⁸.

c. Devletçe Bakılma

Devletçe bakılma, devletin her üyesine, finansmana prim ya da benzeri özel bir katkıda bulunmaksızın, devletten, tutarı ve koşulları önceden saptanmış bir sosyal gelir alma hakkının tanınması demektir.

Yöntem oldukça eski olmasına rağmen, karşılaşılan sosyal risklerin, nedenine bakılmaksızın ve kişisel bir ayırım yapılmaksızın toplumun tüm üyelerinin temel ihtiyaçlarını karşılama amacı yenidir. Bu yöntemde muhtaçlık durumunun araştırılmasına da gerek bulunmamaktadır. Bu ise uygulama kolaylığı sağlar⁸⁹. Ancak, insanca amaç güden bu yöntemin, sosyal güvenlik finansmanının oldukça zorlaştığı günümüzde, uygulama olanağı bulması güç görünmektedir.

2. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Dünya üzerinde bugün için 146 ülke, sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu sayı 1950'deki 50 sayısına kıyasla oldukça iyidir. Ancak sistemlerin bir çoğu hem kapsam, hem de yardımlar açısından oldukça yetersizdir⁹⁰. Bunun önemli bir sebebi finansman güçlükleridir. Dünyanın en gelişmiş ekonomilerinden ABD'de bile, finansman konusunda önemli sorunlar

⁸⁶ TUNCAY, s. 15; GÜVEN-GEREK, s. 88.

⁸⁷ TUNCAY, s.16.

⁸⁸ DİLİK, Sosyal Güvenlik, s.60; SÖZER, s. 109 vd.; GÜVEN-GEREK, s. 88.

⁸⁹ GÜVEN-GEREK. s-48.

⁹⁰ GILLION, s.28.

olduğu belirtilmektedir. Hatta bundan yaklaşık 12 yıl önce yapılan bir araştırmaya göre, işe yeni girenlere veya halihazırda çalışanlara söz verilen (garanti edilen) emekli gelirlerinin verilebilmesi için, bugün gelirin %14'ünü oluşturan sosyal güvenlik vergisinin (payroll tax), %33'e çıkartılması gerektiği; bunun ise yıllık asgari 6700 olan yükü 20-000 \$'a çıkaracağı belirtilmektedir⁹¹. Sosyal korumanın kişiler ve riskler açısından kapsamı genişledikçe sağlanan yardımların miktarı arttıkça, mevcut finansman kaynaklarına yeni kaynaklar eklenmesi kaçınılmaz hale gelmektedir⁹².

Bugün için sosyal güvenliğin finansmanında iki temel kaynaktan yararlanılmaktadır. Bunlardan ilki vergiler, diğeri ise primlerdir. Primler genelde işçi ve işverenden alınmakta, bazen devlet katkısı da söz konusu olmaktadır.⁹³

a. Vergi Yoluyla Finansman

Sosyal güvenlik uygulamalarına katılım hemen her zaman zorunluluk esasına dayanır. Bu yüzden bazen sigorta sözcüğünün uygun olmadığı; zira, sosyal sigortada bireylerin katılım payının, karşılanan risk türleri ve gelirlerin belirlenmesinde etkili olmadığı ileri sürülmektedir. Bu gerekçelere, sosyal sigortanın zorunluluğu da eklenince sosyal güvenlik için ödenen bedelin bir prim değil vergi olduğu belirtilmektedir⁹⁴

Sosyal güvenliğin vergiler yolu ile finanse edilmesi, geçmişte önemli bir yer tutmuşken, bugün bu özelliğini yitirmektedir. Buna rağmen örneğin İngiltere'de Beveridge Raporu çerçevesinde oluşturulan sistem ile sosyal güvenlik bir ölçüde vergiler ile finanse edilmektedir. Yeni Zelanda. 1938 yılından beri gelirler üzerinden alınan vergiler ile sosyal güvenlik sisteminin finansmanını karşılanmaktadır.⁹⁵. Yine Danimarka'da da, sosyal güvenliğin finansmanı ulusal bütçeden, yani toplanan vergilerden karşılanmaktadır. Benzer

⁹¹ Peter J.FERRARA, "Expand IRAS To Social Security". WALL STREET JOURNAL, Dec 7, 1984, s-14.

⁹² Ali GÜZEL /Ali Rıza OKUR / Müjdat ŞAKAR, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi**, İstanbul 1990, 44.

⁹³ Peter J.FERRARA, "Expand IRAS To Social Security". WALL STREET JOURNAL, Dec 7, 1984, s.14.

⁹⁴ RICHARDSON, s.58.

⁹⁵ Ancak, bu finansman sisteminin güçlükleri, Yeni Zelanda'yı 1982'de sosyal güvenlik sisteminden yararlanmayı güçleştirici birtakım önlemler almaya itmiştir, Bkz. TOBB. s.62.

şekilde Norveç, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde de vergiler sosyal güvenliğin finansmanı açısından önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır⁹⁶.

Sosyal güvenliğin finansmanının vergi yolu ile sağlanmasının temel koşulu genel kapsamlı bir sosyal güvenlik sisteminin bulunmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde genellikle sosyal güvenlik sistemi bütün nüfusu kapsamamış olduğundan, vergi yoluyla finansman uygulaması söz konusu olamamıştır⁹⁷.

Sosyal güvenliğin vergilerle finansmanı konusunda son dönem yaklaşımı, mesleki gelirlerle ilişkisi bulunmayan yardımların (aile yardımları, sağlık hizmetleri gibi), finansmanında, ulusal dayanışma ilkesinin ışığında, toplumun tüm bireylerinden alınacak vergilerin kullanılması şeklindedir. Aslen bu konuda ülkenin içinde bulunduğu koşullar önemlidir. Buna rağmen ücret geliri ile bağlantılı sosyal güvenlik ödemelerinin finansmanını primlerle; bunun dışındaki sosyal güvenlik yardım ve hizmetlerinin vergi tekniği ile karşılanması konusunda genel bir eğilim olduğunu söylemek de mümkündür⁹⁸.

Tüm bunlar dışında, finansman kaynağı olarak vergiler ile primler arasında bir tercih yapmak kolay görünmemektedir. Ancak çeşitli sebeplerle sosyal güvenliğin kapsamı dışında kalan yoksul grupların korunması gereği ile sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması için vergi tekniğine başvurmak kaçınılmazdır. Türkiye açısından da özellikle sosyal yardım ve hizmetlerin birer sosyal tazmin kurumu olarak vergilerle finanse edildiği söylenebilir.

b. Üçlü Finansman

ba. Genel Olarak

İstisnalar bir yana bırakılacak olursa, sosyal güvenliğin en önemli finansman kaynağı primlerdir. Prim, belirli hizmetlerden faydalanma bedelini oluşturan katılımların bir

⁹⁶ ÇELİKOĞLU, s.62; Ayrıca bkz: GÜZEL-OKUR, s. 83; TALAS, Toplumsal..., s.359; GÜVEN-GEREK, s. 59; KAİM-CAUDLE, s. 38; BÜRNS,s.155.

⁹⁷ ÇELİKOĞLU, s.63.

⁹⁸ GÜVEN-GEREK, s. 59; TUNCAY, s, 48.

çeşididir⁹⁹. Sosyal sigorta primi ise; yasanın kendilerine karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi halinde yapılacak sigorta yardımları ile kurum yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden, sigortalının kazancının belli bir yüzdesi üzerinden alınan parayı ifade eder¹⁰⁰.

Uygulamada sosyal güvenlik primine esas olmak üzere sosyal güvenlik vergisi (social security tax), karşılık (contribution). işverence kaynakta kesilen vergi (payroll tax) gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik primleri, sigortalılar ile bunların işverenlerinden alınmaktadır. Kuramsal olarak primlerin yalnız işverenden ya da sigortalıdan alınması mümkündür. Bir sigorta kolu için sadece işçiden prim alınması, uygulamada çok az rastlanan bir durumdur. Buna karşın belli sigorta kolları için yalnız işverenden prim alınması çok daha yaygındır¹⁰¹.

Öte yandan, sosyal güvenliğin bir sosyal hak olması, sosyal devlet kavramı ile beraber ortaya çıkan sosyal güvenliğin gerçekleştirilmesi amacı ve sosyal güvenliğin finansmanına katılımını gerektirmektedir. Bazen İse, devletin finansmana katılımı zorunlu olmaktadır. Örneğin yüksek enflasyon dönemlerinde, çalışma yaşamında karşılaşılabilecek kriz dönemlerinde, nüfus yapısında önemli değişikliklerin yaşandığı zamanlarda, finansmana devlet katılımı zorunludur¹⁰². Devletin sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına katkısı değişik şekillerde olmaktadır. Devlet fiilen prim ödeyebilir, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini üstlenebilir, kurumların bütçe açıklarını kapatabilir ya da sosyal güvenlik uygulamalarına vergi muafiyeti sağlayabilir.

Belçika'da devlet, uzun dönemli sigorta kollarında yıllık sübvansiyon uygulamakta, hastalık ve analık sigortası için otomobil sigortalarının primlerinin belli bir kısmını aktarmakta, işsizlik sigortası ile aile yardımlarında ise gelir gider farklarını kapatmaktadır.

⁹⁹ YAZGAN, Sosyal..., s. 88.

¹⁰⁰ GÜZEL-OKUR, s. 152;

¹⁰¹ DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 212. Türkiye'de de Analık sigortası primi ile İş kazası ve Meslek hastalıkları sigortası primi yalnız işverenden alınmakta, buna karşılık priminin tamamının sigortalı tarafından ödendiği bir sigorta kolu bulunmamaktadır (SSK.m.73).

¹⁰² DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 239; GÜVEN-GEREK, s. 56.

Danimarka’ da uzun dönemli sigorta kolları tamamen genel emeklilik programı çerçevesinde devletçe finanse edilmektedir. Diğer sigorta kolları için ise gelir gider farklarını kapatmak şeklinde bir devlet katkısı söz konusudur.

Fransa'da devlet uzun dönemli sigorta kolları, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası ile aile yardımlarına herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Buna karşın hastalık ve analık sigortası için Belçika benzeri bir uygulamaya gitmektedir.

Yunanistan ise, uzun dönemli sigorta kolları ile hastalık ve analık sigortasına gerektiğinde katkıda bulunmakta, diğer sigorta kolları için herhangi bir devlet desteği söz konusu olmamaktadır¹⁰³.

Sosyal Sigortalar Kurumunun gelirleri arasında genel bütçeden yapılan yardımlar da sayılmış olup son yıllarda 20 milyon YTL’na yakın katkı sağlanmaktadır.

bb. Finansman Yöntemleri

Sosyal güvenliğin finansmanında başlıca iki yöntemden yararlanılmaktadır. Bunlardan ilki dağıtım yöntemi, ikincisi ise kapitalizasyon (fon biriktirme) yöntemidir.

Dağıtım yönteminde belirli bir dönem esas alınmakta ve bu dönemin gelirleri aynı dönemin giderlerini karşılamak üzere kullanılmaktadır. Söz konusu dönem genellikle bir yıldır¹⁰⁴. Bu nedenle buna yılı yılına finansman da denilmektedir¹⁰⁵. Dağıtım yönteminde gelecekteki giderleri karşılamak için sistemli olarak önemli bir ölçüde fon biriktirimi yapılmaz. Açıklar devletçe karşılanır¹⁰⁶. Buna rağmen beklenmeyen dalgalanmalara karşı fonlar da oluşturulabilir. Yöntemin yararları arasında, çok basit oluşu, fon yönetimi gibi bir zorunluluğun bulunmaması, çok fazla tahmine dayanmayan gerçek riskler üzerine kurulduğu için ekonomik duruma adaptasyonunun kolaylığı sayılabilir. Dağıtım yönteminin en önemli

¹⁰³ Ayrıntılı bilgi için bkz. SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THEWORLD. US Social Security Administration, Washington D.C, 1991; ayrıca bkz. COMMISSION , s.22 vd.

¹⁰⁴ SARACEL. s. 51.

¹⁰⁵ YAZGAN Sosyal-, s. 108.

¹⁰⁶ Müjdat ŞAKAR, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1987, s.71, GÜZEL/ OKUR/ ŞAKAR 61

dezavantajı ise, hassas bir dengede işlemesidir. Başka bir deyişle aktif pasif sigortalı dengesinin bozulması sistemi çökertebilir¹⁰⁷

Kapitalizasyon yönteminin esasını ise gelecekteki giderlerin karşılanması için fon biriktirmek oluşturur. Bu nedenle yönteme fon biriktirme yöntemi de denilmektedir. Kapitalizasyon yöntemi bireysel ya da toplu şekilde uygulanabilir. Bireysel Kapitalizasyon yönteminde bir sigortalı için ödenen primler, onun hesabına yatırılarak, onun giderlerinin karşılanmasında kullanılmaktadır. Bireysel kapitalizasyon yöntemi, bireyi ön plana çıkardığı ve sosyal dayanışma fonksiyonunu içermediği için eleştirilmektedir¹⁰⁸.

Toplu kapitalizasyon yönteminde ise, bütün sigortalılara ait gelirler ortak bir fonda toplanmakta, bu fonlar işletilerek kar, faiz gibi gelirler elde edilmekte ve giderler bu fondan karşılanmaktadır. Fonlar, ekonomik kalkınma için bir kaynak niteliği taşımakla ve geliştirmekte olan ülkeler açısından önemli bir yatırım aracı niteliği taşımaktadır. Ekonomik dengenin sağlıklı olması, para değerinin düşmemesi ve fonlarını iyi işletilmesi yöntemi başarılı kılmalıdır¹⁰⁹.

Türkiye uygulamalarına bakıldığında ise, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun, iş kazası ve meslek hastalıklarının uzun süreli ödemeleri için kapitalizasyon, kısa süreli yardımlar için ise dağıtım yöntemini benimsediği; hastalık ve analık sigortalarında dağıtım yöntemini uyguladığı görülür. Malüllük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında ise, temel yöntem, kapitalizasyondur. Buna karşılık Bağ-Kur ile Emekli Sandığı temel olarak kapitalizasyon yöntemini benimsemektedir.

IV. SOSYAL GÜVENLİĞİN TEMEL SORUNLARI

20. yüzyılın başlarında yaşanan teknolojik ve ekonomik atılımlar, 1950'lerden sonra tekrar hızlanmış, özellikle geliştirmekte olan şehirler, yaşayanlarına sundukları sosyal

¹⁰⁷ ÇELİKOĞLU, s. 77; YAZGAN, Sosyal..., s. 110; GÜVEN-GEREK, s. 60; TUNCAY, S. 109; DİLİK, Türkiye'de..., s. 323; ILO, Sosyal Güvenlik İşçinin—, s. 85, RICHARDSON, s. 69; SARACEL, s. 52.

¹⁰⁸ YAZGAN, Sosyal..., s. 112; DİLİK. Sosyal Güvenlik, s. 248; GÜVEN, s. 50.

¹⁰⁹ YAZGAN, Sosyal..., s. 112; DİLİK. Sosyal Güvenlik, s. 248; GÜVEN, s. 50.

güvenceler ile daha çekici bir hal almıştır. Böylece köylerden kentlere yönelik bir göç başlamıştır¹¹⁰. Bu hal sosyal güvenlik kurumlarının yükünü arttırmıştır.

Yüzyılımızda yaşanan bir başka önemli oluşum ise, özellikle tıbbi buluşların etkisiyle insan hayatının uzamasıdır. Örneğin yüzyılın başında 65 yaşına kadar yaşamak bir hayal iken, bugün insanlar bunun çok daha üzerinde bir ömür beklentisi içindedirler. Özetle, nüfusun yaş ortalaması yükselmekte ve insanların daha uzun sürebilecek bir emeklilik dönemine ilişkin beklentilerinde de bir artış olmaktadır. Belirttiğimiz durum sosyal güvenlik kurumlarının finansal yapısını etkilemektedir¹¹¹.

20. yüzyılın başında gelişmeye başlayan ve ortalarında en görkemli dönemini yasayan sosyal güvenlik, 1990'lara gelindiğinde önemli sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Özellikle SSCB'nin çöküşü ve iki Almanya'nın birleşmesi Avrupa'nın büyük bir kısmında planlı devlet ekonomisinden, pazar ekonomisine geçişe yol açmıştır. Bu ise beraberinde yeni ekonomik sorunlar ve özellikle işsizliği getirmiştir. Öte yandan dünya üzerinde 1980'lerde gelişmeye başlayan demokratikleşme eğilimi daha çok ILO sözleşmesinin onaylanması sonucunu doğurmuş, eski sosyal güvenlik sistemlerinin de bu duruma uyumu zorunlu hale gelmiştir. Böylece sosyal güvenlik alanında bir yapısal değişimin başlaması zorunluluğu doğmuştur.

Bugün için sosyal güvenliğin en temel sorunu olarak finansman güçlükleri gösterilmektedir. Bunun dışında sosyal damping ve sosyal turizm, siyasi etkiler ve bürokrasi, yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik kurumlarının yapısı ile sosyal güvenliğin amaçlarından kaynaklanan bir çok sorun yaşanmaktadır¹¹².

1. Finansmana İlişkin Sorunlar

¹¹⁰ YAZGAN, Sosyal..., s. 112; DİÜK, Sosyal Güvenlik, s. 248; GÜVEN, s.50.

¹¹¹ Leslie HANNAH, "Similarities and Differences in The Growth and Structure Of Private Pensions in OECD Countries", PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICY, OECD Social Policy Studies No:9T 1992,

¹¹² FERRARA, s. 7; GILLION, s. 22; RICHARDSON, s. 69; TOBB, s. 202-221; Yusuf ALPER, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz", İŞVEREN, C.31, S.8, Mayıs, 1993, s.27; Sait DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", İŞVEREN, C.31, S. 6, Mart, 1993, s. 10; Avni YAZICI, "Sosyal Sigortalar Kuruma Bugünlere Nasıl Getirildi?", TÜRK-İŞ, S.268, Temmuz-Ağustos, 1992, s.; Deniz GÖKÇE, "Almanya Bile Çökecek", YENİ YÜZYIL, 26,2.1996.

Sosyal güvenliğin en temel sorununun finansmandan kaynaklandığını belirtmiştik. Gerçekten sosyal güvenliğin çok hassas bir aktüeryal denge üzerine kurulmuş olması ve bu dengenin gerek ekonomik ve gerekse sosyal etkilere açık olması, yapının kolayca finansman darboğazları yaşamasına yol açmaktadır¹¹³.

Sosyal güvenlik sistemlerinde temel olarak bugünün yardımlarını genç ve sağlıklı işçiler karşılamakta; bugünün genç ve sağlıklı işçilerine ise yarının genç ve sağlıklı işçileri yardım etmektedir. Bu yapı beraberinde sağlıklı gençlerden, yaşlılara bir gelir transferini de getirmektedir. İşte gelirin transferinde karşılaşılabilecek sorunlar, bir anlamda sosyal güvenliğin finansman sorunlarını da yaratmaktadır.

Belirtilen anlamda en önemli güçlük, özellikle Türkiye gibi sosyal güvenliğe belirgin bir devlet katkısının bulunmadığı ülkelerde daha da belirginleşmektedir. Zira bu ülkelerde temel finansman kaynağı nesiller arası transferin aracı olan sosyal güvenlik primleridir. Öte yandan transferin süresi, başka bir deyişle nüfusun yapısı da önem taşımaktadır. Nihayet bütünsel olarak nesillerin sosyal güvenlik koruması altına alınmasında, yani sosyal korumada ortaya çıkan maliyet artışları da bir başka finansman sorunu olarak ortaya çıkmaktadır.

a. Primler Bakımından

Sosyal güvenliğin en önemli finansman kaynağı bilindiği gibi primlerdir. Sosyal güvenliğin primlere dayanan finansmanında birinin emeklilik geliri, hastane masrafları ya da ailevi giderleri başka bir sigortalının prim ödemesine bağlıdır. Böylece yapısal olarak şefkatli ve hümanist fakat tasarım (dizayn) olarak kusurlu bir yapı ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, bugün primlere ilişkin güçlükler belirtilen hümanist amaca ulaşmayı zorlaştıracaktır.¹¹⁴ Bu anlamda primlerin tutarı ve niteliği ne olmalıdır gibi bir soru akla gelebilir,

¹¹³ DİLİK, "Sosyal Güvenlik Sistemimizin.-", s. 10; YAZICI, s.38; TOBB, s.226; Refik BAYDUR, "SSK Krizden Kurtarılmaya Çalışılırken Yeni Krizler Yaratılmasın", İŞVEREN, C.33, S.11, Ağustos, 1995, s.2.

¹¹⁴ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 3; TÜSİAD, **Emekli ve Mutlu; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi**, İstanbul, Ocak, 1996, s.12.

aa. Prim Tutarı ve Niteliğine İlişkin Sorunlar

Türkiye sosyal güvenlik sistemi içinde primler ile ilgili olarak en çok yakınılan konu sosyal güvenlik primleridir.

Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumu açısından %14’ü sigortalı, %19.5-27’si işveren hissesi olmak üzere %33.5-41 oranındaki sigorta prim oranları son derece yüksek bulunmakta ve bu oranlara dünyanın başka bir ülkesinde rastlanmadığı, bu oranlar ile sosyal sigorta primlerinin bir ek vergi niteliği taşıdığı gerek işçi ve gerek işveren sendika ve konfederasyonlarınca ortak bir görüş olarak dile getirilmektedir . Benzer uygulamalar Bağ-Kur ve Emekli Sandığı açısından da geçerlidir .

Primlerle ilgili bir başka sorun da, primlerin miktarının tespitindeki güçlüktür. Özellikle insanda varolan daha az ödeme güdüsü nedeniyle bir çok işyerinde sosyal güvenlik primi asgari ücret ya da asgari basamaklar üzerinden ödenmektedir.

Primlerin matrahına konan üst sınır ise bir başka sorun yaratmaktadır. Bu sınır Sosyal Sigortalar Kanunu m. 78/2 ve Bağ Kur K. M.50’de yer almaktadır. Bu hususun kurumların gelirlerini azalttığı ve finansmanı önemli ölçüde etkilediği haklı olarak belirtilmektedir¹¹⁵.

Primlerle ilgili olarak ileri sürülen bir başka husus da primlerin sosyal riskleri karşılamaktan uzak olduğu, başka bir deyişle primlerin, risklerin nitelikleri dikkate alınmadan belirlendiğidir. Örneğin sağlık primleri, sağlık hizmetinden yararlanacak bağımlı sayısına bakılmadan seyyanen alınmaktadır. Bugün herhangi bir kişi sigortalı olup 90 gün prim ödedikten sonra by-pass ameliyatı olabilmektedir. Bu süre çocuklar ve ailesi için, prim oranı aynı olmak üzere 120 gündür. Belirtilen sürenin uzatılması gerektiğini düşünüyorum. Böylelikle muvazaalı bildirimlerin azalacağını düşünmekteyim.

¹¹⁵ TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s. 3.

ABD'de yapılan bir araştırmaya göre 1970 yılında çalışmaya başlamış bir kişi, aynı prim miktarını sosyal sigorta yerine Özel sigortaya ödemiş bulursa idi, bugün aldığı emeklilik gelirinin altı katını elde edecekti.

ab. Prim Tahsilatına ilişkin Sorunlar

Sosyal güvenlik primlerinin bir başka yönünü de primlerin tahsilatı oluşturmaktadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve Bağ Kur'a primlerini ödemeyen kişi ve kuruluşlar hem Kurumlara mali külfet yüklemekte ve hem de Kurumların mali dengesini bozmaktadır. Bu sorunu çözmek için, Sosyal Sigortalar Kanununun konuyu düzenleyen "Prim Belgeleri" başlıklı 79. maddesinde 27.5.1988 tarihinde 323 sayılı KHK ile, 5.3.1992 tarihinde de 3786 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve hatta primlerini Ödemeyenlerin teşhiri yoluna dahi gidilmiştir.

Tüm bunlara rağmen, prim borcunu zamanında ödemeyen işverenleri takip etmek ve tahsilatı hızlandırmak yine de çok kolay olmamaktadır.

Tahsilat güçlüğüne yol açan bir başka sebep ise, pratik olmaktan çok hukukidir. Danıştay yakın zamanda verdiği bir karara göre "... işçi sigorta primlerinin tahakkuk ettirildikleri yılda gider yazılması" mümkündür (Dan. G.K, K, 1992/1, T. 16.4.1992; R.G. T 21.4.1992, S. 21206). Böylece sadece prim bildirgesini düzenleyerek tahakkuk yaptıran, ancak primlerini zamanında ödemeyen işverenler de, primini ödemiş işverenler gibi yasanın sağladığı vergi indirimlerinden yararlanabilmektedirler.

Aslında Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumu açısından yaklaşık %85'lik aylık düzenli prim ödeme oranı iyi bir oran sayılabilir. Ancak, bu kez de 4.3 milyon sigortalıya karşın 4 milyon kaçak işçinin bulunması gibi bir başka sorun yaşanmakta, tahsilatla birlikte denetim ağının da güçlendirilmesi önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır¹¹⁶.

¹¹⁶ YAZICI, s. 38; Primlerini ödemeyenlere kamuoyunda "yüzsüz" adı verilmektedir. Kamuoyunda prim yüzsüzleri olarak popülize edilenlerin Sosyal Sigortalar Kurumu'na borcu Haziran 1995 itibariyle 80 trilyon TL civarındadır. Bunun 62 trilyonu kamu, 18 trilyonu ise özel sektöre aittir. Bkz. Deniz GÖKÇE "Sayın Bülent Ecevit'e Açık Mektup", YENİ YÜZYIL, 10.3.1996; Bu durum işçi ve işveren kesimlerinin, hazırladıkları

Nihayet, tahsilatla ilgili son bir sorun da, prim alacakları ile ilgili olarak zaman zaman çıkarılan aflar veya benzeri kolaylıklardır. Böylece alacaklar duruma göre kısmen ya da tamamen silinmekte; bu uygulama ise primleri ödememe ya da ödemeyi geciktirme gibi alışkanlıklara yol açmaktadır ¹¹⁷.

b. Demografik Bakımdan

Özellikle sağlık sigortalı ile malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalı nüfusun yapısına duyarlı sigortalardır. Zira, insanlar gençken daha az sağlık problemi yaşamakta; ülke nüfusunun genç olması yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarından yapılacak yardımların az olması sonucunu doğurmaktadır. Bunun dışında, diğer sigorta kollarının da, nüfusun yapısı ile sınırlı da olsa bir etkileşimi bulunmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik yükünü büyük ölçüde sigortalılarla işverenlerin taşıdığı bir gerçektir. Kişiler sosyal güvenliğe ulaşma amacıyla belli bir süre prim ödemekte ve daha sonra da ileriki bir tarihte emekli olarak, belli bir bireysel gelir (annuity) elde etmektedirler. Ancak geleceklerine ilişkin büyük beklentilerine karşı, bugünkü ödemeleri oldukça düşüktür. Öte yandan, sosyal güvenlik alanında bireylerin bu gelirlere ne zaman ulaşacaklarını da kendileri değil, yasalar belirlemektedir. Yasalarca belirlenen sosyal güvenlik gelirine ulaşma dönemi erken ya da geç olabilir. İşte sosyal güvenliğin finansmanında, demografik yönden en önemli sorun, bu dönemin ne zaman gerçekleşeceği, bireylerin gelirlerine ne zaman kavuşacakları konularında düğümlenmektedir.

ba. Emeklilik Yaşına İlişkin Sorunlar

Sosyal güvenlik gelirlerini erken elde etmek, daha uzun bir süre ödeme anlamına gelecektir. Muhtemel yaşam süresinde, sigortalılara ne kadar erken ödeme yapılmaya başlanırsa, ödemelerin devam edeceği süre de o kadar uzayacaktır. Emeklilik yaşı ile ortalama

raporda, devleti "... alınacak tahsilat edilebilir Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Belediyeler için de uygulanmasını ..." sağlamaya davet etmelerine yol açmıştır. Bkz. TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DiSK, s.4.

¹¹⁷ Rita Ricardo CAMPBELL, Social Security Practice And Promise, California, 1977, s. 253,

yaşam süresi arasındaki farkın büyük olması finansmanın güçleşmesi, başka bir deyişle, bugünün işçilerinin, bugünün yaşlılarına daha uzun süre bakmaları anlamını taşır.

Diğer yandan, gelirlerin çok ileri yaşlarda elde edilmesi ise, sosyal güvenlik beklentisinde olan sigortalıların endişelenmelerine yol açmakta, kişilerin sosyal güvenliğe olan inançlarını azaltmaktadır .

Emeklilik yaşının düşük belirlenmesinin önemli bir gerekçesini gençlere istihdam imkanı sağlamak şeklinde ifade edilebilecek bir düşünce oluşturmaktadır. Ancak son yıllarda kabul gören yaklaşım, bu uygulamanın çok maliyetli ve prensip olarak yanlış olduğu ve emeklilik yaşını düşürmek yerine daha yüksek ücret ödemenin finansman açısından daha yararlı olduğu şeklindedir¹¹⁸.

Emeklilik yaşının belirlenmesi her ülke açısından büyük önem taşımaktadır. Bu iki yönlü uygulama oluşturulurken bir yandan sigortalıların menfaatleri, bir yandan da özelde sosyal güvenlik kurumları, genelde ise ülkenin ekonomik yapısı göz önünde tutulmalıdır¹¹⁹.

Emeklilik yaşı uygulamaları her ülkede eleştirilmektedir. Örneğin ABD'de yapılan eleştirilere göre, yanlış emeklilik uygulamaları sebebiyle sosyal güvenlik sisteminin en geç 2030 yılında çökeceği akademisyenler ve devlet yetkililerince açıklanmaktadır. Çözüm ise ya primlerin arttırılmasında ya da yardımların azaltılmasında görülmektedir. Ancak her iki uygulamanın da sosyal güvenliğin amacına uygun olduğunu söylemek güçtür.

Konu Türkiye açısından incelendiğinde ise, yine sorunun, emeklilik yaşında ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle yaşlanma ortamının henüz doğmadığı yaşlarda emeklilik aylığı bağlanması, sosyal güvenlik kurumlarının giderlerini arttırırken, gelirlerini

¹¹⁸ Michael TANNER, "Testimony Of Michael TANNER Before The Subcommittee On Social Security and Family Policy, Senate Finance Committee", CATO ORGANISATION, SSP.No:3, Ağustos, 1995, s. 1 (<http://www.cato.org/socialsecurity>)

¹¹⁹ SHIPMAN: s. 3, TANNER, s. L

azaltmaktadır. Bu durumun sakıncaları sosyal güvenlik dayanışma primleri ile giderilmeye çalışılsa da sorun çözümlenememektedir¹²⁰.

Konuya işçi ve işveren kesimlerinin yaklaşımı ise birbirinden oldukça farklıdır. İşçi kesimi geç emekliliği "mezarda emeklilik" şeklinde isimlendirerek karşı çıkmakta, buna karşılık işveren kesimi ise, erken emekliliğin ülkedeki hemen tüm sorunların en önemli sebebi olduğunu belirtmektedir. Öte yandan emeklilik yaşının belirlenmesinin politik nedenlere dayandırıldığı da sık sık ileri sürülmektedir.

bb. Aktif/Pasif Sigortalı Oranına ilişkin Sorunlar

Nüfusun yapısı ile ortaya çıkan bir başka sorun ise, sigortalı sayısının arttırılamayışıdır. Bir taraftan emeklilik koşullarının kolaylaştırılması, öte yandan iştirakçi sayısının azaltılması, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Prim/yardım ya da ödeme/gelir oranı, bir emekliye düşen aktif sigortalı sayısına son derece duyarlıdır. Sayı düştüğü ölçüde emeklilerin mutsuzlaşması kaçınılmazdır . Eğer insanlar uzun yaşarsa her aktif sigortalıya daha çok emekli düşer; diğer yandan doğum oranı düşerse, her emekli için daha az aktif sigortalı sistemde yer alabilir. İnsanlığın gelişimi ise yaşam süresinin uzaması ve doğum oranının düşmesi yönündedir. Bunların her ikisi de yukarıdaki oranı düşürdüğü için , sosyal güvenliğin finansmanında demografik bir çıkmaza girilmektedir.

Yaygın ve geçerli görüş, 7 aktif sigortalının 3 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu, 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin çaldığıdır. Türkiye’de ise tüm sosyal güvenlik kuruluşları açısından bu oran yaklaşık 1.8 civarındadır.

¹²⁰ Örneğin bkz. TÜSİAD, s. 12; TİSK, Dünyada..., s. 39. Konu ile ilgili önemli bir ipucu üç işçi sendikası konfederasyonu ile en büyük işveren sendikası konfederasyonu arasında 1994 yılında hazırlanan sosyal güvenlik konulu raporda ortaya çıkmaktadır. İşçi ve işveren kesimi bu raporda sosyal güvenliğin bir çok sorunu ve sorunun çözümü konusunda mutabık kalmış iken, raporda emeklilik yaşına ilişkin herhangi bir karar ve ortak görüş belirtilmemektedir. Bkz. TİSK-TÜRK-İŞ-HAK-İŞ - DİSK, s. 1-8.

Sorunun göz ardı edilmemesi gereken bir başka boyutu ise sosyal güvenlik kapsamı dışındaki nüfustur. Bu nüfusun sosyal güvenlik kapsamına çekilmesi ile beraber, emeklilik yaşının yükseltilmesi, hatta yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için sigortalılık niteliği ve prim ödeme gün sayıları uygulamalarına, en erken emeklilik yaşı koşulunun getirilmesi, ayrıca prime esas kazanç tavanlarının arttırılması, finansmanın bu yöndeki sorunlarını biraz da olsa azaltabilecektir¹²¹.

c. Sağlık Giderleri Bakımından

Sağlık Bakanlıkları çoğunlukla sağlık politikalarının oluşturulması ve yönetimi gibi görevleri üstlenmekte; hatta kamu sağlığından örneğin temiz içme suyu, aile planlaması, hijyen koşulları gibi konulardan dahi sorumlu tutulmaktadır. Aslında bu durum sağlığın bir kamusal mal (collective good) olmasından kaynaklanmaktadır. Kamusal mal, onu satın almayanların bile ondan yararlandıkları mal demektir. Devletin sosyal koruma açısından bu görevlerine karşılık, sosyal güvenlik kuruluşları da, esasları devletçe belirlenen sağlık (hastalık) sigortası programları ile sigortaladıkları kimselerin hastalanmaları halinde onlara tıbbi bakım ve tedavi uygulamakla yükümlüdürler.¹²²

Geleneksel olarak sosyal güvenlik kuruluşları tedavi edici sağlık hizmetlerinden (curaüve treatment) sorumlu tutulmaktadır. Ancak, özellikle 1970'lerden itibaren sosyal güvenlik kuruluşlarının önleyici sağlık hizmetlerini de (prevemive treatmeni) üstlenmeye başladıkları görülmektedir. Bu gelişme ise sosyal güvenlik kuruluşlarının sorumluluklarını ve dolayısıyla sağlığa ilişkin giderlerini arttırmaktadır. Sağlık giderleri, sağlık alanında koruyucu, önleyici ve tedavi edici hizmetlerin maliyetlerini ifade etmektedir.¹²³

Sağlık giderlerine ilişkin finansman sorunları özellikle 1980'lerde ön plana çıkmıştır. 1980'ler öncesinde sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmak, sosyal güvenliğin en önemli konusu iken, sağlık giderlerinin artışı gündemi değiştirmiştir. Bu gider artışının büyüklüğü

¹²¹ SHIPMAN, s. 4.

¹²² RON -ABEL SMÎTH -TAMBURİ, s. 22.

569 RÜSHING, s. 200; Ayrıca bkz. Bilgi KONGAR, Sağlık Sigortaları, TÜSES Yayını, Ankara, 1989, s. 23.

¹²³ DOĞAN, s. 16.

(aslında sosyal sigorta kavramının yapısına aykırı olarak) sigortalıların, ödedikleri primler dışında, tedavi ve ilaç masraflarına da katılmaları gibi bir zorunluluğu getirmiştir.

Sağlık (ya da hastalık) sigortaları, çekişmeleri azaltıp toplumsal uyuma katkıda bulunması açısından en temel tıbbi buluşların ötesinde toplumsal bir fonksiyon üstlenmektedirler. Ancak maliyetlerdeki artışlar, bu sigorta kolunun belirtilen niteliğini azaltmaktadır. ABD'de yapılan bir araştırmaya göre sağlık harcamaları 1955 yılında milli gelirin %4.5'ini 1985'de %10.8'ini oluşturmaktadır. Gelişim bu şekilde devam ederse, sağlık harcamalarının milli gelir içindeki payı 2008'de %26'yı, 2033'de %64'ünü, 2050'de %100'ü bulacaktır¹²⁴.

Maliyet artışlarının çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Özellikle, tıbbi teknolojinin gelişimi sağlık giderlerini önemli ölçüde arttırmaktadır. Biomedikal teknolojideki atılımlar, high-tech ilaçların bulunması, kalp ameliyatlarında yeni tekniklerin kullanılması, mikro operasyonlar ve organ nakilleri tıbbi teknoloji alanında önemli gelişmelerdir. Ancak tıbbi buluşlar, diğer alanlardaki buluşlardan özellikle iki yönden farklıdır. Birincisi, diğer alanların tersine, tıbbi buluşlar yeni teknoloji kullanımları ve yeni süreçler getirdiklerinden çoğunlukla maliyetleri azaltmak yerine arttırmaktadırlar. İkincisi ise, daha önce hiçbir tedaviye konu olmayan hastaların dahi, tıbbi buluşlar sayesinde umutlanmalarıdır. Buluşlar ile farklı tedavi yöntemleri, farklı uygulamalar ve yeni tedavi süreçleri ortaya çıkmaktadır. Böylece daha önce tedavi edilemeyen bir çok hastalık, örneğin yapay organ implantasyonları, ışın tedavileri sayesinde artık sosyal güvenlik kapsamına alınmaya başlamakta, bu ise yeni maliyetleri getirmektedir.

Tıp bilimi, belirtilen gelişimi ile o kadar çok hastalığa çare bulmuştur ki, artık hastalar hemen her durumda iyileşme umudu taşımaktadır. Bu umut da koruma maliyetlerini arttırmaktadır. Tıbbi buluşlar yaygınlaştıkça deneysellikten çıkıp uygulanabilir hale gelmektedir. Buluşların uygulanabilir hale gelmesi demek, toplumun, yeni buluşları sigorta kapsamına sokmak için baskı yapması demektir.

¹²⁴ RON -ABEL SMITH -TAMBURİ, s. 21.

Yeni tedavi yöntemleri ve ilaçların sosyal güvenlik kapsamına alınmasını gerektiren bir başka neden de; sağlık hakkının yapısından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi sağlık hakkı temel insan haklarından birisidir. Eğer yeni ve pahalı tıbbi buluşlardan sadece zenginler yararlanırsa, bu sağlık hakkının bireyin ödeme gücüne bağlı kılınması anlamına gelir ki , böyle bir uygulama sağlık hakkı ile bağdaşmaz. Böylece sosyal güvenlik sayesinde ekonomik gücü yeterli olmayanlar da yeni buluşlardan yararlanabileceklerdir¹²⁵.

Tıbbi buluşlar ve bunların etkileri dışında, malullük ve hastalıkların trendindeki değişimler de sağlığa ilişkin giderleri arttırmaktadır. Yapılan araştırmalar, yeni ortaya çıkan bazı hastalıklara rağmen, yeni tedavi yöntemlerindeki gelişmelerin daha hızlı olduğunu göstermektedir. Bu yöntemlerle kalp hastaları, diabetes hastaları ve böbrek hastaları gibi klasik hasta grupları dışında yeni hastalıklar da tedavi edilmektedir. Belirtilen gelişim bir yandan yeni maliyetler yaratırken, diğer yandan daha az insanla paylaştıkları odaları tercih etmeleri hep bu standart değişikliğinin göstergeleridir.

Öte yandan, hekim sayısındaki artış ı n da sağlık giderlerini arttırdığı ileri sürülmektedir. Gerçekten, hekim sayısının artması hasta başına daha çok zaman ve daha çok masraf demektir. Çünkü; hekimlerin nispi ücretleri yüksektir ve bu durum maliyeti arttırmaktadır. Yine uzmanlaşmanın getirdiği, farklı uzmanlık alanları için hekim istihdamı da önemli bir husustur. Nitekim, tarihsel gelişim incelendiğinde, maliyetlere etkisi kesin kanıtlanmamış olmakla beraber, hasta başına düşen hekim sayısının artışı ile sağlığa ilişkin maliyetlerdeki artış paralel gitmektedir .

1992 yılında ILO'ya sunulan bir rapor sağlık giderlerindeki artışın sebeplerini basitçe şu şekilde ifade etmektedir: "Tıbbi alandaki teknolojik gelişmeler, ihtisaslaşmanın artışı, tedavi standartlarının yükselmesi, fertlerin sağlık hizmetlerine yönelik talebinin artması, sağlık personelinin daha kısa sürelerle çalışmasına rağmen nispi ücretlerinin ve sosyal yardımların yüksekliği, sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır¹²⁶.

¹²⁵ Wiilam A. RUSHING. Social Functions And Economie Aspeets Of Heaith Insurance, Kluwer. Nijhoff Publishrag, Boston, 1986. s.]48.

¹²⁶ RON -ABEL SMİTH -TAMBURİ, s. 22.

İnsanlar, çalışma yaşamları boyunca çeşitli işlerde ya da çeşitli ülkelerde çalışabilirler. Bu durumda kişilerin sosyal güvenliğe ilişkin birikimlerinin ne olacağı önemli bir sorundur. Önceleri, insanların başka bir ülkeye gitmesi onların sosyal güvenlik haklarını yitirmelerine yol açmakta iken, ILO'nun 1919'daki ilk oturumundan itibaren "... her ülkenin diğer bir ülkenin topraklarında çalışmakta olan bir ülke işçilerine, diğer ülke yardımlarına eşit yardımlar sağlamasına izin vermeleri gerektiği belirtilmesiyle sorun bir ölçüde çözümlenmeye başlamıştır. ILO, ülke değiştiren işçilerin sosyal güvenliğe ilişkin hak kayıplarının önlenmesi için ikili anlaşmaları önermekte ve bu konuda bazı ilkeler belirlemiş bulunmaktadır.

Konunun önemli bir başka yönünü dünyada yaşanan uluslararası birleşmeler oluşturmaktadır. NAFTA ya da AB gibi birleşmeler, üye ülkeler arasında şahısların, sermayenin ve malların serbestçe dolaşımını öngörmektedir. Türkiye'nin de AB'ne tam üyelik talebi bulunduğundan sosyal güvenlik alanında ortaya çıkabilecek bazı sorunlara değinmekte yarar vardır. Bu sorunları sosyal turizm, sosyal marjinalizasyon ve sosyal damping şeklinde isimlendirmek mümkündür¹²⁷.

Sosyal turizm, daha kapsamlı sosyal güvenlik hizmeti veren ülkelere, bu avantajlardan yararlanmak isteyen kimselerin yaptığı göçtür. AB'ne üye ülkeler ile Türkiye'nin sosyal güvenlik sistemleri kıyaslandığında sosyal turizmin, Türkiye'nin AB'ne üyeliği aşamasında bir sorun olarak AB tarafından ortaya konabileceği kolayca düşünülebilir. Zira, sosyal güvenlik alanında bir çok sorunun yaşandığı Türkiye'den AB üyelerine yönelik bir sosyal turizm yaşanması kaçınılmaz görünmektedir. Olası bir üyelik halinde ise Türkiye'nin göç veren bir ülke olması söz konusudur. Bunun sebebini de AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik hizmetlerinin ileri düzeyde bulunmasında aramak gerekir.

Türkiye'nin AB'ne üyeliği ile sosyal güvenlik açısından yaşanabilecek bir başka sorun da sosyal marjinalizasyondur, AB'nin öngördüğü tek pazarda (single market) mal olarak ilaçların, şahıs olarak doktorların serbestçe dolaşımı söz konusu olabilecektir. Bu ise Türkiye açısından önemli bir baskı ve rekabet unsuru olacaktır. Birlik üyesi diğer ülke standartlarının

¹²⁷ RÜSHING, s. 200; Ayrıca bkz. Bilgi KONGAR. Sağlık Sigortalar TÜSES Yayını. Ankara, 1989, s. 23.

gerisinde kalma endişesinin oluşturduğu ekonomik baskı ve rekabetin, doktorların ve sağlık personelinin daha zor iş bulabilmesi, ilaç fabrikalarının teknoloji yoğun üretime yönelmesi sonucunu doğurması olasıdır. Bu durumun ise toplumun bir bölümünün, toplumsal ortalamanın altına düşmesi şeklinde ifade edilebilecek sosyal marjinalizasyona yol açabileceğini ileri sürmek mümkündür ¹²⁸.

Öte yandan, serbest dolaşımın sosyal korumaya önem veren ülkeler aleyhine de bazı sonuçlar doğuracağı düşünülebilir. Her ne kadar sağlıklı insanların verimli olabileceği ve sağlık harcamalarının düşmesinin verime ve rekabete olumsuz etkileri olacağı ileri sürülse de; sağlık harcamalarının ekonomik rekabet açısından doğrudan olumlu bir etkisi yoktur. Bu durum, ekonomik rekabet açısından sosyal koruma politikalarının ancak minimum bir koruma sağlamaya yönelmesine yani sosyal açıdan bir dampinge yol açabilecek, ülkeler sosyal korumaya daha az pay ayıracaklardır.

Türkiye açısından bakıldığında, olası bir AB üyeliğinde, Türkiye'nin sosyal turizm alan bir ülke olmayacağı, ancak sosyal damping ve sosyal marjinalizasyon gibi sorunları yaşayacağı söylenebilir.

2. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal Güvenlik Kurumları, şefkatli ve insancıl amaçlarına rağmen uygulamada bir çok soruna sebep olacak şekilde örgütlenmiştir. ¹²⁹.

Bu yapısal sorunların temelinde sosyal güvenlik kurumlarının kurulduğu dönemlerdeki ihtiyaçlar ile bugünün ihtiyaçlarının farklılığı yatmaktadır. Belirttiğimiz farklılığın önemli bir sebebi ise, bu kurumları düzenleyen yasaların günün gereklerine göre yeniden düzenlenememesidir. Bir anlamda statik hukuk kuralları dinamik yaşamın gerisinde kalmaktadır. Örneğin ABD'de, başlarda sosyal güvenlik sistemi son derece basit bir yapıdadır. Kapsamda, öncelikle demiryolu işçileri bulunmakta ve sınırlı risklere karşı korunma

¹²⁸ BAĞ KUR, s. 150. m RUSHING, s- 204. 174 RUSHING, s. 205. Sosyal Sigortalar Kurumu. Faaliyet Raporu, Ankara, 1994, s. 51.

¹²⁹ RUSHING, s. 204-205.

sağlanmaktaydı. Sonraları hem şahıslar ve hem de riskler açısından önemli bir gelişim yaşanmış, sosyal güvenliğin yönetimi özel kuruluşlar, eyaletler ve federal devlet arasında paylaşılmış ve bugün için anlaşılması kompleks bir yapıya bürünmüştür.

a. Kurumlar Arasında Norm ve Standart Farklılığı Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının farklı norm ve standartlara sahip olması ise gerek işçi ve gerekse işveren kesimi tarafından eleştirilmekte ve bu durumun sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunlarından biri olduğu belirtilmektedir. Ortak standartların belirlenmesi ile de, yine bir başka problem olan, kurumlar arası sirkülasyonun önlenebileceği belirtilmektedir.

Bir yazarın dediği gibi sosyal güvenlik kuruluşlarının bu şekilde kusurlu bir yapılanma içinde olması sosyal güvenliğin temel amaçlarından olan finansal yeniden dağıtım ve sosyal risklerin eşitlenmesini güçleştirecek, hatta imkan sizi açtıracaktı r.

Farklı gruplar, sosyal güvenliğin olanaklarından farklı ölçülerde yararlanacaklardır ki bu kabul edilemez¹³⁰.

b. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özerkliği Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sorunlarından bir başkası ise, yönetsel özerkliktir. Bu anlamda devlet ile sosyal güvenlik kurumları arasındaki ilişkiler ve kurumların özyönetimi ön plana çıkmaktadır.

Aslında, sigortalılar sosyal güvenlik kurumlarının bağımlılığını ya da bağımsızlığını çok fazla önemsemezler. Onlar için önemli olan sistemin, kendi ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığı ve bu amaca yönelik fonlarının bulunup bulunmadığıdır. Ancak, gözden uzak tutulmaması gereken bir nokta, bağımsızlığın özellikle fon yönetimi açısından daha fazla

¹³⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. İLO, Introduction To Social Security, B.3, Cenevre, 19S4 (Özellikle 15-bölüm).

otonomi ve özgürlüğü ifade etmesidir . Bu ise sosyal güvenliğin yaşaması ve sürekliliği için son derece önemlidir.¹³¹

ABD'de sosyal güvenlik, gerçek anlamda özerkliği, kurulduğu 1935 yılından sonraki dört yılda yaşamıştır. Daha sonraları devlet ile etkileşimi çok fazla olmuştur. Ancak. 1969 yılındaki bütün sosyal güvenlik fonların; kapsayan tüm federal gelirlerin birleştirilmesi ile tekrar özerklik yönünde bir hareket başlamıştır. 1986'da hükümet sosyal güvenliğin tekrar özerkliği için bir yasa tasarısı hazırlamış ama bu da senatodan geçmemiştir, 1989 yılında "Bütçe Ek Uzlaştırma Kanunu'nun ek maddeleri ile (Omnibus Budget Reconciliation Act) düzenlenen özerklik yine senatodan dönmüştür. 1992 yılında yine Temsilciler Meclisinde 350'ye 8 ile kabul edilen bir özerklik yasası senatodan geri dönmüştür. Özerklik, ABD'de bugün sosyal güvenlik alanında en çok tartışılan konulardan biri olma özelliğini sürdürmektedir.

c. Yeniden Yapılanma Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının önemli bir başka sorunu ise yeniden yapılanma; başka bir deyişle kurumların günün gereklerine göre yeniden örgütlenmesidir. Kurumların bugünkü hali ile ihtiyaçları karşılamasının mümkün olmadığı bizzat kurumların yetkililerince de ileri sürölmektedir. Gerçekten, gerek gelişen yönetim teknikleri, gerek kurumlara tabi sigortalı ve hak sahiplerinin sayıca artışı ve gerekse sosyal güvenlik anlayışında ortaya çıkan değişimler, sosyal güvenlik kurumlarının yeni bir yapılanma içine girmesini zorunlu kılmaktadır.

Sosyal güvenlik kurumlarının, yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak ILO Genel Direktörünün görüşleri şöyledir¹³²:

Sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasında; kapsam, sigortaya giriş koşulları, prim oranları, yardımlara hak kazanma ve yardımların türleri gibi parametreler ülkenin koşul ve gerçekleri dikkate alınarak belirlenmelidir. Öte yandan, yeniden yapılandırmada sağlık sistemi ve sağlıkla ilgili kuruluşların yeri büyük önem taşımaktadır.

¹³¹ Le GRAND, s.2.

¹³² ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin-, s. 95; DİLİK, Sosyal Güvenlik, s. 39 vd.

Yapılacak düzenlemelerde sağlık kurumlarının yönetim ile ilişkileri yanında, sundukları hizmetin kalitesi, ücretlendirme sistemi ve finansal durumları da dikkate alınmalıdır. Yönetimsel açıdan ise, yasal temelleri belirlenmiş bulunan örgüt şemasının etkin ve etkili şekilde uygulanması gerekir. Bu tarz bir uygulama, kurumsal yapı, Finansal ve idari işler, işlemler, sistemin kurallarının birbirine uyumu ve personel eğitimi ile gerçekleşir. Yönetimsel yeniden yapılandırma aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin otonomisini, hükümet, işçi, işveren, sigortalı ve bürokrasi temsilcilerinin etkileşimini içermelidir ¹³³ .

ILO'nun önerdiği yönetim modelinde, sosyal güvenlik alanında en üst kuruluş, bakan, işçi, işveren temsilcileri ve belli çıkar gruplarının yer aldığı Sosyal Güvenlik Kuruludur, Bu kurul bir genel müdür atamakta, genel müdürün kayıtlar ve denetimden sorumlu bir başyardımcısı dışında, finans, muhasebe, iç denetim, sigortalılardan gelen talepler, halkla ilişkiler, personel ve eğitim gibi konularla ilgili genel müdür yardımcıları bulunmaktadır. Sigortalılara yönelik birincil sosyal güvenlik hizmetleri ise, bölgesel ve yerel sosyal güvenlik bürolarınca verilecektir.

3. Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar

Asıl olarak, sosyal güvenlik kurumlarının tümü yasalara dayanan, yasalarla düzenlenmiş kuruluşlardır. Dolayısıyla sosyal güvenliğe ilişkin sorunların hemen tümü bir ölçüde yasalardan kaynaklanmakta ve hangi sorunların yasal, hangilerinin yapısal olduğunu ayırmak güçleşmektedir. Ancak, yasalarla ilgili çok önemli bir sorun, sosyal güvenlik yasalarının çok sık değişmesidir.

4. Siyasal ve Bürokratik Nedenlerden Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal güvenliğin, devletin bir fonksiyonu olarak görülmesinin doğal bir sonucu, devlet yönetiminin sorunlarının sosyal güvenliğe yansımalarıdır. Başka bir deyişle, sosyal güvenliği yönlendiren devlet yöneticileri, devletin kurumsal sorunlarını sosyal güvenliğe taşımaktadırlar. Öte yandan devlet örgütünü yöneten politikacıların, yönetiminde etkili

¹³³ ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin.... s. 97.

oldukları sosyal güvenlik kurumlarında kendi tercihlerine göre hareket etmeleri kurumsal gereklerin dışında siyasal gereklerin ön plana çıkmasına yol açmaktadır. Bu anlamda, bugün olduğu gibi gelecekte de sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasındaki ilişkinin sorunlu bir şekilde devam etmesi kaçınılmazdır¹³⁴.

Özerklik konusunda değindiğimiz gibi, politikacıların sosyal güvenliği hazır bir kaynak olarak görmeleri ve bu kaynaktan vazgeçmeye yanaşmamaları, sorunların temel sebeplerindendir. Örneğin ABD'de Reagan dönemine kadar bu etki çok fazla önemsenmemiş, ancak Reagan'ın 265.000 kişinin (malûller ve hak sahipleri) gelirlerini kesen kararı ile siyaset-sosyal güvenlik etkileşimi ile ilgili bir toplumsal hareket başlamıştır.

Devlet ve siyasetçilerin sosyal güvenliğe yönelik bu ilgilerinin yarattığı bir başka sonuç ise, genel olarak devlet örgütünün bir sorunu olan bürokrasinin, sosyal güvenlik kurumlarına da taşınmasıdır.

a- Siyasal Nedenler

Sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasında yaşanan en önemli sorun, siyasal etkiler ile sosyal güvenlik fonlarının gereği gibi işletilememesidir. Sosyal güvenlik fonları, siyasetçilerin baskısı ile çok daha verimli alanlara yatırılabilirken verimsiz bir şekilde kullanılmaktadır.

Sosyal güvenlik, bilindiği gibi nesiller arası bir gelir transferi niteliği taşımaktadır. İşte bu transferin aracı olan fonlar, araya siyasetçilerin girmesi ile geleceğin emeklilerinin yararlarına kullanılacağına, hiç ilgisi olmayan alanlarda kullanılmaktadır. Örneğin ABD'de bu fonlar köprü yapımı, savunma ve gıda geliştirme gibi faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bunun gibi yine uzun yıllar, federal hükümet, sosyal güvenlik fonlarını bütçe açıklarını kapatmak için kullanmış, fonların yerine de çok daha düşük getirisi bulunan tahvil ve bonoları

¹³⁴ TOBB, s. 271.

koymuştuk. Uzun yıllar fark edilmeyen bu olgu, fonların azalması, fon gelirlerinin düşmesi yani alarm zillerinin çalması ile gün ışığına çıkmıştır.¹³⁵

ABD Senatosunun yaptırdığı bir araştırma sosyal güvenliğin çok kötü bir yatırım olduğunu göstermektedir. Bu araştırmada, 1950 ve 1970'de doğan iki farklı kişinin sosyal güvenliğe prim ödemek yerine sermaye piyasasına yatırım yapmaları halinde ellerine geçecek gelirler aşağıdaki tabloda karşılaştırılmaktadır. Araştırmadan çıkan sonuç ise sosyal güvenlik fonlarının siyasal etkilerden kaynaklanan sebeplerle çok kötü kullanıldığı yönündedir.

Tablo:

ABD'DE SOSYAL GÜVENLİK İLE ÖZEL SİGORTA GELİR KARŞILAŞTIRMASI¹³⁶.

	1950 doğumlu 62 yaşında emekli		1970 doğumlu 62 yaşında emekli	
	Enaz	En çok	En az	En çok
Sos.güvenlik	468 \$	1,144\$	529\$	1.315\$
Ser.Piyasası	1.599\$	6.380\$	1.363\$	6.610\$

Fonların kötü yönetimiyle ilgili bir başka örnek de prim ve gelirlere ilişkin bir karşılaştırmadır, Buna göre ABD'de 1951 'den beri sosyal güvenlik primleri 17 kat artarken, emekli aylıkları sadece 5 kat artmıştır. Kaldı ki emekliler bugün için, önceki gelirlerinin sadece %43'ünü elde etmektedirler. Oysa ki, genel kabul gören ilkelere göre, bir emeklinin önceki yaşam standartını sağlamak için önceki gelirin %60-85'i arasında bir geliri olmalıdır¹³⁷.

Daha önce de değindiğimiz gibi sosyal güvenlik fonları çok büyük meblağlara ulaşmaktadır. Siyasetçiler de bu fonları başka alanlarda yararlanılabilecek bir finansman kaynağı olarak görmekle, fonlar başka alanlarda kullanılırken, fonlardan elde edilen gelirlerin yerine, getirisi oldukça düşük bono ve tahviller konulmaktadır. Bunun sosyal güvenlik fonlarının değerlendirilmesinde verimlilik ilkesine zıt bir uygulama olduğu açıktır.

b. Bürokratik Nedenler

¹³⁵ TOBB, s. 272. TİSK-TÜRK-İŞ- HAK-İŞ - DİSK, s.4.

¹³⁶ Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, Government Printing Office, Washington.

¹³⁷ Jeffrey L. KATZ, "Is Independent Agency Status Social Security's Future?", CONGRESSIONAL QUARTERLY-WEEKLY REPORT, Vol.5), OCT.9. 1993. s.2741.

Sosyal güvenlik ile ilgili bir önemli sorun da bürokrasidir. Özellikle devlet yapısında ortaya çıkıp, sosyal güvenlik kurumlarına yansıyan bu sorun, önemli aksaklıklara yol açabilmektedir. Önemle belirtelim ki. sosyal güvenlik ile ilgili bu bürokratik sorunların temel sebebi, kurumların ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılamamasıdır¹³⁸.

Sosyal güvenlik ile ilgili bürokratik sorunlardan ilki, sosyal güvenlik kurumlarının bünyesindeki aktüer eksikliğidir. Yıllardır dile getirilen tam zamanlı (full-ürne) aktüer bulundurma ihtiyacı, gerekli kadroların ihdas edilmemesi nedeniyle karşılanamamaktadır.

5. Sosyal Güvenliğin Amaçlarından Kaynaklanan Sorunlar

Bireyin yaşamdaki durumu ne olursa olsun, toplumdaki herkesin sosyal güvenlik tarafından korunması, yani evrensel bir sosyal güvenlik, daha önce de belirttiğimiz gibi sosyal güvenliğin idealidir. Ancak ideal olan her zaman uygulanabilir olan değildir. Sosyal korumanın en gelişmiş biçimlerinin bulunduğu ülkelerde bile her bireyin eksiksiz ya da yeterli korumaya sahip bulunduğu söylenemez. Başka bir deyişle, devletin kurduğu ve devletin üstlendiği, sosyal risklerin karşılanması ve zararlı sonuçlarının önlenmesi, sosyal adalet ve refahın sağlanması ile gelirin yeniden dağıtılması gibi sosyal güvenlik amaçlarına, gelişmiş ülkelerde bile tam anlamıyla ulaşamamıştır¹³⁹.

Kanımca, sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşamamasında en önemli sebep, devletin sosyal güvenlik içinde çok fazla yer almasıdır. Aslında bu konuda karşı görüş de bulunmakta ve devlet sosyal güvenliğin içine daha fazla çekilmek istenmektedir. Ancak, 1980'lerde başlayan özelleştirme rüzgarları ile devletin, genelde ekonomiden ve özelde de sosyal güvenlikle ilgili belli bir ölçüde çekilmesi fikri bugün için daha fazla rağbet görmektedir .

¹³⁸ GILLION, s.29.

¹³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. GÜVEN-GEREK, s. 72, vd; TUNCAY, s. 85 vd. GÜZEL-OKUR, s.35; YAZGAN, Türkiye'de..., s.14; TOBB, s.100. DİLİK, Sosyal Güvenlik, s.40.

Dünyada bugün için gerçek anlamda bir sosyal güvenlik krizinin yaşandığı sıkça dile getirilmektedir. İleri ülkelerden hemen tamamı sosyal güvenlik ile vaat ettikleri amaçlara ulaşamamış ve sosyal güvenlik sistemlerinde yeni bir şeyler yapma çabaları başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise sorun daha derindir. Bu ülkelerde kaynak yetersizliği, nüfusun hızlı artışı, siyasal etkilerin fazlalığı ve sosyal güvenlik fonlarının verimli kullanılmasındaki güçlük, sosyal güvenliğin daha da sancılı bir yapıya bürünmesine yol açmış ve ülkelerin birçoğunda sosyal güvenlik sadece kamu kesiminin bir ayrıcalığı haline gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik amacı ile sosyal güvenlik uygulamaları arasındaki fark çok belirgindir, 1950'lerde sosyal güvenlik sistemine sahip ülke sayısı 50'den az iken, bugün bu sayı 146'dır. Ancak kantite artışı kaliteyi getirememiş; bu ülkelerin bir çoğunda hem kapsam , hem de yardımlar yetersiz kalmış , sosyal güvenlik amaçlarına ulaşamamıştır¹⁴⁰.

ILO'ya göre ise sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşmada devletler bir çok bakımdan başarısız kalmışlardır. ILO'ya göre sosyal güvenlik, en başta vaat ettiği "insanın yaşadığı sürece yeterli sosyal korumaya kavuşturulması hedefini, büyük kaynak tahsislerine rağmen gerçekleştirememiştir.

Öte yandan sosyal güvenliğin erkekler tarafından yönetildiği, erkeklerin ihtiyaçları dikkate alınarak düzenlendiği, toplumun kadına yüklediği sorumlulukları yeterince kavrayamadığı, ve bu yapısı ile amaçlarına ulaşmasının mümkün olmadığı da belirtilmektedir. Bir başka iddia ise, sosyal güvenliğin israfa yol açtığı, özellikle sosyal güvenlik sağlık hizmetlerinin önleyicilikten çok, tedavi edici nitelik taşıdığı; böylece sosyal güvenliğin tıbbi sorunları sosyalleştirdiği ileri sürülmektedir.¹⁴¹

Gerçekten, bir çoğu gerçeği yansıtan söz konusu yaklaşımlar, sosyal güvenlik amaçlarına tam anlamıyla ulaşamadığını ve sosyal güvenliğin bazı yeni açılımlara ihtiyacı

¹⁴⁰ HANNAH, s.9. ²⁰⁶KATZ, s.2741.

¹⁴¹Kenneth BLACK JR.-Haroid D. SKIPPER JR., Life Insurance, 12th.Ed.. New Jersev. 1994, s.20.

bulunduğunu göstermektedir. Dünyanın bugün geldiği nokta, demokrasinin yayılması, sağ ve sol görüş yanlılarının görüşlerinde ortaya çıkan değişim ve yakınlaşmalar, yeni sosyal güvenlik düzenlemeleri için de, gerekli politik ortamı sağlamaktadır.

İşte tezin önemli bir yönünü, yaşanan sorunlar ve sorunların çözümü için bugün gelinen değişime elverişli ortam oluşturmaktadır. Bugün için sosyal güvenliğin sorunları kanımızca çözülemez değildir. Çözüm, alınacak önlemlerin kararlı olarak uygulanmasıyla sağlanabilecek niteliktedir.

İkinci Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK POLİTİKALARI VE ÖZEL SİGORTALAR

I. ÖZEL SİGORTA KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Sigorta Kavramı

Sigorta kavramı, daha önce de belirttiğimiz gibi insanları güvenceye almayı amaçlayan bir yapıyı ifade eder. İnsanlar, karşılaşmaları kesin olmayan büyük kayıpları karşılamak için, miktarı kesin olarak belli olan ekonomik bir kayba yani sigortaya başvurmaktadırlar¹⁴². Başka bir deyişle, çoğu zaman, gerçekleşmeyecek ancak gerçekleştiğinde büyük kayıplara yol açabilecek risklerden kurtulmak için; sigortaya belli miktarda ödeme yapmaktadırlar.

Hatta bir yazara göre insanlar sigorta ile kumar oynamaktadırlar. Oyunun kuralına göre bireyler büyük bir kayba uğrayacaklarını, sigortacı ise böyle bir kayba uğramayacaklarını iddia etmektedir¹⁴³. Kanımızca, sigortalanan açısından bir kumar söz konusu olmamakta, zira sigorta ile kumarda yer alan risk unsuru sigortacıya transfer edilmektedir.

Sigorta, ne şekilde olursa olsun insanların geleceğe güvenle bakmasını sağlamaktadır. Sigorta uygulaması açısından en temel ayrım bu bölümde incelediğimiz sosyal sigorta ile özel sigorta arasında ortaya çıkmaktadır.

¹⁴² Haydar ELVEREN, Evolution of the Turkish Insurance Sector and The Reinsurance Monopoly, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi Ya.No:2, Ankara, 1996, s.Ğ.

¹⁴³ Kenneth BLACK JR.-Haroid D. SKIPPER JR., Life Insurance, 12th.Ed., New Jersey. 1994. s.20.

Sosyal sigorta kavramını ve sosyal sigortaların özelliklerini ilk bölümde incelediğimiz ve sosyal sigorta-özel sigorta karşılaştırmasını ileride yapacağımız için; öncelikle özel sigorta kavramını belirginleştirmenin yararlı olacağı kanısındayım.

Özellikle belirtilmelidir ki; özel sigorta deyimi çoğunlukla sosyal sigorta ile özel sigorta kavramlarının karşılaştırıldığı ya da yan yana kullanıldıkları durumlarda gündeme gelmektedir. Başka bir deyişle özel sigorta, sosyal sigortanın dışında kalan ve tamamıyla ticaret hukukunun konularından birini oluşturmakta; sosyal sigorta ile ilişkilendirilmediği sürece, özel sigorta kavramı yerine "sigorta" deyimi kullanılmaktadır. Bu anlamda, "özel" kelimesinin kullanılmasının sebebi; sigortayı sosyal (kamusal) nitelikten arınmış, özel (devletçe kurulmuş ve devletçe yönetilmeyen) bir konuma yaklaştırmak ve özel sigortanın özel hukuk içinde isteğe bağlılık niteliğini ortaya çıkarmaktır, denilebilir.

Çalışma bir ölçüde sosyal sigorta-özel sigorta karşılaştırmasını kapsadığı için. kaçınılmaz olarak sigorta kavramı yerine (uygulamanın ve yaygın kullanımın tersine) kaçınılmaz olarak özel sigorta deyimini kullanılmıştır.

2.Özel Sigorta Sözleşmesi

Özel sigortalı aslen sözleşme hukukunun bir parçası niteliğini taşımakta, yani bir sözleşmeye dayanmaktadır. Tarihsel gelişim içinde özel sigortacılık kendine özgü özellikler edinmiş ve bugün apayrı bir sigorta hukuku oluşmuştur¹⁴⁴.

Türk Ticaret Kanunu sigortanın bir sözleşme olma özelliğini açıkça ortaya koyan maddesinde "Sigorta bir sözleşmedir ki, bununla sigortacı bir prim karşılığında diğer bir kimsenin parayla ölçülebilen bir menfaatini halele uğratan bir tehlikenin meydana gelmesi halinde tazminat vermeyi yahut bir veya birkaç kimsenin hayat müddetleri sebebiyle veya hayatlarında meydana gelen belli bir takım hadiseler dolayısıyla bir para vermeyi yahut sair edalarda bulunmayı üzerine alır" (TTK m. 1263) demektedir.

¹⁴⁴ John BIRDS, Modern Insurance Law, 2nd. Ed., London, 1988, s.1.

Türk Ticaret Kanunu, belirttiğimiz hükmü ile aslen özeî sigortanın türleri ile birlikte tanımını da vererek uygulamaya ışık tutmuştur¹⁴⁵.

Kanunun sigortayı tanımlayan hükmüne göre sigorta bir sözleşmeden oluşmaktadır¹⁴⁶. Sigorta sözleşmesi adını taşıyan bu sözleşmenin unsurlarını şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁴⁷:

— **Sigortacı:** Anonim şirket ya da kooperatif şeklinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının izniyle kumlan ve belli bir sermayeye sahip kuruluştur. Sigortacı sigorta sözleşmesinin, yasal olarak birini sigortalamaya yetkisi bulunan tarafıdır. Bu anlamda birine yardımda bulunma yetkisine sahip olmak sigortacı sıfatını kazanmak için yeterli değildir¹⁴⁸.

— **Sigorta ettiren:** Sigorta sözleşmesinde yer alan ve belli bir şey veya hayal üzerindeki menfaatini sigorta ettiren taraftır. Sigorta ettiren ilke olarak sigortalıdır. Ancak, sigorta ettiren ile menfaati sigortalanan kimse her zaman aynı olmayabilir. Böylece örneğin bir kimse, bir başkasının yaşamını da sigortalayabilmektedir. Bu anlamda yaşamı sigortalanan sigortalı, sigorta sözleşmesini imzalayana sigorta ettiren denir¹⁴⁹. Sigorta sözleşmesinin geçerli olması için sigorta ettirenin sözleşme yapma ehliyetine¹⁵⁰ sahip olması gerekir.

— **Sigorta menfaati:** Türkiye uygulaması açısından özel sigortanın konusu mal değil ekonomik (para ile ölçülebilir) değeri olan menfaattir. Sigorta sözleşmesi para ile ölçülebilir bir menfaati elde etmek için yapılır¹⁵¹. Menfaat, sigorta sözleşmesinin esaslı bir unsuru olup, menfaat unsuru olmaksızın yapılan sigorta sözleşmeleri batıldır¹⁵².

¹⁴⁵ Kanunun ilgili maddesi, ikinci fıkrasında da karşılıklı sigortayı "... birleşerek, içlerinden herhangi birinin diğer olacağı her nevi tehlikeden tazmin etmeyi taahhüt etmelerine karşılıklı sigorta denir" şeklinde (TTK.m.1263/ri).

¹⁴⁶ Yargıtay'a göre sigorta sözleşmesi karşılıklı hak ve borçlar yükleyen bir sözleşmedir ve tek tarafın irade beyanı ile feshedilemez.(Yarg. T.D.. T. 28.10.1964, E. 1963/5813, K. 1964/3974, BATİDER. C.4. S.I, 1967, s.143).

¹⁴⁷ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Akar ÖCAL, Sigortacılık ve Sigorta Hukuku Hakkında Genel Bilgiler, EİTİA Ya.No: 81, Ankara. 1971, s.7 vd.; Ali BOZER, Sigorta Hukuku, Banka ve Ticaret Hukuku Ar.Ens. Ya.No: 50, Ankara, 1965. s.96 vd; Haydar ARSEVEN, Sigorta Hukuku, Ana Prensipler, Genel Hükümler. Yenilenmiş B.2. İstanbul. 1991, s.12 vd.

¹⁴⁸ BIRDS, s. 9.

¹⁴⁹ BOZER, s.97

¹⁵⁰ Yani reşit, mümeyyiz olması ve kısıtlı olmaması

¹⁵¹ ÖCAL, s.9

¹⁵² BOZER. s.99.

— **Tehlike:** Kavramın tanımlanmasındaki güçlük karşısında, doktrinde tehlike kavramının, özelliklerinin belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Tehlike deyimi her şeyden Önce, sigorta poliçesinde yer alan ileride gerçekleşecek bir olayı ifade eder. Ancak, sözleşmenin yapıldığı sırada sigorta ettiren ya da sigortadan yararlanan kimse tehlikenin gerçekleşmiş olduğunu bilmiyorsa, sigorta sözleşmesi hüküm ifade eder {TTK.m.1279). Diğer taraftan tehlike olgusu meydana gelmesi belirsiz bir olaydır. Yani meydana gelip gelmeyeceğini önceden bilmek mümkün değildir¹⁵³. Bunun istisnası yaşam sigortalarıdır. Ölüm tehlikesine karşı bağitlanan yaşam sigortalarında belirsizlik ölüm olayında değil, bu olayın ne zaman gerçekleşeceğindedir¹⁵⁴.

— **Sigorta tazminatı (sigorta bedeli):** Tehlikenin gerçekleşmesi veya belli bazı olaylar dolayısıyla (yaşam sigortasında belli bir yaşa ulaşma gibi) sigortacının ödediği meblağa sigorta tazminatı denir. Tazminat, sigortacı tarafından belirlenebileceği gibi, sigortalı tarafından da belirlenebilir; ya da işin niteliğinden anlaşılabilir (Örneğin bazı trafik sigortalarında tazminat miktarı hasar kadardır)¹⁵⁵.

— **Prim (sigorta ücreti):** Özel sigortalarda, sigorta sözleşmesi ile bir yükümlülük altına giren sigortacı bu işi bir ücret karşılığında yapar ki, buna prim denir¹⁵⁶. Başka bir deyişle prim, tehlikenin gerçekleşmesi halinde, sigorta tazminatını karşılamak üzere sigorta ettiren tarafından sigortacıya bir kerede ya da taksitle ödenen sigorta ücretidir¹⁵⁷.

Primlerin tespitinde tehlikenin gerçekleşme olasılığı, sigorta tazminatının miktarı, sigorta sözleşmesinin süresi ve sigortacının kaç kişiyi sigortaladığı gibi faktörler etkilidir. Primlerin tespiti, önceleri sigorta şirketlerinin hazırladığı tarifelerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca onaylanması ile yapılırken, konuyu düzenleyen TTK.m.1294/1 hükmünde 1990 yılında yapılan değişiklikle yaşam sigorta branşları ve zorunlu Özel mali mesuliyet sigortası dışında serbest prim uygulamasına gidilmiştir¹⁵⁸.

¹⁵³ ÖCAL, s.10; BOZER, s.102

¹⁵⁴ BIRDS, s.9.

¹⁵⁵ BOZER, s. 106; ÖCAL, s..10, BIRDS, s.11.

¹⁵⁶ ÖCAL, s. 10.

¹⁵⁷ BOZER, s. 108.

¹⁵⁸ Yaşam sigortası branşlarında prim miktarları sigorta şirketlerince belirlenmekie, bunu bakanlık onaylamaktadır. Zorunlu özel mali mesuliyet sigortasında ise prim oranları doğrudan bakanlıkça belirlenmektedir.

3. Özel Sigortaların Uygulama Koşulları

Genellikle kabul edildiği üzere, özel sigortanın uygulanabilmesi ve faaliyet gösterebilmesi belli koşulların varlığına bağlı bulunmaktadır.

Bunlardan İlki sigortalanabilir bir menfaatin bulunmasıdır. Kuşkusuz bu menfaat hukuka uygun, meşru bir nitelik taşımalıdır¹⁵⁹. Özel sigorta uygulaması için, söz konusu bu menfaatin maddi bir nitelik taşıması, parasal bir değere sahip bulunması da gerekir. Bu anlamda özel sigorta parasal menfaatleri karşılamakta; bir kişinin kaybolan yülüğüne olan duygusal bağı sebebiyle onaya çıkabilecek manevi kayıplarla ilgilenmemektedir¹⁶⁰.

Özel sigorta uygulamasının gerçekleşmesi için gereken bir başka koşul insanların karşılaşılabileceği ve zarar görebileceği risk sayısının büyük olmasıdır¹⁶¹. Böylece sigortacı riskin ortaya çıkması olasılığını hesaplayabilecek ve riski sigorta kapsamına almanın fizibl olup olmadığını belirleyebilecektir¹⁶¹.

Özel sigorta yönünden sigortalanan menfaatin zarar görmesi, yani kayba uğraması, arızı bir nitelik taşımalıdır. Yasam sigortaları dışında -ki bu sigortalarda da belli bir arızılık vardır- sigortacılar açısından bu kayıp mantıksal olarak pek de gerçekleşme olasılığı taşımamalıdır. Kaybın gerçekleşme olasılığının yüksek oluşu, özel sigorta uygulaması olasılığını düşürmektedir¹⁶². Başka bir deyişle özel sigortalar yüksek kayıp riski taşıyan uygulamalardan uzak durmaktadırlar.

4. Özel Sigortaların Yarar ve Sakıncaları

¹⁵⁹ ELVEREN, s.7; ÖCAL, s.10

¹⁶⁰ ELVEREN s.7

¹⁶¹ Özel sigorta uygulamasında Büyük Sayılar Kanunu özellikle spekülative yönünü ortadan kaldırmakta kullanılan bir araçtır. Bu kanun özel sigorta uygulamasında şu anlama gelir: Benzer olayların (yaşam sigortası gibi) tehlikeye deneyimleri arasındaki fark daha aza inecektir. Bu kanun, diğer koşullar sabit iken; grubun ne kadar büyük bir çoğunluğu sigorta edilirse grubun bütünsel kaybının daha iyi tahmin edilebileceği ifade eder. Bir bireyi ölüme karşı 1000 birime sigortalamak bir kumardır farklılaşması önemli bir sorun yaratmaz. Teorik olarak sigortalı sayısı yelerince çok olursa kanun o kadar iyi uygulanabilir ve bir felaket olmadığı takdirde tahmin edilen kayıp miktarının belli bir sürede belirsizliği ve spekülasyon niteliği o kadar aza indirgenmiş olur. Ayrıntılı bilgi için bkz. BLACK JR.-SKIPPER JR., s.19 vd.

¹⁶² BIRDS, s.9; ELVEREN,s.8

Özel sigortaların, sigortalı ve ülke ekonomisi açısından önemli bazı yararlarını şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Özel sigorta kişiler açısından yarınlarına güvence ile bakmalarını sağlayan bir güvence yaratır,

- Özel sigorta bir tasarruf aracıdır. Örneğin, yaşam sigortasında belli bir süre hayatta kalınırsa tazminat söz konusudur.

- Özel sigorta önleyici tedbirleri geliştirir. Risklerden bazıları iyi tabiatlı, bazıları kötü tabiatlıdır. Sigortacılar kötü tabiatlı risklerden kaçınırlar. Dolayısıyla sigorta ettirmek isteyen kimselerin kötü tabiatlı riski iyiye çevirmek için önlem almaları gerekebilir. Örneğin ahşap bir evin yangına karşı sigortalanması için söndürme tertibatı taktırılması ya da bir otoyola alarm takılması söz konusu olabilir.

- Özel sigorta ülke ekonomisi açısından da toplu tasarruf ve dolayısıyla sermaye birikimi sağlamakta, bu durum aynı zamanda milli gelirin yeniden dağıtılmasını da sağlamaktadır¹⁶³.

Özel sigortaların bazı sakıncaları da bulunmaktadır;

- Bunlardan ilki kişileri tedbirsiz davranışlara ilmesidir. Kişi nasılsa sigorta güvencesine sahip olduğu düşüncesiyle dikkatsiz davranabilmektedir.

- İkincisi sigorta gereksiz bazı işlemlere ve harcamalara yol açabilmektedir. Örneğin ilaç tüketimi ya da bürokratik işlemler artabilmektedir.

- Üçüncüsü ise sigortanın kasti bazı fiillerin işlenmesine yol açmasıdır. Kişiler tazminat alabilmek için zaman zaman iyi niyet kurallarına aykırı bazı davranışlar içine girebilmektedirler¹⁶⁴.

¹⁶³ BOZER, s.6; ÖCAL, s.2

II. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE ÖZEL SİGORTALARIN TARİHÇESİ

1. Dünya'daki Gelişim

Sigorta ile ilgili birçok ilkenin ve uygulamanın sebeplerinin anlaşılmasında özel sigortanın tarihçesini incelemek yararlı olabilir. Aslen sigorta fikri kanun koyucunun eseri olmaktan çok insanoğlunun gereksinimlerinin bir sonucudur¹⁶⁵. Dolayısıyla sigortanın tarihçesi aynı zamanda insanoğlunun gereksinimlerinin de tarihçesidir.

Önce de belirtildiği gibi insanoğlunun en önemli gereksinimlerinden biri güvencedir. Bu gereksinim önceleri aile ve toplum tarafından karşılanırken, sonraları

Tarihsel açıdan sigorta niteliğini taşıyabilecek ilk uygulamalara Hammurabi Kanunlarında (M.Ö.1750) rastlanmaktadır. Bu kanunlarda, evi soyulan kişinin öldürülmesi durumunda, devletin, geride kalanlara tazminat ödeyeceği taahhüt edilmektedir¹⁶⁶. Bunun dışında Eski Yunan ve Roma da da benzer zarar üstlenme ve tazmin uygulamalarına rastlanmaktadır.

Ortaçağda sigorta uygulaması ile en yakın benzerliği olan örgütlerin loncalar olduğu görülmektedir. Bugünkü karşılıklı sigortanın¹⁶⁷ temeli sayılan loncalar, o dönemde özellikle İngiltere ve Almanya'da yaygındır. Temel amacı dinsel, sosyal ve ekonomik olan loncalar, üyelerinin belli risklere maruz kalmaları halinde onlara parasal yardım yapan karşılıklı dayanışma Örgütleridir. Aslen, ileriki dönemlerde loncaların bir çoğu karşılıklı sigorta şirketlerine dönüşmüştür.

¹⁶⁴ Sigortalıların özellikle yaşam sigortalarında bu tür iyi niyet kurallarına aykırı hareketleri söz konusu olmaktadır. Bunlara sigorta hilesi adı verilmektedir. Sigorta hilelerine karşı iyi niyetin esas olması gerektiğini savunan ve bu konuda ilkeler ortaya koyan doktrine “uberrima fides” doktrini denmektedir.

¹⁶⁵ BOZER s.4

¹⁶⁶ BLACK JR.-SKIPPER JR, s.48.

¹⁶⁷ Bkz. TTK. M. 1263/II

İngiltere'de ilk gerçek karşılıklı sigorta şirketi The Life Assurance and Annuity Association adı ile 4 Ekim 1699 yılında kurulmuştur¹⁶⁸.

Bunun dışında hemen hemen aynı dönemde ortaya çıkan bir başka gelişme ise denizcilikte yaşanmaktadır. Özellikle İtalyan denizcileri ile başlayan ve İngiliz denizcileri ve süren bu gelişimin esasını, denizcilerin, deniz risklerine karşı birbirlerini güvence altına almaları oluşturmaktadır¹⁶⁹.

Sigortacılık bu dönemdeki haliyle başta Common Law'in ilgisini çekmezken, 18-yüzyılda Sigorta Odasının (Chamber of Assurance) kurulması ile yasal bir statüye de kavuşmuştur¹⁷⁰.

Deniz sigortası ilkeleri sonraları başka dallara da uygulanmıştır. Örneğin 1660 yılında Londra yangını sonrası yangın sigortası; 18. yüzyılda gelişen endüstrileşme olgusu ile bir gereksinim olarak yaşam ve kaza sigortaları ortaya çıkmıştır¹⁷¹.

Modern anlamda bir yaşam ve kaza sigortası ise ancak kapitalizmin toplumca kabul görmesi ve bilim adamlarının olasılık ve aktüeryal hesaplar konusunda yeni teoriîler geliştirmeleri ile¹⁷² olanak bulmuştur.

Fransa'da gerçek anlamda ilk yaşam sigorta şirketi Compaigne d' Assurance Generales sur la Vie 1819'da; Almanya'da ise Deutsche Lebcnversicrierung Gesellschaft adı ile 1828'de kurulmuştur. Japonya'da ilk yaşam sigortası şirketi olan Meiji Life Assurance 1868'de faaliyete geçmiştir.

¹⁶⁸ BLACK JR. - SKIPPER JR. S.49.

¹⁶⁹ Deniz sigortalarının en önemli gelişme evresi Londradaki bir barda gerçekleşmiştir. Lloyd isimli bir şahsa ait ve gemcilerin uğradığı bu barda; sefere çıkacak gemici malın değerini bir kağıda yazmakta, bunun için istediği tazminatı ve ödeyeceği primi belirlemektedir. Diğerlerinin bu riski ve tazminatı kabul etmesi ile sigorta sözleşmesi oluşmaktadır. Lloyds'un bu uygulaması çok yaygın ve etkili olmuş ve İngiltere'de 1906 Deniz Sigortaları Kanununda Lloyds'un uygulamalarının büyük etkisi olmuştur.

¹⁷⁰ BLACK JR. -SKIPPER JR. S.49.

¹⁷¹ BIRDS, s.3

¹⁷² Örneğin 1789 yılında Edward Wigglesworth Massachusetts'de yeni bir yaşam tablosu geliştirmiş; 1853'de EHzur Wright yaşam değerlendirme tablosu oluşturmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gene A-MORTON, Principles of Life And Health Insurance, Atlanta, 1984, s.12-13; BIRDS, s.54.

ABD sigorta uygulamasına ilişkin ilk bilgiler American Weekly Mercury dergisinin 3721 yılında yayınlanan bir nüshasında yer alan bir sigorta reklamıdır. Bunun dışında ilk yaşam sigortası sayılabilecek uygulama 1794 yılında kurulan ve dinsel yönü ağır basan Presbyterian Minsters Fund'dur. Tek amacı sigortacılık olan ilk şirket ise 1812'de kurulan The Pennsylvania Company For The Insurance on Lives and Granting Annuities 'dir¹⁷³.

Yirminci yüzyıl başlarında bir önceki yüzyılın çizgisini sürdüren sigorta şirketleri özellikle 1950'ler ve 1960'larda altın çağlarını yaşamışlardır. Ancak 1970'lerdeki tüketici esaslı gelişim (consumerism) sigorta şirketlerini altın çağın: sona erdirmiş ve bir düşüş başlamıştır. Değişen düşünce kalıplan, şirketlerin 1980 ve 1990'larda eski rahat günlerini ortadan kaldırmıştır.

2. Türkiye'deki Gelişimi

Ülkemiz açısından 1862 yılından önceki dönemde sigorta sayılabilecek bir uygulamaya rastlamak güçtür. Gerek Osmanlı ve gerekse Selçuklu Devletlerinde görülen vakıf ve loncalar ise bir sigorta sisteminden çok yardım kuruluşları niteliğini taşımaktadır.

1862 yılındaki gelişme ise Riunioni Adriatica di Sigurta adlı İtalyan şirketinin İstanbul'da faaliyete geçmesidir. 1870'de Beyoğlu Yangınından sonra ise bir çok yabancı sigorta şirketinin İstanbul'da acente açtıkları görülmektedir¹⁷⁴.

1892 yılında ilk kez Türk ortakların da bulunduğu Osmanlı Umum Sigorta Sirkeli kurulmuştur. Dönemin en yaygın sigorta branşları yangın ve denizciliktir. 1894 itibarıyla İstanbul'da denizcilik branşında 52, yangın branşında 49 ve yaşam branşında 36 sigorta şirketi faaliyette bulunmaktadır¹⁷⁵.

1923 yılında İzmir İktisat Kongresi ile İş Bankası kurulmuş; İş Bankası ise ilk reasürans şirketini 1929'da kurmuştur. Bundan sonraki yıllarda, yoğun şekilde Türk ve

¹⁷³ Ayrıntılı bilgi için bkz. BLACK JR.- SKIPPER JR.,s.52

¹⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. H. TAHSİN-R. SAKA, Sermayenin Şirketlerde Hareketi, İstanbul 1929

¹⁷⁵ ELVEREN, s.16

yabancı ortaklardan oluşan sigorta şirketleri kurulmaya başlanmıştır. Bu gelişme günümüzde de devam etmektedir.

Tarihsel gelişimini kısaca incelediğimiz sigorta sektöründe bugün için gelinen nokta ise kaybın ya da zararın olabileceği her riskin sigortalanması yönündedir . Başka bir deyişle bugün için her türlü risk özel sigortaların konusunu oluşturabilmekte, özel sigortalar çok geniş bir uygulama alanına sahip bulunmaktadırlar.

III. TÜRKİYE'DE ÖZEL SİGORTA KURULUŞLARININ YAPISI

1. Genel Olarak

Sigorta kavramının evrenselliğine, yani her ülkede hemen hemen aynı anlamı taşıyor olmasına rağmen, ülkelerin özel sigorta sistemleri de aynı sosyal sigortalarda olduğu gibi birbirinden önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir. Bunun başlıca sebepleri:

- Her ülkenin ekonomisinde ve çeşitli piyasalarında sigortaya verilen önemin farklılığı,

-Hükümetlerin vergi politikaları, finansal düzenlemeleri, sosyal politikaları ve diğer finansal kurumlara ilişkin düzenlemelerin farklılığı,

-Pazarlarda kartelleşme ve fiyat mekanizmalarının yapısal farklılıkları,

-Ülkedeki doğal ve sosyal yapı ile, oluşan güvenlik bilinci farklılıklarıdır¹⁷⁶.

İşte bu faktörler ülkeden ülkeye değiştiğinden, her ülkenin özel sigorta sistemi ve yapısı farklı şekilde oluşmuştur.

Biz de bu farklılıklar içinde kaybolmak yerine Türkiye'deki yapıyı, gerekli ölçüde karşılaştırmalar yaparak incelemeye çalışacağız.

¹⁷⁶ BLACK JR. – SKIPPER JR., s.67

2. Kuruluş Esasları

Türkiye’de sigorta şirketleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine ve işletmecilik esaslarına göre kurulurlar¹⁷⁷.

Türk Ticaret Kanununun 12. maddesinin 9. bendi "...içtimai sigortalar hariç olmak üzere sigortacılık" işiyle uğraşmak üzere kurulan müesseseleri ticarethane saymıştır¹⁷⁸.

Türkiye’de sigorta şirketlerinin kuruluşu ile ilgili temel kanun niteliğini taşıyan Türk Ticaret Kanunu dışında Sigorta Murakabe Kanunu da büyük önem taşımakta, ve sigorta şirketlerinin kuruluş koşulları hakkında düzenlemelere yer vermektedir. Özellikle Sigorta Murakabe Kanununda 1987 yılında yapılan değişikliklerle Türk özel sigortacılık yaşamına önemli yenilikler getirilmiştir. Bu Kanunla getirilen önemli değişiklikler şu şekilde özetlenebilir;

- Sigorta şirketlerinin sermayeleri arttırılmıştır,

- Sigorta şirketlerinin istihsal organlarından alacakları ile ilgili yeni bir karşılık ayırma zorunluluğu getirilmiştir,

- Sektöre yeni sigorta şirketlerinin girmesine olanak sağlanmıştır¹⁷⁹.

Bu değişiklikler ile Türk Özel Sigortacılık sektöründe önemli bir aşama kaydedildiği sıkça ileri sürülmektedir.

¹⁷⁷ ÖCAL, s.44; BOZER, s. 13.

¹⁷⁸ Bilindiği gibi "Ticarethane veya fabrika yahut ticari şekilde işletilen diğer müesseseler ticari işletme sayılır" (TTK.m.1 1/1).

¹⁷⁹ Bilgi KONGAR, "Özel Sigorta Şirketleri Gelecek İçin Mutlu Bir Yaşamın Şartlarını Hazırlamak Amacıyla Vardır", İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990, s.232.

Türk hukuku açısından sigorta şirketleri genel olarak anonim şirket şeklinde kurulabilirler. Bunların sermayelerini Bakanlar Kurulu belirlemektedir. Diğer taraftan karşılıklı sigorta şirketleri ise kooperatif şeklinde kurulabilirler. Ancak bunların anonim şirket şeklinde kurulmalarını engelleyen bir durum da yoktur¹⁸⁰.

Bunlar dışında sigorta şirketlerinin kuruluşu ile ilgili olarak diğer ayrıntılar ise "Sigorta ve Reasürans Şirketlerinin Kuruluş ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelik"¹⁸¹te yer almaktadır.

Bu esaslara göre kurulan sigorta şirketleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığının emrine belli bir teminat yatırdıktan sonra, bu kez Bakanlığa çalışma esaslarını gösterir bir belge vermekle yükümlüdürler¹⁸². Bunu takiben Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından sigorta şirketine bir ruhsatname verilir¹⁸³. Anonim şirket veya kooperatif şeklinde kurulan sigorta ya da reasürans şirketleri, ister yerli ve isterse yabancı sermaye ile kurulmuş olsun¹⁸⁴, faaliyete geçebilmek için mutlaka bu ruhsatnameyi almak zorundadırlar. Ruhsatsız sigortacılığın cezai müeyyideleri bulunmaktadır¹⁸⁵.

Türkiye'de sigorta ve reasürans şirketleri gerek kuruluşta, gerek faaliyet gösterirken ve gerekse tasfiye sırasında denetlenmektedirler. Denetim yetkisi ise temelde Sigorta Denetleme Kuruluna aittir. Kurul, Başbakanlığa bağlı olarak çalışmakta ve belli fakültelerden mezun ve genel olarak kendi faaliyet sahalarında 7 yıl çalışmış bulunan uzmanlardan oluşmaktadır. Kurulun tüzel kişiliği bulunmaktadır

Özellikle 1987 ve 1988 yıllarında Sigorta Murakabe Kanununda yapılan değişikliklerle, Sigorta Denetleme Kurulu yeniden organize olmuş, denetim elemanlarının sayısını

¹⁸⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. ARSEVEN, s.74 vd; ayrıca bkz.ÖCAL,s.44 vd; BOZER, s. 12 vd; Rayegan KENDER, **Hususi Sigorta Hukuku**, İstanbul, 1985, s.33.

¹⁸¹ R.G.T.21.6.1988, S.19885.

¹⁸² Bu belge doktrinde, yönetmelikte yer alan ifadenin tersine "işletme planı" şeklinde adlandırılmaktadır.

¹⁸³ ARSEVEN, s.78; ÖCAL, s.40.

¹⁸⁴ Türkiye'de kurulacak yabancı sigorta şirketleri için diğer koşullara ek olarak mütakabiliyet (^karşılıklılık) şartı aranmaktadır. (SMK.m.6).

¹⁸⁵ Bkz. Sigorta Murakabe Kanunu (SMK), m.42-46; hukuki müeyyideleri için bkz.BK.m.504-505.

arttırılmıştır. Bunun yanında kurul sigorta ve reasürans şirketlerinin mali bünyelerini üçer aylık mali tablolar üzerinden ve yakından izlemeye başlamıştır¹⁸⁶.

Bunun dışında Sigorta Murakabe Kanunu m.36'ya göre "Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği"nin de, sigorta şirketleri üzerinde bir iç denetim yetkisi bulunmaktadır¹⁸⁷.

Öte yandan, ekleyelim ki, sigorta ve reasürans şirketleri anonim şirket ya da kooperatif şeklinde kurulduklarından, bunların, ticaret hukukunun genel hükümlerine göre gerek denetim kurulları ve gerekse genel kurullarca bir iç denetime tabi oldukları da kuşkusuzdur.

3. Sigorta Şirketlerinin Yapılanması

Sigorta şirketleri bir iç ve bir de dış teşkilata sahiptirler. Sigorta şirketlerinin iç ve dış teşkilatı şirket işlerinin niteliğine, hacmine ve yöneticilerinin tulumuna göre değişiklik gösterir¹⁸⁸. Bununla beraber sigorta şirketlerinin iç ve dış yapılanmalarının bir çok ortak noktası da bulunmaktadır.

a. Sigorta Şirketlerinin İç Örgütü

Sigorta şirketlerinin iç teşkilatı Türk Ticaret Kanunu hükümleri ile işletmecilik esaslarına göre belirlenmektedir. Bu anlamda her sigorta şirketinde genel kurul, yönetim kurulu ve denetçilerin bulunması kaçınılmazdır¹⁸⁹. Önemle ekleyelim ki, sigorta şirketlerinin genel kurulları sigortalılardan değil, şirketlerin hissedarlarından oluşmaktadır. Aslen sigortalıların menfaatlerini korumak açısından, sigorta şirketlerinin dış denetimi bu noktada büyük önem kazanmaktadır¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Hayati ECER, "Özel Sigortacılıkta Önemli Gelişmeler Sağlanmıştır", İŞVEREN, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990, s.26-27.

¹⁸⁷ Ayrıntılar için bkz.ARSEVEN, s. 72; BOZER, s.37; ÖCAL, s.40.

¹⁸⁸ BOZER, s. 13.

¹⁸⁹ Sigorta şirketleri genel olarak anonim şirket şeklinde kurulduklarından, belirtilen organlar Türk Ticaret Kanununun Anonim şirketin organlarını düzenleyen m.312 vd.nda ayrıntılı olarak yer almaktadır.

¹⁹⁰ BOZER, s. 14.

Bunun dışında sigorta şirketleri, birer ticari işletme olmaları sebebiyle her işletmede bulunan teşkilata da sahiptirler. Başka bir deyimle, sigorta şirketlerinde genel müdür ve yeterince genel müdür yardımcısı bulunmaktadır. Bunun yanında sigorta işletmeleri gerek faaliyette bulundukları sigorta kolları, gerekse şirketin faaliyette bulunduğu alanın büyüklüğüne göre bazı özel servisleri de hizmete sunmaktadırlar.

Türkiye’de sigorta şirketlerinin oluşturdukları servisler genel olarak; hukuk, reasürans, tahsilat, hasar, bilgi işlem, muhasebe, yangın, otomasyon, hayat grup, acenteler, personel, kaza ve tetkik, finansman, nakliyat sigortaları, risk mühendisliği (mühendislik), pazarlama servisleri¹⁹¹ şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

b. Sigorta Şirketlerinin Dış Örgütü

Sigorta şirketlerinin dış yapısı deyimi çoğu zaman, sigortalılar, sigorta ettirenler ve sigorta şirketi arasındaki ilişkiyi kuran; müşteriye bulan; kişileri sigorta konusunda bilinçlendiren ve sigorta sözleşmesi yapmaya ikna eden organizasyonu ifade eder¹⁹².

Türkiye’de bu yapı ile ilgili başlıca yasal düzenlemeler, Sigorta Murakabe Kanununda yer almaktadır. Kanunun 9. maddesi "sigorta acenteleri"ni, 37. maddesi ise "sigorta prodüktörlerini" düzenlemiştir. Ayrıca aynı konuda "Sigorta ve Reasürans Aracıları Hakkında Yönetmelik"¹⁹³ de çıkarılmıştır.

Kanun ve Yönetmelik birlikte incelendiğinde sigorta şirketlerinin dış teşkilatlarının anahatlarının şu şekilde olduğu görülmektedir: Hukukumuzda sigorta aracıları, acente ve prodüktör olarak ikiye ayrılmıştır. Prodüktörler ise sigorta prodüktörü ve reasürans prodüktörü olarak iki gruptan oluşur. Sigorta prodüktörleri temelde sigortaya aracılık yapan müstakil tellallardır. Sigorta şirketi namına sözleşme yapamaz, prim tahsil edemezler. Belli bir sigorta şirketine tabi değildirler . Acente ise, bir şirkete bağlı fakat kendi nam ve hesabına

¹⁹¹ Bu servisler, önce de belirttiğimiz gibi her sigorta şirketinde farklılıklar taşımaktadır. Çalışmamızda örnek aldığımız şirketler şunlardır: Halk Sigorta. ; **bkz.Halk Sigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Aksigorta; **bkz. Aksigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Anadolu Sigorta; **bkz. Anadolu Sigorta Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1991; Commercial Union, **bkz.Commercial Union Faaliyet Raporu**, İstanbul, 1990. Ayrıca **bkz. BOZER**, s. 14 vd.

¹⁹² ARSEVEN, s.56.

¹⁹³ R.G.T. 21.8.1988, ayrıca aynı yönetmelikte 10.12.1989 tarihli değişiklik.

çalışan bu servisler, önce de belirttiğimiz gibi her sigorta şirketinde farklılıklar taşımaktadır. Çalışmamızda örnek aldığımız şirketler şunlardır: Halk Sigorta (Halk Sigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991); Aksigorta (bkz. Aksigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991; Anadolu Sigorta; bkz. Anadolu Sigorta Faaliyet Raporu, İstanbul, 1991; Commercial Union, bkz. Commercial Union Faaliyet Raporu, İstanbul, 1990. Ayrıca bkz. BOZER, s.14 vd. genellikle sigorta poliçesi düzenleme yetkisi bulunan müstakil tacirlerdir (SMK.m.9)¹⁹⁴.

Acente ve prodüktörler belli koşulları yerine getirdikleri takdirde, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği'nden izin alarak faaliyete geçerler. Acenteler ve prodüktörler, yani sigorta aracıları "...mevzuat esaslarına uygun faaliyette bulunmak, sigortalıların hak ve menfaatlerini tehlikeye koyabilecek hareketlerden kaçınmak, sigortacılığın icaplarına ve iyi niyet kurallarına uygun hareket etmek, sigorta tazminatının ödenmesine yardımcı olmak zorundadırlar¹⁹⁵.

4. Sigorta Şirketlerinin Finansal Yapısı

Sigorta şirketleri, bedelini peşin olarak tahsil ettikleri bir anlaşmanın karşılığını yıllar sonra ödemektedirler. İşte, sigorta şirketleri bu uzun dönemde elde ettikleri gelirleri, belli ölçüde nemalandırmak, oluşturdukları fonları uygun alanlara yatırmak suretiyle bunların erimelerini önlemek zorundadırlar. Basit bir formül ile sigorta şirketlerinin net varlıkları şu şekilde ifade edilebilir:

Tablo¹⁹⁶:

SİGORTA ŞİRKETLERİNİN NET VARLIKLARI

GELİR	–	HARCAMALAR	=	NET VARLIKLAR
primler +		masraflar+		
yatırım gelirleri		sigorta talepleri +		
		temettü ve kar dağıtımı		

¹⁹⁴ Bu konuda Sigorta Murakabe Kanununda ortaya çıkabilecek boşluklarda Türk Ticaret Kanununun acentelere ilişkin genel hükümler içeren 116-138. maddeleri uygulanır.

¹⁹⁵ Ayrıntılar için bkz. ARSEVEN, s.56 vd; KENDER, s.53 vd; ÖCAL, s.44 vd; BOZER, s.17 vd.

¹⁹⁶ BLACK JR-SKIPPER JR., s.40

Görüldüğü gibi sigorta şirketlerinin, net varlıklarını arttırmalarının yegane yolu, prim ve yatırım gelirlerinden oluşan gelir kalemlerinin arttırılmasıdır. Ancak, genel kabul gören ilkelere göre sigorta şirketleri, yatırımlarında belli ölçütleri de gözetmek zorundadırlar. Bunlar; güven, verimlilik ve likiditedir. Güven ile kastedilen, yatırımın emin olması ve ilerideki alacağın tehlikeye düşmemesidir. Verimlilik, yatırımların en iyi gelir getiren yerlere kanallize edilmesidir. Likidite ise, sigortalının, riziko gerçekleştiğinde hemen parasını alabilmesidir¹⁹⁷.

5. Sigorta Şirketlerinin Faaliyetleri

Sigorta şirketlerinin faaliyette bulunduğu sigorta kolları birçok yönden sınıflandırılabilir. Ancak, konumuz ile ilgili olarak en temel ayırım can sigortaları ile diğer sigortalar şeklinde yapılan ayırımdır¹⁹⁸. Can sigortaları insan hayatı ile ilgili olan olayların sigortasıdır¹⁹⁹.

Can sigortasının, bir yaşamın bütününe sigortalayan pür şeklinden, bir kimsenin ölümü halinde yakınlarına ödeme yapılması, kişilerin belli bir yaşa kadar yaşamaları halinde kendilerine aylık bağlanması, kaza riskine karşı yardım ya da tazmine kadar değişen türleri vardır²⁰⁰.

Can sigortalarının, Türkiye’de uygulanan türleri arasında, yaşama ve ölüm şartlı hayat sigortaları, ferdi hayat sigortaları, emeklilik sigortaları, hastalığa karşı sigortalar, ferdi kaza sigortaları ve bunların hepsini ya da bir kısmını kapsayan ve bir işletme veya meslekte çalışanlar için tek bir poliçe ile yapılan grup hayat sigortalı sayılabilir²⁰¹.

Hayat sigortalarının diğer sigortalardan önemli farkları bulunmaktadır. Bir kere hayat sigortalarında, bütün diğer sigortalarda bulunması gereken tehlike farklı bir anlam taşır. Örneğin ölüm sigortasında ölüm tehlikesi belirgindir; belirsizlik mutlaka gerçekleşecek

¹⁹⁷ ARSEVEN, s.81

¹⁹⁸ BIRDS, s.6.

¹⁹⁹ ARSEVEN, s.47.

²⁰⁰ BIRDS, S.6.

²⁰¹ ARSEVEN, s.48; ayrıca örnek bir uygulama için bkz. Anadolu Hayat Sigorta, **Geleceğin Sigortası ve Hastanede Gündelik Tazminat Sigortası El Kitabı**, İstanbul, 1993.

ölümün zamanındadır. Buna karşın yangına karşı yapılan bir mal sigortasında, yangının ortaya çıkma olasılığı çok düşüktür; hatta çoğu zaman yangın ortaya çıkmaz. Bir başka açıdan bakıldığında ise, yine örneğin belli bir yaşa gelindiğinde emekli aylığı ödenmesini öngören sigorta, taliki şarta bağlı bir uygulama iken; mal sigortaları çoğunlukla zarar ile ortaya çıkan kaybın telafi edilmesini amaçlayan bozucu şarta bağlı işlemlerdir.

Çalışmanın bu bölümünde kaçınılmaz olarak bir ayırımı gitme zorunluluğu doğmaktadır. Konumuz sosyal güvenlik sorunlarının çözümünde özel sigortalar olduğu için, özel sigorta uygulamalarının hangisinin tercih edileceği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun konusunda en pratik yanıt şudur: sosyal güvenliğin insanı esas alması gerçeği karşısında; özel sigortalar açısından da sadece can sigortası uygulamaları tercih edilecektir. Aslen bu hal bir tercih olmaktan çok eşyanın tabiatından kaynaklanmaktadır. İnsanı temel alan, insanın yarınlarını güvence altına almayı hedefleyen sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde; özel sigorta uygulamalarını yalnız ve ancak insan ile ilgili bölümü yani can sigortaları, uygulama olanağı bulabilecektir.

Bu anlamda can sigortaları kavramı²⁰², kaza, hastalık, emeklilik olanağı sağlayan hayat sigortaları ile ölüm halinde gelir bağlanmasına olanak veren sigortaları kapsamaktadır.

Türk Ticaret Kanunu da, bu kolları içeren düzenlemesi ile Can Sigortası başlığı altında önce hayat sigortasını ve daha sonra da hastalık ve kazaya karşı sigortayı düzenlemiştir²⁰³.

Sosyal sigortalarla özel sigortaların birbiri ile bir anlamda yaklaştığı bu noktada sosyal ve özel sigortalar arasındaki benzerlik ve farkları incelemek yerinde olacaktır.

IV. ÖZEL SİGORTALAR İLE SOSYAL SİGORTALAR ARASINDAKİ FARKLAR

Sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasındaki ilişkinin ilk işaretlerine İngiltere'de rastlanmaktadır. XIX. yüzyılda bir İngiliz sigorta şirketi, simsarları aracılığı ile evlere aşağı

²⁰² Can sigortalarının çeşitli türleri için bkz: BOZER, s.80; ÖCAL, s.29-35; ARSEVEN, s.48.

²⁰³ Türk Ticaret Kanununun sistematigi açısından incelendiğinde Kanun, hayat sigortası ile, emeklilik ölüm şartlı hayat sigortalarını; kazaya karşı sigorta ile de her türlü kaza ve hastalık sigortalarını ifade etmektedir. Bkz. TTK.m. 1321 -1338.

yukarı bir cenaze masrafı tutarında sigorta poliçesi götürerek, oldukça düşük bir miktar primi de yine her hafta evlerden toplayarak bir çeşit ölüm sigortası oluşturmuştur. O dönemde "halk sigortası" adı verilen bu uygulama yaygınlaşarak Avrupa ve ABD'de uygulama olanağı bulmuştur²⁰⁴.

Kurulan bu sigorta sisteminin karlı olması, sigorta şirketlerinin sayısını arttırarak rekabetçi bir ortam yaratmıştır. Ancak sosyal güvenliğin bu tür bir yapı üzerine oturtulamayacağı kısa sürede anlaşılmış ve 1881'de Bismarck tarafından hazırlanan "sosyal program"ın sosyal sigorta anlayışı içinde uygulanması gerektiği görüşü yaygınlık kazanmıştır²⁰⁵.

Sosyal ve özel sigortalar, sigortanın iki büyük kolunu oluşturmaktadır. Sosyal sigortalarla özel sigortaların bir çok ortak unsuru bulunmaktadır; özellikle kapsadıkları bir çok risk ortaktır. Buna karşın, sosyal ve özel sigortaların arasındaki farkları belirlemek her zaman kolay olmamaktadır. Bu iki sigorta kolunu birbirinden ayıran ölçütler sosyalist, liberal ve karma ekonomilere göre değişmektedir. Hatta aynı ekonomik sistemi uygulayan ülkelerde dahi farklı ölçütler söz konusu olabilmektedir²⁰⁶.

Tüm bunlara rağmen sosyal sigortalar ile özel sigortalar arasındaki ayrılıkların belirlenmesi konumuz açısından son derece önemli ve gereklidir.

1.Amaca ilişkin Ayrılıklar

Genel bir ilke olarak sosyal sigortalar kamusal bir nitelik taşırlar. Sosyal sigortaların temel amaçları arasında toplumsal sürtüşmeyi önlemek, gelirin yeniden dağılımını ve toplumda geleceğe güvenle bakılmasını sağlamak, kişilerin verimliliğini arttırmak sayılabilir.

²⁰⁴ ILO, **Sosyal Güvenlik**, s.7; Abdurrahman AYHAN, "Sosyal Sigorta ve Özel Sigorta Arasında İlişki ve Farklara Bir Bakış", ESADER, C.5, S.1, Haziran, 1987, s.398.

²⁰⁵ AYHAN, s.399; TUNCAY, s. 13.

²⁰⁶ BOZER, s. 77; Bu anlamda kapalı bir ekonomide özel sigortaların varolma ya da yaşama şanslarının bulunmadığı da bir gerçektir. Bkz. RUSHING, s.39; RICHARDSON, s.43.

Bu sebeple sosyal sigortalarda devletin etkisi ve katkısı bulunmakta; sosyal sigortalar toplumun büyük bir kesimine sosyal koruma sağlamaktadır²⁰⁷.

Özel sigortaların da yukarıdaki amaçlara belli bir ölçüde katkısı bulunmaktadır. Hatta özel sigortalar kişilere moral verme açısından bazen sosyal sigortaların önüne geçmektedir. Buna rağmen, özel sigortalarda temel amaç kar elde etmektir. Örneğin özel hastalık sigortasında, sigortanın sunduğu olanaklar çoğu zaman sosyal sigortalardan daha üstün bulunmakta ve bu yönden özel sigortalar önemli bir toplumsal fonksiyonu yerine getirmektedirler. Ancak, tüm bunlara rağmen özel sigortalardan yapılan yardım ve hizmetlerde yine de temel belirleyici amaç, sigorta işletmesinin daha fazla kar elde etmesidir²⁰⁸. Başka bir deyişle, özel sigortalarda kar elde etme amacına ulaşılırken bir ölçüde sosyal fonksiyon söz konusudur; ancak bu durum amaçsal önceliği değiştirmemektedir.

Özel sigortaların kar elde etme amacını belirginleştiren durum, sigortalanan risklerde daha belirginleşmektedir. Sosyal güvenlik, kapsamına aldığı riskleri kişilerin durumuna bakmaksızın karşılamakta; buna karşılık özel sigortalar bazı riskleri sigortalamaktan kaçınabilmekte, riskle karşılaşma imkanı yüksek olan kişileri sigortalamamakta ya da çok yüksek prim miktarları talep etmektedirler²⁰⁹.

Benzer şekilde, özel sigorta şirketleri çoğu zaman kar elde edemeyecek' düşüncesi ile örneğin kronik bir hastalığı bulunan kimseleri sigortalamamakta ve sigorta öncesi dönemden sorumsuzluklarını öngörmekte ya da olağanüstü prim talep etmektedirler²¹⁰. Böyle bir durumda ise temel insan haklarından birisi sosyal güvenlik hakkı, karlılık ve verimlilik gibi ölçütlere terkedilmiş olacaktır.

2. Kuruluşa İlişkin Ayrıtlıklar

²⁰⁷ RICHARDSON, s.47; RUSHING,s.39; Domenico CAGLIARDO, "Sosyal ve Ticari Sigortalar Arasındaki Bazı Farklılıklar" (Çev. Nüvit GEREK), ESADER, C.XIII, S.2, Haziran, 1977, s.481; Ayrıca bkz.TUNCAY, s.14; BOZER, s.78.

²⁰⁸ RUSHING, s.39.

²⁰⁹ ŞAKAR, s.11.

²¹⁰ RUSHING, s.38.

Sosyal sigortalar, toplumsal gerekler çerçevesinde, yasal düzenlemelerle devlet eliyle kurulurlar²¹¹, tekelci bir yapı içinde faaliyet gösterirler. Aynı şekil sosyal sigortaların kapsayacağı riskler, kapsamına aldığı gruplar, yararlanma koşulları yasalarda ayrıntıları ile gösterilir. Bu anlamda sosyal sigortalar devlete bazı kamu tüzel kişileri şeklinde özerk kurumlardır. Sosyal sigortaların yönetiminde idare hukukunun yasal yönetim ilkesi²¹² esas alınmakta, dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarına Kamu Hukuku uygulanmaktadır²¹³. Bu durumun yarattığı sorunlar önceki bölümde ele alınmıştır.

Buna karşılık özel sigortalar tamamen özel hukuk hükümlerine göre kurulmakta ve Ticaret Kanununun hükümlerine göre faaliyet göstermektedirler Başka bir deyişle bunların kuruluşu tamamıyla bireylerin iradelerine tabi olmakta; gerekli koşulları sağlayan kimseler, ilgili organlardan alacakları izinle özel sigorta şirketleri kurabilmektedirler. Bu anlamda özel sigortalar, hangi riskleri, hangi koşullarla kapsayacaklarını belirleme yetkisine sahiptirler. Bu durum ise yönetimde büyük bir esneklik yaratmaktadır²¹⁴.

Öte yandan, kuruluş kolaylığı, özel sigortalar arasında rekabetçi bir ortam da yaratmaktadır. Bunun hizmet kalitesini arttırmak, sigortanın ucuzlamasına yol açmak gibi bazı yarar ve tanıtım faaliyetleri ve reklam giderlerindeki artışlar gibi bazı sakıncalarının bulunduğu açıktır.

3. Uygulamalara İlişkin Ayrılıklar

a. Primler Bakımından

Gerek özel sigortalarda ve gerekse sosyal sigortalarda; sigortadan yararlanma prim ödeme koşuluna bağlanmıştır. Ancak bir anlamda, amaçlardan kaynaklanan gerekçelerle primlerin belirlenmesi ve ödenmesi farklı nitelikler taşımaktadır.

²¹¹ ŞAKAR, s.11.

²¹² Yasal yönetim, kamu yönetimini oluşturan kuruluşların, bunlara ilişkin görev v yetkilerin yasal dayanağının bulunması demektir. Bkz. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yöneti **Hukuku**, Ankara, 1983, s.21.

²¹³ "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gere tedbirleri alır ve=teşkilatı kurar" (AY.m.60).

²¹⁴ Ancak bu esneklik, kolayca suiistimale müsait özel sigortacılıkta keyfilik anlamına gelmez. Bu yüzden özel sigortalar, özel girişimin diğer dallarından daha fazla titiz bir devlet kontrolüne tabidir. Bunun sebebi, halkı beceriksizlere, yolsuzluklara karşı korumak ve sigortaya halkın güvenini sağlamak gereğidir. Böylece özel sigortalar yarı kamu kurumu niteliğini kazanmaktadırlar. Bkz. CAGLIARDO, s.482. Nitekim ülkemizde de sigorta işlemlerinin denetimi için 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve denetim yapmak için Başbakanlığa bağlı Sigorta Denetleme Kurulu kurulmuştur.

Sosyal sigortalarda, sosyal ihtiyaçlar ön plana çıkmakta, sigortalardan sağlanan yardımlarla ödenen primler arasında çoğunlukla matematiksel bir karşılık bulunmamakta, primlerin seviyesi sigortalının ödeme gücüne göre ve genellikle ücretin belli bir oranına göre tespit edilmektedir. Bu şekilde prim alınmasına karşın sağlanan yardımlar bilinçli olarak, düşük gelirliileri korumak ve onlara asgari bir gelir sağlamak amacına yneliktir²¹⁵.

Öte yandan, sosyal sigortalarda primler sadece sigortalılardan değil, işverenlerden ve hatta devletten alınmaktadır. Bunun yanında sosyal sigortalarda, özel sigortaların tersine olarak, prim ödenebilmesi kazancın bulunmasına bağlı olduğu için kazanç olmazsa prim ödenmez. Ancak, prim denmese bile sosyal korumadan vazgeçilmez. Hatta koruma işsizlik sırasında dahi (prim ödenmemesine rağmen) srer²¹⁶.

Özel sigortalarda ise primler ileriye yönelik projeksiyonlara ve aktüeryal deneyimlere göre belirlenir ya da bu eğilimi taşır. Belirlemede aktüeryal veriler ve bunlara dayalı tahminler etkili olmaktadır. Genel olarak prim miktarları ile kapsanan risk arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişki karı maksimize etme temeline göre düzenlenmekte; riskin büyüklüğü, primin büyüklüğü sonucunu doėurmaktadır²¹⁷.

Diğer taraftan, özel sigortalarda prim ödeme yükümü genel olarak sigortalıya aittir²¹⁸. Özel sigortalarda primin ödenmesi de farklılık taşır. Özel sigortalarda, sigortanın geçerli bir şekilde varlığını sürdürebilmesi, primlerin devamlı ve düzenli bir şekilde ödenmesine bağlıdır. Başka bir deyişle primin ödenmesinde temerrüde düşülmesi halinde sigorta sözleşmesi feshedilmiş olur²¹⁹.

Tüm bunlardan çıkan sonuç şudur: sosyal sigortalarda primler sigortalının geliri esas alınarak belirlenir. Özel sigortalarda ise belirlemenin esasını riskin niteliği ve ödeme olguları

²¹⁵ CAGLIARDO, s.475; şAKAR, s.11; CAMPBELL, s.253.

²¹⁶ şAKAR, s. 12; CAGLIARDO, s.477; AYHAN, s.408; BOZER, s.478.

²¹⁷ RUSHING, s.38.

²¹⁸ Bunun istisnası TTK'da yer alır. "Bir kimsenin hayatı... onun bilgisi ve muvaffakadı mevcut olmasa bile üçüncü bir şahıs tarafından sigorta ettirilebilir" TTK.m.1321/1. Bu durumda prim, sigortalı tarafından değil, sigorta ettiren tarafından ödenecektir.

²¹⁹ Bkz. TTK.m.1297 (21.6.1994 tarih ve 537 sayılı KHK'nın 3. maddesi ile değişik şekli).

oluşturmaktadır. Deyim yerinde ise sosyal sigortalar sigortalı, özel sigortalar ise risk ve ödeme esaslı sigortalardır.

b. Sigorta Kapsamına Alınma Bakımından

Sosyal sigortalılarla özel sigortalılar arasında en önemli farklardan birisi sigortaya giriş açısından dır.

Sosyal sigortalarda temel ilke zorunluluktur. Başka bir deyişle belli bir statüsü içine giren kimseler (hizmet akdi ile çalışmak, kamu görevlisi olmak ya da kendi ad ve hesabına çalışmak gibi) zorunlu olarak sosyal sigortalara tabi olurlar²²⁰. Yine sosyal sigorta kapsamına girenler, uygun bulsalar de bulmasalar da zorunlu olarak sisteme katılırlar. Sistemin dışında, aynı zamanda, aynı türde, daha iyi, daha fazla, hatta daha ucuza korunabilecek durumda olsalar bile; sosyal sigortalar kapsamındaki herkesin sisteme katılması zorunlu bulunmaktadır²²¹.

Buna karşılık özel sigortalarda, genel ilke olarak²²², isteğe bağlılık esastır. Başka bir deyişle dileyen kimse, dilediği sigorta şirketine, kendine uygun gelen koşullarla başvurarak, dilediği menfaatini dilediği bedele sigortalatabilir²²³. Hatta, sosyal sigortaya tabi bir kimse için dahi, buna ek olarak birden çok özel sigorta söz konusu olabilir²²⁴. Bu anlamda özel sigortanın irade serbestisine dayalı bir sözleşme olma niteliği ön plana çıkmaktadır.

Hatta örneğin işverence sigortaya bildirilmeseler ve bunlar için prim ödenmiyor olsa bile yine bu kimseler, sigortalılık niteliğini iş ilişkisinin kurulması ile kazanırlar.

c. Risklerin Sigortalanması Bakımından

²²⁰ Hatta örneğin işverence sigortaya bildirilmeseler ve bunlar için prim ödenmiyor olsa bile yine bu kimseler, sigortalılık niteliğini iş ilişkisinin kurulması ile edinirler. Bkz. SSK.m.10/1; GÜVEN-GEREK, s.84, BOZER, s.78.

²²¹ CAGLIARDO, s.476

²²² Karayolları Trafik Kanununda yer alan zorunlu mali mesuliyet sigortası gibi istisnai uygulamalar bulunmasına rağmen, bunlar özel sigortalardaki genel ilkeyi bozacak nitelikteki uygulamalar değildir.

²²³ SKIPPER JR.-BLACK JR., s. 17.

²²⁴ UZVEREN, s. 170; AYHAN, s.405; BOZER, s.79; ILO, Sosyal Güvenlik, s.9.

Özel sigortaların aksine sosyal sigortalar, sadece yasalarca öngörölmüş bulunan risklere ve yasalarda öngörölen güvenceleri sağlamaktadır.

Buna karşın, ilke olarak özel sigortalar, sigortalanabilir nitelikte olan her türlü menfaati, çeşitli alternatiflerle ve olabildiğince geniş bir serbesti içinde sigortalamaktadırlar²²⁵. Başka bir deyişle özel sigortalar, sigortalanabilir bir menfaatin bulunduğu her alanda faaliyet gösterebilmektedirler. Bu anlamda özel sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi, sigorta şirketinin o menfaatin sigortalanmasından kar elde etmesine bağlı iken; sosyal sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi, politik tercihlere, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına göre değişmektedir²²⁶.

d. Fonların Değerlendirilmesi Bakımından

Konumuz açısından özel sigortalar ile sosyal sigorta arasındaki temel uygulama farklılıklarından bir diğeri sigorta fonlarının değerlendirilmesinde kendini göstermektedir.

Daha önce de incelendiği gibi, sosyal güvenlik fonlarının ne şekilde kullanılacağı yasalarda gösterilmiştir. 4792 sayılı SSKK.m.20 ve 1479 sayılı Bağ Kur K.m. 16/I-b'ye göre fonlar ya devletin çıkardığı ya da kefil olduğu tahvillere veya Kamu Ortaklığı Hisselerine yatırılmak zorundadır²²⁷. Ancak, Türkiye'de olduğu gibi dünyanın diğeri bir çok ülkesinde sosyal sigorta fonlarının gereği gibi işletilmediği yaygın olarak ileri sürölmektedir. Örneğin ABD'de sosyal sigorta fonları ile ilgili en yaygın yakınma, federal hükümetin fonları günlük masraflar için kullandığı ve fonların yerine düşük gelirli devlet bonolarını koyduğu ve bu durumun sosyal sigortanın çöküşünü hızlandırdığı yönündedir²²⁸.

²²⁵ ARSEVEN, s.93; BOZER, s.78; İZVEREN, s.170.

²²⁶ RUSHING, s.37; Ayrıca bkz. RICHARDSON, s.48; CAGLIARDO, s.478-479.

²²⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. SARACEL, s.75 vd.; TALAŞ, **Sosyal...**, s.365; TUNÇOMAĞ, s.110; **DİLİK, Sosyal Güvenlik**, s.269.

²²⁸ Mark WEINBERGER, "Social Security, Facing The Facts", CATO INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP.No:3, Nisan, 1996, S.3.

Sosyal sigorta fonlarının politik etkilere bu kadar açık olmasına karşılık, özel sigorta fonlarının işletilmesi tamamen işletmecilik ilkeleri çerçevesinde yapılmaktadır²²⁹. Bu anlamda özel sigorta şirketlerinin fonları işletme serbestisi çok geniştir. Ancak belirtilen durum, fonların işletilmesinde güvenlik ilkesinden vazgeçilmesi anlamına gelmez.

Gelinen nokta itibarıyla özetlemek gerekirse, sosyal güvenliğin bir çok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunların çözümünde önce anahatlarını incelediğimiz, sonra da sosyal sigortalarla karşılaştırdığımız özel sigortaların bir çözüm olup olamayacağı son dönemin önemli bir konusu olarak gerek uygulamada, gerekse doktrinde tartışılmaktadır.

İşte çalışmanın son bölümünde, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma imkanının bulunup bulunmadığını, konuya tarafların yaklaşımlarını, dünyadaki uygulamaları da dikkate alarak incelemeye çalışılacak. Bu arada Türkiye’de çeşitli kuruluş ve örgütlerin model önerilerini de inceleyerek, uygulanabilir bir sistem hakkında görüş ve inceleme yoğunlaştırılmaya çalışılacaktır.

²²⁹ Böylece daha gerçekçi ve rasyonel bir gelir elde edilebilmektedir. Bkz. SHIPMAN, s.6; TANNER, s.2; WEINBERGER, s.3.

Üçüncü Bölüm

SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARIN YERİ

I. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA NEDENLERİ

1. Genel Olarak

21. Yüzyıla doğru, dünyada ekonomik sistemin yanında sosyal sistemlerde de köklü bunalımlar yaşanmakta, teknolojinin aşırı hızla getirdiği değişikliklere kurumlar ayak uyduramamakta ve kavramlar altüst olmaktadır.

Özellikle 1980'lerle birlikte ortaya çıkan genel eğilimler; devletin küçülmesi, sorumlulukların olabildiğince bireylere aktarılması ve globalleşme yönündedir. Artan bireysel ve toplumsal ihtiyaçlar, toplumlarda yaşlı nüfusun artışı ve doğum oranlarındaki düşme, merkezi yönetimin yarattığı sorunlar ve ekonomik durgunluk; sosyal hizmetlerin, özellikle sosyal sigortaların finansmanında yeni yöntemlerin aranmasına yol açan önemli nedenlerdendir²³⁰.

Bunun gibi Doğu Avrupa ülkelerindeki yapısal değişim ve pazar ekonomisine geçişin arttırdığı işsizlik, hızla gelişen şehirleşme olgusu ve demokratikleşme de sosyal güvenlik sistemlerinin işleyişini ve yapısını önemli ölçüde etkileyen sebepler olmuştur²³¹.

Belirtilen tüm bu hususlar, sorunların çözümü için devleti ve diğer kurumları yeni arayışlar içine itmiştir. Ancak çözüm arayışları farklı kesimlerde ve farklı şekillerde dile getirilmektedir.

Örneğin, ABD Senatosu 1994'de ABD'nin kuruluşlarından Cato Organization'a "Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi" konusunda bir inceleme yaptırmıştır²³².

²³⁰ ILO, 21. Yüzyıla Doğru..., (Bkz. Turan YAZGAN'ın önsözü), s.III; TİSK, Dünya'da..., s. 7-8

²³¹ GILLION, s.25.

Yine ILO, 1984 yılında seçkin sosyal politika uzmanlarından oluşan bir ekipe "21 Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik" isimli bir rapor hazırlatmıştır²³³.

Türkiye’de de özellikle 1990’larla birlikte benzer faaliyetler hızlanmış ve sosyal güvenliğin sorunlarını çözmek ve yeni açılımlar getirmek üzere önemli çalışmalar yapılmıştır. Konu ile ilgili ilk önemli çalışma TOBB tarafından çeşitli üniversitelerden bilim adamlarına hazırlatılan "Sosyal Güvenlik Konulu Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu"dur²³⁴. Rapor, sosyal güvenlik sistemini ayrıntılarıyla incelemekte ve çeşitli çözümler önermektedir.

Bir başka çalışma, TÜSİAD tarafından Türkiye’nin önde gelen sigortacılarına hazırlatılan "Emekli ve Mutlu" isimli rapordur²³⁵. Rapor, temel olarak, sosyal sigortalara özel sigorta alternatifi üzerinde durmakta ve bazı aktüeryal hesaplarla, sosyal güvenliğin sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlamaktadır.

Sosyal güvenliğin sorunları ile ilgili diğer temel çalışmalar ise başbakanlığın yaptırdığı çalışmalardır. TC Hükümeti, 1994 sonlarında Dünya Bankasının finansmanı ile "Sağlık Sigortası Finansmanı Politika Seçenekleri" isimli rapor için Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (Health Institute Commission Of Australia) ile bir anlaşma yapmış, komisyon, raporunu Mart 1996’da hükümete sunmuştur²³⁶.

Ayrıca, Türk Hükümeti ve yine Dünya Bankasının finansmanı ile ILO’ya "Sosyal Güvenlik Reformu" konulu bir rapor hazırlatmış ve bu rapor da Mart 1996’da teslim edilmiştir²³⁷.

²³² CATO Organization, “CATO Institute Project On Social Security Privatization” SSP. No:2, Ağustos, 1995 (İnternet için bakınız. <http://www.cato.org>)

²³³ Raporun Türkçesi için bakınız. ILO, 21. yüzyıla doğru..., s.1 vd..

²³⁴ TOBB, s.1 vd.

²³⁵ TOBB, s.1 vd.

²³⁶ Avustralya Sağlık Komisyonu, Sağlık finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması: Türkiye, Yönetici özeti, Ankara, Mart, 1996

²³⁷ ILO, TC Hükümeti İçin Hazırlanan Sosyal Güvenlik Raporu, ILO/TF/Türkiye/n.60, Ankara, Mart 1996

Daha sonra Avustralya Komisyonu ile ILO Komisyonu Raporları birleştirilerek ortak nihai bir rapor da hükümete sunulmuştur²³⁸. Raporların ayrıntıları ileriki kısımlarda incelenecektir.

Sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde gerek hükümetlerin ve gerekse çeşitli toplumsal örgütlerin bu çabalarını son derece yerinde karşılamak gerekir. Her ne kadar bir ülkenin sosyal güvenlik sistemi diğer ülkeler ile benzeşmese de, yaklaşık 100 yıllık uygulamalar ile oluşan çeşitli deneyimler ve temel ilkeler; her ülkenin bir diğerinden öğrenebileceği birçok şeyin olduğunu göstermektedir²³⁹.

Gerçekten, bugün için sosyal güvenliğin sorunları hemen tüm ülkeler için birbirine benzemektedir ve hemen tüm dünya ülkelerinde yeni açılımlar aranmakta; temel olarak sosyal güvenlik yardımlarının devamı, yaşlılık aylıklarının ve yapılan yardımların aşamalı olarak azaltılması, sosyal güvenlik alanındaki sorumluluğun özel sektöre aktarılması gibi çözümler tartışılmaktadır²⁴⁰. Başka bir deyişle sosyalden, özele kayan bu gelişimin bir kısmı sosyal sigortalardan, bir kısmı ise özel sigortalardan kaynaklanan sebepleri bulunmaktadır.

2. Sosyal Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler

Çalışmanın birinci bölümünde incelendiği gibi, sosyal güvenliğin birçok sorununun bulunduğu bir gerçektir. 19.yüzyılın sonlarında yapı olarak gerçek bir hümanizm içeren sosyal güvenlik, çeşitli sebeplerle bu yüzyılın sonlarında işlerlik ve etkinliğini yitirmeye başlamıştır. 1934 yılında ABD Başkanı Roosevelt bir konuşmasında kadın, erkek ve çocukların sosyal güvenliğini temel amaç olarak göstermiş ve her ailenin sosyal sigortaya kavuşturulacağını belirtmiş²⁴¹, ancak bu hümanist amaca maalesef ulaşamamıştır.

19. yüzyılın sonlarına doğru, o dönemin anlayışı içinde ortaya çıkan sosyal güvenlik yapılanmasının özünü oluşturan "pay as you go" sistemine göre, bugünün emeklilerine,

²³⁸ Avustralya Sağlık Komisyonu – ILO Çalışma Bürosu, Türkiye’de Sağlık Finansmanı: Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reformu Konulu Ortak Rapor, Hizmete Özel, Ankara,Mart, 1996

²³⁹ RON-ABEL-SMITH-TAMBURI,s.5.

²⁴⁰ GILLION, s.27; TİKS, Dünya’da..., s.7.

²⁴¹ SHIPMAN, s.2.

bugünün çalışanları bakmakta; sisteme yeni giren sağlıklı bireyler, sağlık yönünden sorunları olanların tedavi giderlerini karşılamaktadırlar²⁴². Ancak, sistemin bazı zayıf noktaları sonradan ortaya çıkmıştır.

Önce, sistemde oluşan fonlar çoğu zaman devlet tarafından bütçe açıklarının kapatılmasında ya da düşük getirili devlet bonoları ile bir çeşit "muhasabe illüzyonu" oluşturacak şekilde kullanılmıştır. Birçok yazara göre, sosyal sigorta fonları ekonomik anlamda değeri belirlenemez fonlardır. Bunlar, ileride devletin, belirsiz bir zamanda, bir sonraki jenerasyonun refahını vergileme yeteneği ve bunlardan sosyal güvenlik primleri tahsil edebilme yeteneği ile değer kazanacaktır²⁴³.

Belirtilen durumun, özellikle sisteme yeni girenlerin azalması ve sistemden çıkanların artması halinde, başka bir deyişle nüfus artış hızının azalıp, nüfusun yaşam beklentisinin artması halinde bir krize yol açması kaçınılmazdır. Nitekim, gerek ABD'de bizzat Sosyal Güvenlik Yönetimi (Social Security Administration) ve gerekse Türkiye'de Sosyal Sigortalar Kurumu yönetimi, sistemin bu sebeplerle bir darboğazda olduğunu uzunca bir süredir belirtmektedirler²⁴⁴.

Bunun dışında, yine daha önce belirtildiği gibi, birçok ülkede en önemli sorun politik gerekçelere dayalı günü kurtarmaya yönelik (popülist) politikaların da etkisiyle, sistemin temelini oluşturan aktüel dengenin bozulmasıdır.

Bu durumda ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerini revize etmek konusunda bir kaç seçenekleri kalmaktadır. Birinci seçenek, sosyal sigorta yardımlarını düşürmek ve sosyal sigortalardan yararlanma imkanlarını zorlaştırmaktır²⁴⁵. Bu durumun, sosyal güvenliğin temel ilkelerine ve temel felsefesine uygunluğu ise tartışmalıdır²⁴⁶.

²⁴² TANNER, s.2; SHIPMAN, s.3.

²⁴³ KARL BORDEN, "Disamantling The Pyramid: Why and How of Privatizing Social Security", CATO INSTITUTE PROJECT ON SOCIAL SECURITY PRIVATIZATION, SSP. No:1, Ağustos, 1995, s.5.

²⁴⁴ FERRARA, s.1; BORDEN, s.2; Sosyal Sigortalar Kurumu, 35 Soruda..., s.4; SARACEL, s.99 vd; ÇELİKOĞLU, s. 123.

²⁴⁵ WEINBERGER, s.2.

²⁴⁶ TANNER, s.3.

İkinci seçenek ise sisteme yeni kaynaklar aktarmak suretiyle, sosyal sigorta ve sosyal yardım programlarını geliştirmektir. Ancak bu seçeneğin de, zaten kaynak sıkıntısı yaşayan gelişmekte olan ülkeler için uygun olduğu söylenemez²⁴⁷.

Üçüncü seçenek, son derece kolaycı bir yoldur. Bu da yardımları para basarak karşılamak; başka bir deyişle sistemi monetarize ederek, bütçe açıklarını şişirmektir. Bunun ekonomiye etkileri ise tartışılmayacak ölçüde enflasyonisttir²⁴⁸.

Son bir seçenek ise sosyal sigorta programlarının yeniden düzenlenerek bireylere özel imkanlar sağlanmasıdır. Böylece sosyal güvenliğin sorumluluğu bir ölçüde bireylerin inisiyatifine bırakılmaktadır²⁴⁹ ki, tezin konusunu temelde bu dördüncü seçeneğin uygulanabilirliği oluşturmaktadır. Bu son seçenek, ILO'nun Sosyal Güvenliğin Temel İlkeleri'ni düzenleyen 102 sayılı sözleşmesine de aykırı bir nitelik taşımamaktadır. Zira sözleşme sosyal güvenliği bir amaç olarak görmekte ve kişisel varlığı sürdürmeye yönelik her türlü düzenlemeye imkan tanımaktadır. Bu ise bir çok sosyal güvenlik açılımına imkan tanımaktadır²⁵⁰.

Özetle, sosyal güvenlik alanında özel sigortalara yönelik, çoğunlukla sosyal güvenliğin yapısından kaynaklanan sebepler ve zorunluluklardan doğmaktadır. Ancak bu yönelişte özel sigortalardan kaynaklanan bazı sebeplerinin de bulunduğu bir gerçektir.

3. Özel Sigortalardan Kaynaklanan Nedenler

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanılmasının, özel sigorta uygulamalarından kaynaklanan bazı sebepleri de bulunmaktadır.

²⁴⁷ WEINBERGER, s.3; karşı. ILO, 21. Yüzyıla..., s.78.

²⁴⁸ BORDEN, s.7; Bilindiği gibi ülkemizde de enflasyonun önemli bir sebebi olarak bütçe açıkları gösterilmekte; bütçe açıklarının önemli bir sebebi olarak da sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarından bahsedilmektedir. Gerçekten, bizzat Sosyal Sigortalar Kurumu verilerine göre yasal önlemler alınmadığı takdirde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kamuya yükü 1995-2007 yılları arasında 24 milyar doları aşacaktır. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, 35 Soruda..., s.2.

²⁴⁹ WEINBERGER, s.3.

²⁵⁰ GILLION, s.28.

Bir kere, önceleri sosyal dayanışma fikri ile oluşturulan sosyal sigortalar, artık bireyleri tatmin yerine, nesillerarası bir çatışmanın sebebi olma yoluna girmiştir. Yaşam beklentisinin uzaması, ölüm oranının düşmesi, geleneksel aile yapısının bozulması yeni nesile bir çok yeni yükler getirmiştir. Bu durum, yeni neslin sosyal sigorta dışında başka bazı arayışlar içine girmesine yol açmakta; yeni nesil ne zaman, ne şekilde ve ne miktarda olduğu bilinmeyen sosyal sigorta gelirleri yerine farklı açılımları denemeyi yeğlemekte ve bu açılımların başında da özel sigortalar gelmektedir²⁵¹.

Sosyal güvende özel sigortalardan yararlanma fikrine yol açan bir başka sebep ise özel sigortaların zorunlu sağlık sigortalarının yerini dolduruyor olmalarıdır. Örneğin sosyal sigortalarca sağlanmayan diş bakımı, göz araçları, psikiyatrik tedaviler, evde bakım gibi hususlar, özel sigortalarca sağlanabilmekte ve bu durum özel sigortaların şansını arttırmaktadır²⁵².

Özel sigortalara yönelimin bir başka sebebi ise, iyi bir devlet denetimi ile faaliyet gösteren özel sigorta şirketlerinin, yatırımlarını gerçek alanlara yönelterek, ülke ekonomisine katkıda bulunmalarıdır. Gerçekten, özel sigorta fonları, gelecek dönem borçları için, bir güven göstergesi olarak kapitalize edilmektedir. Aslında sosyal sigortalarda da bu durum var olmakla beraber, sosyal sigortalar, bazı sebeplerle gerçek yatırımlara yeterince gidemezler. Bu sebeplerden ilki, devletin yani sosyal sigortaların, özel yatırım yapması (örneğin borsaya girmesi) politik tercih kullanımıdır. İkincisi, bu yol açılır ise sosyal sigorta kurumları ellerinde bulunan büyük meblağlarla, pazarın en büyük belirleyicileri olurlar ki, bu ekonomik sosyalizm anlamına gelir²⁵³. Öte yandan, devlet daha önce de belirttiğimiz politik sebeplerle, fonları yeterince verimli kullanamamaktadır. Dolayısıyla özel sigortaların bu yatırım avantajı ve fonları verimli alanlara yönlendirilebilmesi imkanı, özel sigortaları avantajlı bir konuma sokmaktadır²⁵⁴.

²⁵¹ RUSHING, s.205-209. Daha önce de değindiğimiz Washington Times Gazetesinde yayınlanan ve LUNTZ RESEARCH COMP. tarafından Mark.A.SIEGEL Association'a yaptırılan başka bir araştırmaya göre yeni neslin (16-30 yaş) %63'ü sosyal güvenliğin emekli oldukları tarihte ortadan kalkacağını; buna karşın %46'sı UFO'ların bulunduğu inanmaktadır. Bkz. VEINBERGER, s.14.

²⁵² GLASER, s.716.

²⁵³ BORDEN, s.6.

²⁵⁴ Bilindiği gibi ülkemizde özel sigortaların 1994 itibarıyla hisse senedi gelirleri artışı bir önceki yıla göre %197, tahvil gelirleri artışı ise %228, 37'dir. Sosyal Sigortalarda ise bu oran çok daha düşüktür. Bkz. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Kurulu, s.10; Kars Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık...**, s.84 vd; BAĞ KUR, s.147 vd.

Özel sigortaların bir başka avantajı ise, kişiye sigorta poliçesi ve sigorta hakları üzerinde bir mülkiyet imkanı tanınmasıdır. Yaygın kanının tersine; insanların sosyal güvenlik alanında kazanılmış hakları yoktur. Sosyal sigorta bir sonraki neslin, öncekinin emeklilik giderlerini ödeyeceğine ilişkin nesiller arası bir sosyal sözleşmedir. Ancak, sistemde yer alanların, sosyal sigorta hakları üzerinde bir mülkiyetleri söz konusu değildir. Zira sisteme ilişkin tüm yetkiler, yeni nesilce seçilen milletvekillerindedir ve bu milletvekilleri sistemi ekonomik gereklere göre²⁵⁵ değiştirebilirler²⁵⁶. Oysa özel sigortalarda, tamamen özel hukukun sözleşme serbestisi ve sözleşmeye bağlılık ilkeleri gereği bu tür durumların yaşanmayacağı ya da daha az yaşanacağı rahatça ileri sürülebilir.

Sosyal sigortalardan özel sigortalara yönelişin bir başka sebebi olarak da, uzayan yaşam süreleri gösterilmektedir. Kişiler, yaşam sürelerinin uzaması ile emeklilik yıllarında ilave bir gelir daha elde etmek istemekte ve özel sigortaya başvurumaktadırlar²⁵⁷.

Bunun dışında, gelişen demokrasi de özel sigortalara önemli avantajlar sağlamaktadır. Özellikle 1980'lerle birlikte ideolojik olarak gerek sağ ve gerekse sol değerlerin refah devletine olan sıcak yaklaşımları da özel sigortalara yönelişin bir sebebi olmakta, kişilere tercih olanağı tanınması yolunda felsefi temeller oluşmaktadır²⁵⁸.

Son yıllarda ilginin sosyal sigortalardan özel sigortalara kaymasında bir başka sebep ise bireylerin gelirlerindeki artıştır. Yapılan araştırmalar yüksek gelir gruplarının genel ve eşit sosyal sigorta planlarına karşı oldukları ve daha farklı olanaklar sunan özel sigorta planlarına yakın olduklarını göstermektedir. Bunu kanıtlayan bir başka gösterge ise ülkelerin birey başına, özel hayat sigortalarına ayırdıkları miktar ile ilgilidir.

²⁵⁵ Bkz. Anayasa m.65.

²⁵⁶ BORDEN, s.8. ABD Yüksek Mahkemesine göre " sosyal sigorta konusunda işçilerin bir mülkiyet ve şikayet hakları bulunmamaktadır. Bkz. BORDEN, s.9. Ülkemiz açısından da kademeli bir geçiş planlanmakla beraber, sosyal sigortaya girişte farklı koşullar bulunmasına rağmen, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu darboğaz sebebiyle ve sigortalıların olurları alınmadan önemli değişikliklerin yapılması öngörülmektedir. Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda ...**, s.9-10.

²⁵⁷ HANNAH, s.21.

²⁵⁸ HANNAH, s.22.

II. SOSYAL GÜVENLİKTE ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA KONUSUNDA GÖRÜŞ VE YAKLAŞIMLAR

1. Yararlanma Yanlısı Görüşler

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanılması fikrinde olanlar aşağıdaki gerekçeleri ileri sürmektedirler:

- Sosyal güvenlikte özel sigortalardan yararlanılması halinde, sigortalıların talepleri ile ilgili olarak sigortalar arasındaki rekabet etkinlik sağlayacaktır.

-Sağlık sigortasında, sigortalar arasındaki rekabetin artışı, kaynakların etkin şekilde kullanımını sağlayacaktır. Çünkü sağlık hizmeti konusunda, tüketiciye en düşük maliyetle, en tatmin edici hizmeti sunan sigorta işletmesinin müşterisi artacaktır.

-Emeklilik sigortasında, özel sigortaların elde ettiği fonlar tasarrufları arttırır. Bu alanda çalışan özel sigortalar, potansiyel tasarrufları boşa harcayan kamu kesimi sosyal güvenlik programları gibi, yılı yılına finansman metodu ile çalıştırılmaz.

- Özel sigortaların elinde önemli fonların birikmesi, yatırımların kontrolünün kamu kesiminde veya bürokratik ellerde yoğunlaşmasını önler.

-Özel sigortalar, firmaların, endüstri kollarının veya belirli meslek gruplarının kendine özgü ihtiyaçlarına daha esnek bir yapı ile cevap verebilirler²⁵⁹.

-Özel sigortaların gelişmesi yeni iş sahalarının açılmasına yol açabilir.

-Özel sigortaların gelişmesi ile devletin finansman yükü azalacak, devlet, kaynaklarını daha verimli alanlara aktarabilecektir²⁶⁰.

-Özel sigortalardan yararlanılması ile bireysel tercihlere imkan tanınabilecek ve böylece demokratik bir ortam doğabilecektir²⁶¹.

2. Yararlanmanın Karşısında Görüşler

²⁵⁹ GILLION, s.29.

²⁶⁰ BLACK JR. - SKIPPER JR., s. 73.

²⁶¹ HANNAH, s.24.

Yukarıda incelediğimiz, özel sigortanın yanında olan görüşler dışında, yine bir çok yönden haklılık taşıyan, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanmanın karşısında olan görüşler de bulunmaktadır. Bunlara kısaca göz atmak yararlı olacaktır.

- Sigortacılık alanında rekabetin devreye girmesi, reklam ve hukuki masraflar gibi idari giderleri ve kar unsurunu gündeme getirecektir. Bu durum özel sigortacıların piyasaya girmesi ile sağlanacak etkinliği yok edecek olumsuz bir gelişmedir²⁶².

-Sağlık sigortasında, işverenler ve tüketiciler, maliyet konusunda daha bilinçli davranmaya teşvik edilerek tercihlerde bulunsalar bile, her iki grup da parasal konularda sağlıklı değerlendirmeler yapamazlar. Bu ise, maliyetleri düşürmek için zaruri sağlık harcamalarını kısmak pahasına, tüketicilerin farkedemeyeceği kesintileri yapacak, kaptıkaçtı sigortacıların piyasaya girmelerine yol açacaktır.

-Eğer emeklilik sigortaları için fon birikimi arzu ediliyorsa, bu hedef sosyal sigortalar tarafından da gerçekleştirilebilir ve kamu kesiminin bu fonlarla yapacağı yatırımlar sosyal ve ekonomik bakımdan çok daha faydalı alanlara kanalize edilebilir.

-Özel sigortalar milli dayanışmayı azaltır. Özel sigortalar, sigortacılık bakımından tehlike derecesi düşük alanlara girme eğilimi gösterebilirler. Yüksek tehlike oranı olan alanlar ise, sigortacılar tarafından benimsenmediği için kapsam dışı kalabilirler²⁶³.

- Nihayet, özel sigortalar iflas edebilir ve belirli bir toplum kesiminin sosyal güvenlik garantisini sağlamada aciz kalabilir²⁶⁴.

Aslında her iki görüş taraftarlarının da son derece haklı yanları bulunmakta, sosyal güvenlikle özel sigortalardan yararlanmanın, yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. O halde yapılması gereken, toplumun çeşitli kesimlerinin konuya yaklaşımlarını inceledikten sonra,

²⁶² ILO, 21. Yüzyıla..., s.80; karş. SAKAR, s.11.

²⁶³ **ILO, 21. Yüzyıla..., s.81.**

²⁶⁴ KARŞ. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda..., s. 18.**

dünyada sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma örneklerini ve Türkiye için önerilen modelleri incelemektir.

3. Konuya Çeşitli Kesimlerin Yaklaşımları

a. Hükümet ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda, hükümetlerin hiç bir zaman açık ve net bir görüş ortaya koydukları söylenemez. Ancak kurulan her hükümetin programında sosyal güvenlik reformundan bahsedilmektedir. Bunun yanında, daha önce de belirttiğimiz gibi TC Hükümeti, 1994 yılının sonlarında sosyal güvenlik reformu projesi için Dünya Bankasından sağlanan kredi ile ILO ve Avustralya Sağlık Komisyonu ile sözleşme imzalamış ve raporlar 1996 yılının Mart ayında hükümete teslim edilmiştir²⁶⁵.

Reform raporlarında öngörülen seçeneklerden bir çoğu, ileride ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz gibi özel sigortalardan yararlanma konusunu öngörmektedir²⁶⁶. Gerçi hükümet henüz rapor konusunda gerekli değerlendirmeleri ve açıklamaları yapmamıştır. Ancak, yapılacak bir değerlendirmede, özel sigortalardan çeşitli şekil ve düzeylerde yararlanılması olasıdır.

Türk sosyal sigorta kurumları yöneticilerinin ise konuya soğuk bakmadıkları bir gerçektir. Özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü bir çok açıklamasında özetle, "devletin asgari düzeyde belli bir emekli maaşı vermesini, belli haklar tanınmasını, ama onun üstüne sigortalının arzu ederse gidip dışarıdan özel sigorta şirketlerine başvurarak bazı haklardan yararlanabilmesinin yerinde bir uygulama olacağı ve bunun Avrupa'da oldukça yaygın bir uygulama olduğunu" belirtmektedir²⁶⁷. Genel müdür diğer yandan özel sigortacılığın da önemli sorunları olduğunu, hukuki altyapısının sağlam olmadığını; hukuki

²⁶⁵ Bkz. ILO, TC Hükümeti İçin..., s.1, mevcut durum; Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.1, Giriş; Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, s.vii, Özet rapor.

²⁶⁶ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.2, seçenek, 2.

²⁶⁷ Kemal KILIÇDAROĞLU, "Türkiye'de Sosyal Sigortacılıkla Sosyal Yardım Birbirine Karıştırılmış", TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996, s.19-21; Ayrıca bkz. Kemal KILIÇDAROĞLU, "Acil Reform Olursa 2007'de Rahatlarız", YENİ YÜZYIL, 13.3.1996.

altyapısı sağlam bir özel sigortanın tamamlayıcı rolüne karşı olmadığını belirtmektedir²⁶⁸. Görüldüğü üzere genel müdür, özel sigortaların, sosyal sigortaların tamamlayıcısı olabileceğini, sosyal sigorta kurumlarının, gerek güven duyulan kurumlar olması²⁶⁹, gerekse sosyal rolü sebebiyle asıl olduğunu belirtmektedir²⁷⁰.

Konu ile ilgili görüş bildiren bir başka devlet kurumu yöneticisi ise Sigorta Denetleme Kurulu Başkanıdır. Başkana göre "...Sosyal sigortalarla özel sigortaların işbirliği ve entegrasyonu çerçevesinde, emeklilik ve sağlık gibi hizmetleri, sosyal sigortaların aradığı asgari gereklerin yerine getirilmesi kaydıyla, özel sigortalardan sağlayanların, sosyal sigortalardan muaf tutulması üzerinde durulabilir. Hatta bugün için bir kısım yardım sandık ve vakıflarından aynı hizmetleri alanların sosyal sigortalardan muaf tutulması buna örnek gösterilebilir. Özel sigorta şirketleri bu sandık ve vakıflardan daha geniş hacimli ve daha güçlü kuruluşlardır ve devletin denetimi altındadır. Bu sebeple, özel sigorta şirketlerinin, adı geçen vakıf ve sandıklar gibi telakki edilmemeleri için bir neden yoktur".²⁷¹

b. İşçi Kesiminin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik ve sorunları aslında memurları ve bağımsız çalışanları da ilgilendirmektedir. Buna rağmen, özellikle işçi kesiminin örgütlü olması konuya ilişkin seslerini duyurmalarını sağlamakta, diğer kesimlerin belirgin ve örgütlü bir görüş açıklamaları ise güç görünmektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna işçi kesiminin çok da sıcak yaklaştığı söylenemez. İşçi kesiminin temsilcileri olan , işçi sendikaları konfederasyonlarının yöneticileri, bunun Sosyal Sigortalar Kurumu'nun özelleştirilmesinin ilk

²⁶⁸ KILIÇDAROĞLU, "Türkiye'de...", s.21; Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.18.

²⁶⁹ Genel müdüre göre "...Sosyal Sigortalar Kurumu'nun isteğe bağlı sigorta uygulamasının özel sigortaya yakın bir uygulamadır. Kişi aynen özel sigortada olduğu gibi dilerse gidip isteğe bağlı Sosyal Sigortalar Kurumu'na tabi olabilir ve 1994 verileriyle Sosyal Sigortalar Kurumu'na tabi ve sağlık yardımları olmaksızın sadece ve daha düşük emekli maaşı imkanına sahip isteğe bağlı sigortalı sayısı 772.000'dir. Bu kişilerin özel sigortayı değil, Sosyal Sigortalar Kurumu'nu tercih etmesi Kuruma duyulan güvenin bir göstergesidir. Bkz. DOĞAN, sl6.

²⁷⁰ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **35 Soruda...**, s.18; DOĞAN, sl6; KILIÇDAROĞLU, "Türkiye'de...", s.21.

²⁷¹ ECER, s.28

adımı olduğunu belirtmektedirler. TÜRK-İŞ Genel Başkanı bir konuşmasında "...Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sıkıntısı yok diyemeyiz. Ancak SSK'nın sıkıntısı, kurumu özel sigorta şirketlerine devretmekle çözülemez" demektedir²⁷².

Bir başka konfederasyon başkanı ise "Hükümetimiz dünyada eşine az rastlanır bir şekilde sosyal güvenlik sistemini sosyal taraflara danışmadan ihaleye çıkardı. ILO'nun raporunda sunulan seçeneklerden bazılarında açıkça, bazılarında ise üstü kapalı olarak sosyal güvenlik kurumlarının özelleştirilmesi öngörülmektedir. Bu görüşlere katılmıyoruz" demektedir²⁷³.

c. İşveren Kesiminin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna işveren kesiminin oldukça sıcak baktığı bir gerçektir. Konu ile ilgili olarak TOBB raporunda "...özel sigortaların tamamlayıcı bir rol üstleneceği, böylece Beveridge Modelinde savunulan sosyal güvenlik bireysel sorumluluk ilkesi yaşama geçirilmiş olacaktır" denilmektedir. TOBB'a göre "Bu modelde özel sigorta şirketleri devreye sokulabileceği gibi, kapitalizasyon tekniğine dayalı, kişisel tasarruf hesapları yöntemine de başvurulabilir. Temel sorun bu uygulamayı herkes için güvenilir bir yasal çerçeveye kavuşturmadır. Model, hiç bir biçimde kamu kuruluşu niteliği taşıyan sosyal güvenlik kuruluşlarının yerine ikame edilmemelidir. Ona sadece bir ek güvence sağlamalıdır; böylelikle sosyal güvenlik kurumları üzerindeki baskı da ortadan kalkacak, en azından azalacaktır" denilmektedir²⁷⁴.

TİSK ise benzer şekilde "...Sosyal güvenliğin üzerinde bir korumanın özel programlardan ve şirketlerden beklendiğini, ancak bu trendin bir özelleştirmeden çok, özele yönelme ya da özelle takviye etme şeklinde algılanması gerektiğini" belirtmektedir²⁷⁵.

²⁷² "Sosyal Sigortalar Kurumu Sırtımızdaki Ceket Kadar Bizimdir", YENİ YÜZYIL, 14.3.1996; Ayrıca bkz. Bayram MERAL, "Sosyal Devlet, Uygarlığın İlerlemesinde Yeni Bir Aşamadır", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.21.

²⁷³ Salim USLU, "Devletin Rolü ve Sorumluluğu Nedir", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.24-27.

²⁷⁴ TOBB, s.275.

²⁷⁵ Kubilay ATASAYAR, "Başyazı", İŞVEREN, C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994, s.2.

Yine TİSK'e göre "Türkiye’de özel sigorta şirketleri tarafından uygulanan özendirici ek sigorta programları ile çalışma hayatının bazı risklerinin sigortalanması, sosyal sigorta kuruluşlarının ve sigortalıların yükünü hafifletmesi açısından olumlu bir yaklaşımdır. Ancak özel sigortacılığın, sosyal sigortaların fonksiyonunu üstlenmesi mümkün değildir²⁷⁶. Böylece TİSK ile TOBB'un görüşleri bir ölçüde Sosyal Sigortalar Kurumu'nun görüşüne yaklaşmaktadır.

Bunlara karşılık Türkiye’nin önde gelen işveren örgütlerinden TÜSİAD tarafından Ocak 1996'da yayınlanan "Emekli ve Mutlu" isimli raporda ise daha radikal bir yaklaşımla "Sosyal güvenlik içinde sisteme dahil olan devlet kuruluşları yanında, rekabetçi bir anlayış çerçevesinde özel sandık ve sigorta şirketlerinin bulunması gerektiği; devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi bir yapıya geçiş konusunda çözümler üretilmesinin zorunluluğu " belirtilmektedir²⁷⁷. Böylece TÜSİAD, daha önce incelediğimiz örgütlerden bir adım daha ileri giderek, sosyal güvenlikte özel sigortalara daha fazla yer vermektedir.

d. Özel Sigorta Şirketlerinin Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusuna, özel sigorta şirketlerinin olumlu yaklaşıtlarını söylemek sürpriz olmaz. Gerçekten, bugün için bu tür bir yararlanma, özel sigortalar için çok büyük bir pazar yaratacağından, özel sigorta şirketleri bu tür uygulamaların yanında yer almaktadır²⁷⁸.

Yine konu ile ilgili görüş bildiren özel sigorta yetkililerinden Güneş Hayat, Halk Yaşam, Şark Hayat ve Oyak Sigorta Şirketlerinin Genel Müdürleri ortak bir tavırla "Hükümetin sigorta konusunda vatandaşı serbest bırakması gerektiğini ve Sosyal Sigortalar

²⁷⁶ ATASAYAR, s.2; TİSK, **Dünyada...**, s.6-7; Ayrıca bkz. Refik BAYDUR, "Çözüm, Katılım, Diyalog ve Uzlaşmadır", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.17-20.; Kubilay ATASAYAR, "Sosyal Sigortaların Temel Sorunları.TİSK Görüş ve Önerileri", TES-İŞ, Sİ, Haziran, 1996, s.35-37; "Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Özel Sigortacılık", İŞVEREN, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992, s.28-31; Kubilay ATASAYAR, "Önce Sosyal Güvenlik Reformu", İNTERMEDYA EKONOMİ, S.1, 4-10 Şubat 1996, s.22.

²⁷⁷ TÜSİAD, s.42-43

²⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. "Özel Sigortacılık", NOKTA, S.44, 4.11.1995, s.44-49.

Kurumu'nun bir mecburiyet olmaması gerektiğini" belirtmektedirler²⁷⁹. Genel müdürlere göre, böyle bir serbesti hem sosyal güvenliğin sorunlarının çözümünde yararlı olacak, hem de özel sigortaların gelişmesine katkıda bulunacaktır.

e. Uluslararası Kuruluşların Yaklaşımı

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma ile ilgili olarak, Avrupa Birliğinin görüşü çok kesin değildir. Birliğin serbest dolaşım ve parasal birlik karşısında, sosyal güvenlik programları ve özellikle sosyal güvenlik programlarının yönetim yapısı etkilenecektir. Avrupa Birliğinin sosyal güvenlik politikası ile ilgili olarak Maastricht Anlaşmasına Ek Sosyal Protokol, sadece en düşük standartları belirlemekte, üye ülkeler arasında uyumlaştırmaya gidilmesi konusunda alınan önlemler sınırlı düzeyde kalmaktadır. Bu konuda ülkelere geniş bir özel sigorta uygulaması imkanı sağlanmakta, hatta özel yaşlılık aylığı planlarına ilişkin bir de direktif yayınlanmış bulunmaktadır²⁸⁰. Avrupa Birliği üyeleri bugün için dünyada hayat sigortası pazarında %31 gibi büyük bir pazara sahiptir. Dolayısıyla Avrupa Birliğinin bu konuda getirdiği serbesti, özel sigorta yönüne bir kayma yaratabilir²⁸¹.

OECD ise üyelerine, sigortalarını liberalize etme ve ülkelerin yabancı sigorta şirketlerine karşı ayırıcı bir tavır takınmamalarını önermektedir. OECD'nin sigorta komitesi, özellikle hayat sigortası konusunda çalışmalarını sürdürmektedir.

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Gelişim Konferansı (UN Conference on Trade and Development) ve GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) Konferansında sigorta düzenlemelerinin liberalizasyonu ve gelişimi konusunda yeni düzenlemelere gidilmiştir.²⁸²

ILO'nun yaklaşımı ise daha çok, özel sigortaların ilave ve tamamlayıcı fonksiyonunu ön plana çıkarmaktadır. ILO'ya göre sosyal güvenlik alanında kamu kesimi programlarının daha etkin çalışmaları söz konusu oldukça ve sigortalılara karşı olan sorumluluk duygusu arttıkça, bu alanda özel sigorta programlarının faaliyet göstermesine karşı olan görüşler

²⁷⁹ Noyan DOĞAN, "Özel Sigorta Yöneticileriyle Sektör Toplantısı" DÜNYA GAZETESİ, 18.8.1994; Ayrıca bkz. "Özel Şirketler Ne Diyor", TES-İŞ, S.1, Haziran, 1996, s.43; Abdullah KARACIK, "Kaynaklar Bir Şekilde Paylaşıldı", HAK-İŞ, S.36, Mayıs, 1996, s.38.

²⁸⁰ TİSK, *Dünya'da...*, s.12-13; Ayrıca bkz. Bernd von MAYDELL, "Avrupa

²⁸¹ BLACK JR.-SKIPPER JR., s.65.

²⁸² BLACK JR.-SKIPPER JR., s.66-67.

artacaktır. Özetle ILO, özel sigortalardan yararlanmaya karşı olmamakla beraber, esas olanın sosyal sigorta olduğunu belirtmektedir²⁸³.

4. Görüş ve Yaklaşımların Değerlendirilmesi

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda toplumun çeşitli kesimlerinde bir görüş birliği söz konusu değildir. Kimi kesimler özel sigortalardan asgari ve ihtiyari şekilde yararlanılabileceğini belirtirken, bazıları ortalama bir çizgi izleyerek, özel sigortalardan kısmi ve zorunlu bir şekilde yararlanmanın mümkün olduğunu belirtmektedirler. Nihayet bazı kesimler ise özel sigortanın sosyal sigorta ile aynı platformda ve eşit koşullarla rekabet ve uygulamasını savunmaktadırlar.

Konuya çeşitli kesimlerin yaklaşımlarını inceledikten sonra, şimdi yapılması gereken, dünyada özel sigortalardan yararlanma uygulamalarını inceleyerek, Türkiye için en etkin, en yararlı ve en uygun yönetime ulaşmaya çalışmaktır.

III. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK ALANINDA ÖZEL SİGORTALARDAN YARARLANMA UYGULAMALARI

Sosyal güvenliğin, daha önce incelediğimiz sorunları, hükümetleri yeni uygulamalara yöneltmiştir. Böylece, dünyanın çeşitli ülkelerinde sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma süreci de başlamıştır. Bu süreç son derece radikal çözümlerden, daha ılımlı yaklaşımlara kadar çeşitli uygulamaları içermektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda en radikal uygulama Şili'de yaşanmıştır. Şili Hükümeti 1981 yılında yaşlılık aylığı sistemini, kamu kesiminden, özel sektör emeklilik fonlarına dayalı bir sisteme dönüştürmüştür. Bu adım, benzer emeklilik programları üzerinde düşünmekte olan diğer ülkelerde de ilgi odağı olmuştur²⁸⁴.

²⁸³ ILO, 21. Yüzyıla..., s.82; ILO, Sosyal Güvenlik, İşçinin..., s.50-53, ILO, Introduction..., s.21.

²⁸⁴ C.GILLION-A. BONILLA, "Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi", (Çev. Yıldırım KOÇ), MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S.154, Nisan, 1993, s.40.

Bunun dışında, bir çok Güney Amerika ülkesi de Şili benzeri bir modele yönelmekte, emeklilik fonlarını özel sektöre devretmek yoluna başvurmaktadır.

Diğer yandan ABD'de de benzer bir hareket başlamış ve ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin, Şili modeli esas alınarak özelleştirilmesi konusunda çalışmalar başlamıştır.

Batı Avrupa ülkeleri ise, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma uygulamasına daha ihtiyatlı yaklaşmaktadırlar. Her ne kadar Avrupa ülkelerinde de sosyal sigorta yanında özel sigorta uygulamasının varlığı gözlenirse de, Şili benzeri bir modele yönelim, pek mümkün görünmemekte; Avrupa, kendine özgü bir açılımla, sosyal güvenlik sorunlarını çözmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye’de ise, ILO ve Avustralya Sağlık Komisyonunun hazırladığı Mart 1996 tarihli Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sigortası Reform Projesinde, özel sigortaya ilişkin bazı öneriler bulunmaktadır.

Bu kısımda, önce tarihçesiyle, ABD için önerilen sosyal güvenlik reformu projeleri ile İngiltere, İtalya ve Almanya gibi Batı Avrupa ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemlerinin incelenmesi yararlı olacaktır.

Bir sonraki kısımda ise Türkiye için önerilen modeller ve yeni gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu değerlendirilecektir.

1. ABD İçin Önerilen Sosyal Güvenlik Reformu Modelleri

ABD, gerek ekonomisi, gerek dünya politikasındaki etkisi , gerekse bir çok yönden dünya uygulamalarına örnek oluşturması sebebiyle bu tür bir çalışmada dikkate alınması gerekli bir ülkedir. Bu bakımdan ABD Sosyal Güvenlik Sistemi hakkında kısaca bilgi verdikten sonra, sistemin reformu için önerilen planları ele almakta yarar vardır.

ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin temelini 1935 tarihli Social Security Act oluşturmaktadır. ABD sisteminde sosyal sigortalardan uzun dönemli olanlar zorunludur.

Hastalık sigortası ise sağlık yardımları açısından ve sadece yaşlılar ve malûller için zorunlu şekilde uygulanmaktadır. Başka bir deyişle ABD'de zorunlu hastalık (sağlık) sigortası bulunmamaktadır.

İş kazası ve meslek hastalıkları sigortasının finansmanından işveren sorumlu iken, işsizlik yardımlarından da yine temelde işveren ve devlet ortaklaşa sorumlu tutulmuştur²⁸⁵.

ABD'de diğer ülkeler gibi sosyal güvenlik sisteminde alarm zilleri çalmaya başlayınca, bazı parlamenterler, bazı örgütler ve bazı bilim adamları yeni sosyal güvenlik planları önermeye başlamışlardır²⁸⁶.

ABD Sosyal Güvenlik Sisteminin reforme edilmesi için özel sektörden yararlanma ya da özelleştirme fikrini ilk ortaya atan 1980'lerde Reagan'ın danışmanlarından Peter J.Ferrara'dır. 1992'de Ulusal Politika Analizi Merkezinin başkanı John Goodman, tam bir fon sistemi önermektedir. 1993'de Robert Genetski isimli iktisatçı Wall Street Journal'da yayınlanan makalesi ile özel sigortalardan yararlanmanın temel ilkelerini belirlemiştir. 1994'de ise Milletvekili J.Goss Porter yine sosyal güvenliğin özelleştirilmesi konusunda bir plan önermiştir. 1995 yılına gelindiğinde ise Senatör Robert Kerrey ile eski Senatör John Danlbrth, önerdikleri vergi reformu paketine sosyal güvenliğin özelleştirilmesini de eklemişlerdir. Yine 1995 yılında ABD Senatosu bu konuda bir plan hazırlamak üzere Cato Organizaton ile anlaşmıştır²⁸⁷. Bu planların anahatlarına değinmek çalışma açısından gereklidir.

- **FERRARA PLANI:** Ferrara'ya göre yeni sosyal güvenlik planı bugünkü gelirleri garanti etmek zorundadır. Bugünün çalışanlarına bugün önerilen emeklilik gelirlerini garanti etmek için devlet bonoları verilmelidir. Böylece bir anayasal sorununu doğması önlenmiş

²⁸⁵ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.354.

²⁸⁶ WEINBERGER, s.2.

²⁸⁷ BORDEN, s.12.

olacaktır, ikinci aşamada ise çalışanlara, yeni oluşturulacak süper bireysel emeklilik hesaplarına (Süper Individual Retirement Account=Super IRA) gelirlerinin %20'sine kadar yatırım yapmaları imkanı tanınacak ve bu miktarın vergi indirimine tabi olduğu bildirilecektir. Oluşacak bu fon , bugünün emeklileri için de yarar sağlayacaktır. Böylece çalışanlar bir yandan bugünkü emeklilik primlerini öderken, bir yandan da yeni bir fon yaratabileceklerdir.

Sonuçta emeklilik döneminde, çalışanlar sosyal güvenlik gelirleri yanında oluşan Süper IRA ile özel sigortalardan yararlanabileceklerdir. Planın ileriki dönemlerinde ise çalışanlara Süper IRA ile sosyal sigorta arasında tercih yapma imkanı sağlanabilecektir²⁸⁸.

- **PORTER PLANI:** Senatör Porter'in sosyal güvenlik reformu ile ilgili planının ana hatları şöyledir; Öncelikle işçi ve işveren primleri %1'er düşürülmelidir. Bu %2 zorunlu olarak oluşturulacak Bireysel sosyal Güvenlik Emekliliği Hesabına (Individual Social Security Retirement Account = ISSRA) yatırılacaktır. Çalışan, çalışma süresi boyunca burada biriken paranın maliki olacak ve çalışma yaşamı boyunca bu hesabı dilerse borsaya, dilerse özel sigortaya yöneltebilecek ve bu paranın nemalanması sağlanacaktır. Kişi emekli olduğunda ise iki geliri olacaktır. Biri ISSRA'nın geliri, ikincisi ise normal sosyal sigorta emeklilik geliri olacaktır .

Porter'in planı tamamen bir özelleştirmeden çok, kısmi bir özelleştirme içermektedir²⁸⁹. Bu yönüyle Porter planı sonraki bir çok öneriyi etkilemiştir.

-**KERREY-DANFORTH PLANI:** Kerrey-Danforth Planı, sosyal güvenlik reformunda, primleri yükseltmek yerine bugünün çalışanları için önerilen uzun dönem gelirlerini yeniden düzenleme esasına dayanmaktadır.

Plana göre emeklilik, en az 30 yıl çalışma koşulu ile elde edilmeli ve gelirlerin tamamını elde etme yaşı 70'e çıkarılmalıdır. Ayrıca yaşam standardı düzenlemeleri yeniden

²⁸⁸ FERRARA, s.1; Ayrıca bkz.Peter J.FERRARA, **Social Security: Prospects For Real Reform**, Cato Institute Press, Washington, 1985.

²⁸⁹ John PORTER, "Testimony Before The Ways and Means Subcommittee on Social Security", Government Printing Office,4 Ekim 1994, s.22-23.

⁹² BORDEN, s. 13.

ele alınmalı, tüketici fiyat endeksleri gözden geçirilmelidir. Bu düzenlemelerle emeklilik gelirlerinin düşürülmesi amaçlanmalıdır. Yine, ölüm halinde, hayatta kalanlara bağlanacak gelir oranı %50'den %33'e düşürülmelidir. Sistem en geç 2000 yılında uygulamaya konmalıdır. Bu arada 55 yaşın altındakilerin, sosyal sigorta primlerinin %1.5'inin zorunlu bireysel tasarrufa ya da IRA'ya yatırılması sağlanmalıdır²⁹⁰.

Kerrey-Danforth Planı, Porter'in aksine daha merkezi planı, bireysel tercihlere imkan tanımayan, dayatmacı bir plandır ve uygulanması halinde sisteme inancı azaltabilecek nitelikler taşımaktadır²⁹¹.

-SIMPSON-MCMILLAN-GOSS PLANI: Simpson-McMillan-Goss Planı da Kerrey-Danforth Planına çok benzemektedir. Plana göre devlet görevlileri ve küçük işyerlerinin işçileri sosyal güvenlik kapsamından çıkarılmalı, sosyal güvenlik yardımlarından yararlanma koşulları ağırlaştırılmalı ve çalışanlara sosyal güvenlik primlerinden %61.5 oranında indirim yapabilme ve bunu özel sigortalara yatırabilme imkanı tanınmalıdır²⁹².

-CATO PLANI: Sosyal güvenlik reformu ile ilgili son plan ise 1995- 1996 yılları arasında Cato Organization tarafından önerilmektedir. Plan, iki temel üzerine inşa edilmektedir. Buna göre öncelikle reformda devlet bazı giderleri üstlenmelidir. İkincisi, devlet üstlendiği sorumlulukları etkin bir şekilde ve zamanında yerine getirmelidir²⁹³.

Yine planın diğer ilkeleri arasında şunlar yer almaktadır:

-Sosyal güvenlik alanında önlemler ne kadar geciktirilirse çözüm o kadar dramatik ve zor olur.

-Reformda yenilenmiş yaşam beklentisi tabloları ile çalışma yaşamında kalma süreleri kullanılmalı ve gerçeğe olabildiğince yaklaşılmalıdır.

²⁹⁰ **KERREY-DANFORTH, "Bipartisan Committee on Entitlement and Tax Reform",** Government Printing Office, Washington, Ocak, 1995.

²⁹¹ BORDEN, s.15.

²⁹² BORDEN, s.16.

²⁹³ BORDEN, s.20.

-Reform, toplanacak fonların ekonomik etkinliğini arttıracak düzenlemeler içermelidir.

-Reform, toplanan emeklilik fonlarının en az yarısının gerçek yatırımlara kaydırılmasını içermeli ve sigortalının bunu kontrol etme imkanı sağlanmalıdır.

-Reform, eşit ödeme yapanlara, eşit davranılır ilkesini benimsemelidir.

-Reform yapılırken, geçmişte olduğu gibi prim artışı uygulamasına gidilmemelidir. Çünkü prim artışı ücretlerin düşmesine yol açabilmektedir²⁹⁴.

-Ayrıca reformda ekonomik etkinlik, depolitizasyon ve açıklık ilkelerine uyulmalıdır²⁹⁵.

İşte bu ilkeler ışığında söz konusu reformun iskeletini zorunlu bir tasarruf programı oluşturmaktadır. Sistemde her sigortalı için kişisel emeklilik hesabı (Personal Retirement Account=PRA) oluşturulmalıdır. PRA'lar emekli olmadan hesaptan çekilemeyecek ve PRA kişinin malvarlığına dahil olacaktır. PRA'lar çeşitli fonlarda toplanacak ve her fonun yöneticisi olacaktır. Sigortalılar fonu değiştirme imkanına sahip olacaklardır. Devlet fonların denetimini yapacak ve bir reasürans mekanizması oluşturulacaktır. Öte yandan, yine devlet, sigortalılara belli bir emeklilik gelirini de garanti edecektir²⁹⁶. Bu garanti için bir güvenlik ağı (security net) oluşturulacak, bunun üzerinde ise serbestçe yatırım yapılabilir.

Eğer emeklilik halinde gelir bu ağı altında kalır ise, farkı devlet kapatacaktır. Tarihsel süreç incelendiğinde, sermaye piyasasındaki en az gelirli fonların bile asgari emeklilik gelirinin bugünkü tutarından fazla gelir getirdiği görülecektir. Böylece sermaye piyasası da

²⁹⁴ WEINBERGER, s. 10-13.

²⁹⁵ BORDEN, s.20-22.

²⁹⁶ CATO bu miktarı bugünün emekli aylığının %110'u olarak önermektedir.

hareketlenecektir. Hatta eğer bir finansal sorun çıkmaz ise, güvenlik ağı, sakatlar gibi işgücünün dışındaki kesimlerin sosyal güvenliklerinin finansmanında kullanılabilecektir²⁹⁷.

Eski sistemden yeni sisteme geçişte ise, sigortalılara tercih imkanı verilmelidir. Ancak, eski sistemde kalanlara, eski primleri ödemeleri veya devlet bonusu verilmesi öngörülebilir. Öte yandan, yeni sistem özendirilmelidir. Devletin şu andaki borçları üstlenmesi ise kaçınılmazdır²⁹⁸.

Görüldüğü gibi, incelemiş bulunduğumuz ABD sosyal güvenlik reform önerilerinin hemen hepsinde ortak nokta, finansman açısından, özel sektöre, özel kuruluşlara imkan tanınması, finansman ve fon yönetiminden devletin çekilmesidir. Önerilerin bir çoğu, Porter Planındaki gibi kısmi bir özelleştirme içerirken, Cato Planında Şili Modelinin belirgin bir etkisi sezilmektedir. Aslen, Cato'nun uzmanları da bunu reddetmemektedir. Ancak, ABD için yapılan tüm reform önerilerinde işverenlerin finansmandan çekilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Başka bir deyişle Şili Modelinin tersine ister kısmi, ister tam özelleştirme olsun, uzun dönem sigorta kolları için işverenlerin bugün için söz konusu olan prim ödeme borçlarının devam etmesi önerilmekte; Şili'de olduğu gibi, finansman sadece çalışanların omuzlarına yüklenmemektedir.

ABD sosyal güvenlik reform önerilerinde dikkati çeken bir başka nokta ise, sosyal güvenliğin salt ekonomik gereklere göre şekillendirilmesidir. Başka bir anlatımla, reform önerilerinin hiçbirisi nesiller arası ve toplumsal dayanışma, riske zorunlu katılım gibi sosyal güvenliğin temel ilkelerinden bahsetmemektedir. Öte yandan sağlık sigortasına hiç değinilmemektedir. Bu durum bir anlamda ABD'nin geleneksel sosyal güvenlik yaklaşımından kaynaklansa da; sosyal güvenliğin temel ilkelerine çok da uygun görünmemektedir.

2. Batı Avrupa Ülkelerindeki Uygulama Örnekleri

²⁹⁷ TANNER, s.2-3; BORDEN, s.21-23; SHIPMAN, s.11.

²⁹⁸ TANNER, s.4; BORDEN, s.26.

Dünyanın hemen tüm ülkelerinde olduğu gibi, Batı Avrupa ülkeleri de, sosyal güvenlik sistemlerinde ortaya çıkan finansman güçlükleri sebebiyle, özellikle 1990'larda, önlemler alma gereği duymuşlardır.

Batı Avrupa ülkeleri, gerek kıtanın yerleşik kültürü, gerek güçlü ekonomileri ve gerekse demokrasi gelenekleri sebebiyle, Güney Amerika benzeri radikal çözümler yerine, sosyal güvenlik fikrinin temel ilkelerine aykırı düşmeyecek, buna karşılık sistemleri bir ölçüde rahatlatacak önlemlere başvurmuşlardır. Bu anlamda, öncelikle İngiltere ve İtalya'nın yaşlılık sigortası reformları ile Almanya'nın ilginç özellikler taşıyan sağlık sigortası reform modellerini incelemek yerinde olacaktır.

1. İngiltere Yaşlılık Sigortası Uygulaması

İngiltere'nin sosyal güvenlik sistemi içinde yaşlılık sigortası, 1908 tarihli yasaya dayanmakta ve yasa en son 1992 yılında değişikliğe uğramış bulunmaktadır.

Yaşlılık sigortasının finansmanında üçlü bir yapı bulunmaktadır. Finansmana işçi, işveren ve devlet katılmaktadır. Sigortalı, haftalık 58 Pound'a kadar gelirin %2'sini, 58-440 pound arası gelirin %10'unu prim olarak vermek zorundadır. İşveren ise yine ilk 58 pound için %3, 58-440 pound arası gelir için ise %10.2 oranında prim ödemektedir. Devlet ise, sistemin masraflarını ve prime bağlı olmayan giderleri üstlenmektedir²⁹⁹.

İngiltere yaşlılık aylığı sisteminde 1988'de yapılan değişiklik ile haftalık geliri sürekli olarak 58 pound'dan aşağı olanlar ise yaşlılık sigortasına girmek konusunda serbest bırakılmışlardır. Böylece 4.000.000 kişi programın dışarısına çıkarılmıştır³⁰⁰.

İngiltere'de 1992 yılında yapılan reformun özelliği şudur: Sistem üç basamaklı bir yapıya büründürülmüştür. Birinci basamak, universal (herkesi kapsayan) bir yaşlılık

²⁹⁹ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.347.

³⁰⁰ TİSK, Dünya'da..., s.14, ayrıca bkz.SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.348.

yardımlarını öngörmektedir. Toplumda yaşayan herkese belli bir yaşa ulaşmaları halinde³⁰¹, bir anlamda sosyal yardım niteliğinde yaşlılık aylığı bağlanmaktadır³⁰². Bu maktu aylığın haftalık miktarı 58 pounddur.

İkinci basamakta, ödenen sigorta primlerinin karşılığı olan yaşlılık aylığı yer almaktadır. Bunun bağlanma oranı %25'dir ve 2009 yılından itibaren oran %20'ye düşecektir³⁰³.

Üçüncü basamakta ise işletmelere ve sigortalılara tanınan özel sigorta imkanı bulunmaktadır. İşletmeler ya da sigortalılar dilerlerse bu uygulamanın üzerine özel sigortalardan, özel emeklilik programları satın alabilmektedirler. Yasa, böyle bir durumda, ödenecek sosyal sigorta primlerinde hem işveren, hem de sigortalı için indirimli oranlar öngörerek, özel sigorta uygulamasını teşvik etmektedir. Gerçekten, eğer işletme, tamamlayıcı özel emeklilik sigortası yaptırmış ise, sigortalının 58-440 pound arası gelir dilimi için normalde ödemesi gereken %10 prim, %8.2'ye düşmekte; yine işverenin ilk 58 poundluk gelir için ödemesi gereken %3'lük prim oranı, %2'ye düşmektedir.

İngiltere, getirdiği bu yöntem ile sosyal güvenlik sisteminde önemli bir rahatlama beklemektedir. Diğer taraftan, sistemde, özel sigorta uygulamasının tamamlayıcı niteliği ağır basmakta, ancak sağlanan prim indirimi ile özel sigorta uygulaması teşvik edilmektedir.

2. İtalya'da Yaşlılık Sigortası Uygulaması

İtalya, Avrupa'da oldukça pahalı ve cömert sosyal güvenlik sistemlerinden birine sahip iken³⁰⁴, sosyal güvenlik sebebiyle GSMH'nin %4.6'sına ulaşan yaşlılık sigortası açığının kapatılması amacıyla sistemi yeniden düzenleme yoluna gitmiştir³⁰⁵.

³⁰¹ İngiltere'de emeklilik yaşı erkek için 65, kadın için 60'dır. Hükümet 1994'de başka bir önlem olarak kadınlarda da emeklilik yaşını 65'e çıkararak yılda 3 milyar pound tasarruf elde etmeyi planlamış ancak bu tasarı henüz yasalaşamamıştır. Bkz. TİSK, *Dünya'da...*, s.15.

³⁰² Haftalık geliri 58 pounddan aşağı olanlara sistemden çıkma imkanı verilmesinin gerekçesi bu olsa gerektir.

³⁰³ TOBB, s.263; **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995**, s.348.

³⁰⁴ TİSK, *Dünya'da...*, s.15.

³⁰⁵ TUSİAD, s.37; TİSK, *Dünya'da...*, s.15.

Yeni yasaya göre yaşlılık sigortası primi sigortalı için %8.34, işveren için %21.3'tür. Devlet ise, temel yaşlılık aylığını sağlamak ve açıkları kapatmaktadır. Daha önce erkeklerde 60, kadınlarda 55 olan emeklilik yaşı, erkeklerde 2005 yılına, kadınlarda ise 2016 yılına kadar olan dönemde 65'e yükseltilmiş; sigortadan yararlanmak için en az prim ödeme süresi 15 yıldan 20 yıla çıkarılmıştır. Bunun dışında, 35 yıl sürekli prim ödeyenlere diledikleri yaşta emekli olma olanağı sağlanmıştır. Öte yandan, emekli aylığı bağlama oranı %90 iken, hesaplama formülünün değişmesiyle, ödeme miktarı düşmüş, aylığa esas gelir ortalaması ise son 5 yıldan 10 yıla çıkarılmıştır³⁰⁶.

İtalyan sisteminde, aynen İngiliz sisteminde olduğu gibi bir temel yardım (social pension) sözkonusudur. Bunun dışında her sigortalıya ödediği prim karşılığı olarak sosyal sigortalardan yaşlılık aylığı bağlanmaktadır. Üçüncü olarak taraflara isteğe bağlı ve tamamlayıcı nitelikte (compulsory) özel sigorta imkanı tanınmıştır. Teorik olarak isteğe bağlı olan tamamlayıcı sigortanın, ileride ya toplu iş sözleşmeleri ile ya da yasal değişiklik ile zorunlu hale gelmesi beklenmektedir³⁰⁷.

Görüldüğü gibi İtalya Reformunun temelini öncelikle sosyal sigortalara çeki düzen verilmesi oluşturmaktadır. İlk planda gerçekleşen, yaşlılık sigortasından yararlanma koşullarının ağırlaştırılmasıdır. Öte yandan, sisteme ilave edilen özel emeklilik sigortası programlarının özendirilmesi ise, İngiliz Reformunun etkilerini hissettirmektedir.

Gerek İngiltere'nin ve gerekse İtalya'nın ekonomileri oldukça güçlüdür. Diğer yandan, yapılan reformlar çok yenidir ve sonuçları da henüz alınmış değildir. Ancak yine de, bu ülkelerde Güney Amerika benzeri radikal bir özel sigortaya yönelim hareketi görülmemektedir. Kaldı ki, Güney Amerika ülkelerinde, belirtilen radikal geçiş, sosyal güvenliğin finansman sorunlarının klasik çözüm yolları olan primlerin arttırılması, prim

³⁰⁶ **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995,** s.177; COMMISSION, s.1 10-121; TİSK, **Dünya'da...**, s.15; TÜSİAD, s.36; Ayrıca bkz. **"Artık Maaşın da Sosyal Güvenliği Yok"**, İNTERMEDYA EKONOMİ, 10 Şubat 1996, S.1, s.21.

³⁰⁷ TÜSİAD, s. 36-37; **"Artık Maaşın da...**, s.21; TOBB, s'. 261; TİSK, **Dünya'da...**, s.15; **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995,** s.1 18.

ödeme döneminin uzatılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi uygulamalardan sonuç alınamaması üzerine gerçekleşmiştir³⁰⁸.

ABD'de reform önerilerindeki özel sigortaya yönelimi ise, ABD'de hiç bir zaman Avrupa benzeri bir sosyal yapılanma, endüstri ilişkileri sistemi ve sosyal demokrasinin bulunmamasına bağlamak mümkündür. Başka bir deyişle, hiç bir zaman zorunlu hastalık sigortası dahi bulunmayan³⁰⁹ ve kapitalizmin en saf şekli ile uygulandığı, özel girişimin her şeyin önünde gittiği bu ülkede, sosyal güvenliğin de özel girişim eli ile sağlanması önerilerini doğal karşılamak gerekir.

3. Sağlık Sigortası Örnekleri ve Almanya Sağlık Sigortası Uygulaması

Sosyal güvenlik uygulamalarının önemli bir yönünü oluşturan sağlık (hastalık) sigortaları, özel sigorta ile bağlantının yaygın şekilde görüldüğü bir daldır. Gerçekten sağlık sigortaları bazı ülkelerde zorunlu iken (ki bugün için bilindiği gibi Türkiye'de uygulanan sistem budur), bazılarında karma bir sistem ile sosyal-özel sigorta uygulamasına gidilmiş, bazılarında ise tamamen isteğe bağlı tutulmuştur.

Örneğin İsviçre'de Federal Yasa sağlık sigortasını isteğe bağlı şekilde kabul etmiş; zorunlu kılıp kılmamayı kantonlara bırakmıştır. Bugün için, İsviçrelilerin %97'si isteğe bağlı özel sağlık sigortası kapsamındadır³¹⁰.

Önce de, değindiğimiz gibi; ABD'de genel ve zorunlu sağlık sigortası bulunmamaktadır. Mevcut olan kamu rejimi, sadece yaşlıları ve malulleri kapsamına almakta ve onların hastane masraflarını (medicare) üstlenmektedir. Diğerlerinin, tedavi masrafları için isteğe bağlı özel sağlık sigortası uygulamaları vardır ve özellikle hastane giderleri için halkın çoğunluğu bu tür sigortaya başvurmaktadır³¹¹.

³⁰⁸ TOBB, s.256.

³⁰⁹ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.352.

³¹⁰ TOBB, s 268; SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.322.

³¹¹ SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995, s.352; TOBB, s.268.

Sağlık sigortası ile ilgili ilginç bir örnek ise Almanya'da karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten bu özgün örnek, içeriğinde gerek sosyal sigortayı ve gerekse özel sigortayı bulundurması ve başarılı uygulaması ile ilgi çekicidir.

Alman sağlık sigortasının temelini 1883 Yasası oluşturmaktadır. Yasada 1911, 1980, 1982 ve 1994 yıllarında değişiklikler yapılmıştır³¹².

Almanya, sosyal güvenlik sistemini oluştururken, sağlık sigortasını, şahsın, ailenin veya özel bir örgütün daha iyi karşılayabileceğini ve bu işlevlerin devletçe karşılanmaması ilkesine dayandırmıştır. Devlet, sağlık sigortasında, finansın tahsis edilmesi ve sistemin yönetimini üstlenmiş, sağlık hizmetlerini ise geniş anlamda, özerk yapıları olan fonlara ve özel sektöre bırakmıştır³¹³.

Alman sağlık sigortasında sosyal ve özel sigorta birlikte yer almaktadır. Yıllık geliri 70.200 DM ve altında olanlar zorunlu olarak sosyal sigortaya tabidir ve bunlar, emekliler de dahil olmak üzere, gelirlerinin %4-8'i oranında sağlık sigortası primi ödemektedirler. İşverenin prim oranı da sigortalı ile aynıdır³¹⁴.

Almanya'da sosyal sigortaların fonksiyonunu, sayıları 1100'den fazla olan ve kar amacı gütmeyen, bölgesel şekilde örgütlenmiş hastalık fonları yürütmektedir³¹⁵. Bu fonlar, Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığının genel gözetiminde, Federal Sigorta Enstitüsünce denetlenmektedir. Her eyaletin kendine özgü düzenleme yapma olanağı bulunmaktadır³¹⁶.

³¹² **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995,** s.133.

³¹³ Ali N.YÜCEL, "Sağlık Sigortası Sistemleri ve Özel Sigortanın Yeri", REASÜRÖR, s.17; Temmuz, 1995, s.15; TÜSİAD, s.35; Ayrıca bkz. "Sağlık Sigortasında Almanya Modeli", İTERMEDYA EKONOMİ, 10.2.1996, S.1, s.23.

³¹⁴ YÜCEL, s. 18; **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD.1995,** s.133.

³¹⁵ YÜCEL, s. 16.

³¹⁶ **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995,** s.134.

Eğer bir kimsenin geliri yıllık 70.200 DM'den fazla ise bu kişilere dilerlerse özel sağlık sigortasına başvurma imkanı tanınmıştır. Böylece yıllık 70.200 DM'den fazla gelir elde edenler, dilerlerse kamusal sağlık sigortası fonlarına dahil olabilmekte, dilerlerse özel sigortadan sağlık sigortası satın alabilmektedirler.

Özel sağlık sigortaları devletin sıkı denetimine tabidir ve en az sağlık sigortası fonlarının verdiği güvenceyi vermek zorundadırlar. Özel sigortaya başvurulduğunda ise işveren, sağlık sigortasına ödemesi gereken miktar kadar primi bu kez özel sigortaya ödemektedir. Böylece özel sigortada da işverenin katılımı söz konusu olmaktadır³¹⁷. Ayrıca, zorunlu sağlık sigortasına tabi olanlar da dilerlerse özel sağlık sigortası satın alabilmektedirler.

Zorunlu sağlık sigortasına göre, tek kişilik odada kalma, dilediği doktoru seçme gibi lüks olanaklar sunan özel sağlık sigortaları, sabit bir prim ile ve uzun süreli yapılmaktadır. İstisnai durumlar dışında, sigortalı ömür boyu aynı primi ödemektedir. Özel sigorta, zorunlu sağlık sigortasının tersine bireysel bazda yapılmakta, aile bireyleri kapsama dahil edilmemektedir. Bu durum bazı hallerde, özellikle karı kocanın bulunduğu ya da tek çocuklu ailelerde, özel sigortanın, zorunlu sağlık sigortasına göre daha ucuz olabilmesi sonucunu doğurmaktadır³¹⁸.

Bunun dışında, özel sigortalar ile zorunlu sağlık sigortası fonları ortak tesislerden yararlanmakta ve her iki kurum da fiyatlama mekanizmasında etkin rol oynamaktadırlar. İlave edelim ki, gerek zorunlu sağlık sigortasında ve gerek özel sağlık sigortasında, sigortalının hastane ve tedavi giderlerine belli ölçüde katılımı söz konusudur³¹⁹.

Söz konusu sağlık sigortası modeli hem bireylerin sosyal güvenliğini sağlamakta, hem de özel ve sosyal sigortanın birbirini tamamlayıcı niteliğini ortaya koymaktadır. Bu bir anlamda bireylerin mükerrer ödeme yapmasını da önlemektedir. Zira, özel sigortaya tabi olan bir kişi sosyal sigortaya prim ödememekte, böylece bu kişiler için sosyal sigortanın

³¹⁷ YÜCEL, s. 17.

³¹⁸ YÜCEL, s.17; TÜSİAD, s.35; **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995**, s.134.

³¹⁹ COMMISSION, s.57-83; YÜCEL, s. 18.

zorunluluk ilkesi ortadan kaldırılarak, hem sosyal sigortaya ve hem de daha üstün imkanlar için özel sigortaya prim ödenmesi gibi bir duruma imkan verilmemektedir.

Öte yandan sistem, kişilere önemli bir tercih imkanı da sağlamaktadır. Bu anlamda yüksek gelir gruplarının yararlanmadıkları sosyal güvenlik sistemlerini finanse etmeleri yerine³²⁰ bu gruplara bir serbesti tanınmaktadır. Belirtilen durum özel sigortaların denetlenmesi ile bu kesimlerin de mutluluk ve refahını sağlayabilecek niteliktedir. Yine özel sigortaya sigortalı yanında işverenin de katılması ile özel sigortanın bir anlamda sosyal sigortaya yaklaşması sağlanmaktadır.

3. Türkiye İçin Önerilen Modellerde Özel Sigortanın Yeri

Türkiye'de de bir çok ülkedekine benzer şekilde, sosyal güvenliğin bir çıkmaza yönelmesi, toplumun çeşitli kesimlerini özellikle 1990'larla birlikte yeni arayışlara itmiş, ve bu yıllarda sosyal güvenlik ile ilgili yeni modeller ve çözüm önerileri üretilmeye başlanmıştır.

Bunlardan en önemlisi hiç kuşkusuz, 1995-1996 yıllarında hükümetin ILO'ya hazırlattığı "Sosyal Güvenlik Reformu Projesi"yle, Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna (ASSK) hazırlattığı "Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışmasıdır. Bunun yanında TÜSİAD'ın, TiSK'in ve TOBB'un da konu ile ilgili reform proje ve önerileri bulunmaktadır.

a. ILO Sosyal Güvenlik Reformu Önerileri

ILO, TC Hükümeti ile yaptığı anlaşma gereği 1996 yılının Mart ayında teslim ettiği raporda, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin kurtarılması için 4 ayrı seçenek ortaya koymuştur. Bu seçeneklerle konumuz arasındaki ilişki, önerilen seçenekten üçünün, bir oranda özel

³²⁰ GILLION, s.29. Gerçekten yüksek gelir gruplarının zorunlu şekilde sigortalı olmalarına rağmen sosyal sigortalardan yararlanmadıkları, bunun için düşük prim ödedikleri ve bir anlamda sistemi sübvansе ettikleri bir gerçektir. Bu kişiler çoğunlukla özel sigortalara, ayrıca ve mükerrer olarak sağlık sigortası primi ödemekte ya da özel doktor ve hastanelere başvurumaktadırlar. Bu durumun her ne kadar sosyal sigortalar açısından finansmanı rahatlatıcı bir etki yarattığı söylene de çok fazla adil olduğu kabul edilemez. Bkz. Noyan DOĞAN, "**Hükümet Sigorta Konusunda Vatandaş Serbest Bırakmalı**", DÜNYA GAZETESİ, 18.8.1994 (Sigorta Şirketi YöneticilerininTartışması)

sigorta uygulaması içermesidir³²¹. Bu seçenekleri incelemeyen önce raporun temel varsayımlarını kısaca gözden geçirmek gerekir.

ILO'ya göre 2000 yılına kadar Türkiye Cumhuriyetinin GSYİH'sının %10.7'si sosyal harcamalardan oluşacaktır. Bu, 2050 yılına kadar çok daha fazla artacaktır. O halde sosyal güvenlik alanında radikal önlemler alınmalıdır. ILO, sosyal güvenlik alanında reforma geçilmeden önce 4 temel gereksinimin yerine getirilmesi koşulunu öngörmektedir. Buna göre:

- Emeklilik yaşı yükseltilmelidir. Emeklilik yaşı, erkekler için derhal 55, kadınlar için 53; 10 yıllık süreç içinde ise erkekler için 60 ve kadınlar için 58 yaş benimsenmelidir. Bu rakamlar 65 olan OECD ortalamasına göre makul sayılmalıdır.

- Sigortalanabilir kazancın tanımı genişletilmelidir. ILO (sosyal sigorta primine esas kazanç tavanı olan) bu miktarın asgari ücretin beş katı olmasını önermektedir.

-Sosyal güvenlik yardımları ile primler arasında bir bağlantı oluşturulmalıdır.

-Sosyal güvenlik kurumları iyileşmeli, etkinleşmeli, primler daha iyi toplanmalı, geç ödeme halinde ise faiz ya da ceza uygulanmalıdır³²².

Görüldüğü gibi, aslında bu talepler, birinci bölümde incelediğimiz sosyal güvenliğin temel sorunlarının çözülmesine yöneliktir. ILO'ya göre bu önlemler alınmadan yapılacak bir reformun faydalı olacağı tartışmalıdır.

Yine ILO, reformların yapılmasında bazı güçlükler bulunduğunu da kabullenmektedir:

-Yapılacak reformlarla emekli aylıkları düşebilir,

-Kapsamlı yasal değişiklikler gerekebilir,

³²¹ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.2.

³²² ⁶ILO, TC Hükümeti İçin..., s.4-5.

-Devletin sosyal güvenlik kurumlarından uzaklaşması ve bunlara özerklik tanınması gerekir ki bu oldukça güçtür,

- En önemlisi değişimin ne ölçüde ve ne sürede kabul göreceği belli değildir³²³.

ILO, sosyal güvenlik reformlarına hemen ve hızla geçilmesi konusunda görüş bildirmekte, ancak reformların başlatılması ile şu hususlarda derhal gerekli düzenlemelerin yapılmasının zorunlu olduğunu bildirmektedir:

- Neyin, ne zaman gerçekleşeceğini belirleyen yasal değişiklikler,

-Reform için gerekli kaynak tahsisi,

-Reformlardan sorumlu ve yetkili mercinin belirlenmesi,

- Sosyal güvenlik kurumlarının gözden geçirilip yeniden yapılanması için çalışmanın başlatılması,

- Personel eğitimine yatırım yapılması,

- Ayrıntılı mevzuat taslağı hazırlanması,

-Tanıtım ve eğitimle birlikte, halkla ilişkiler kampanyasının başlatılması³²⁴. İşte tüm bu temel ilkeler ve öncelikler çerçevesinde ILO'nun önerdiği seçenekler şunlardır:

Seçenek 1 (Yeniden Yapılandırılmış PAYG): ILO'nun birinci reform seçeneğinin temelini bugünkü sistemin reforme edilmesi oluşturmaktadır. Bunun için prime esas kazanç tavanı arttırılacak, en az 15 yıl hizmetin bulunması koşulu ile erken emekli olabilme imkanı söz konusu olabilecektir. Ancak bu halde çok düşük yaşlılık aylığı bağlanabilecektir, ki ILO bu aylık bağlama oranını %25 olarak önermektedir.

³²³ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu Nihai Rapor**, Ankara, 1996, s.61-67;Ayrıca bkz ILO, **TC Hükümeti İçin...**, s.8-9.

³²⁴ ILO, **TC Hükümeti İçin...**, s11.

Diğer emekliler için ILO'nun önerdiği aylık bağlama oranı formülü ise şöyledir.

Tablo :

Yaşam boyu kazancın yeniden yapılandırılmış yıllık ortalaması X 1.5 X Çalışılan Yıl
= Yaşlılık Aylığı

Bu seçenek, devletin sosyal güvenlik sübvansiyonlarını azaltması bakımından, ILO'ya göre finansman konusunda önemli bir rahatlama yaratacak niteliktedir. Sisteme çiftçiler ve tarım işçileri de dahil edilecek, Bağ Kur ve Emekli Sandığındakiler de yine sistem içinde varlıklarını sürdüreceklerdir. Geçiş 10 yıllık bir süreye yayılacaktır. Sistemin finansmanı rahatlatıcı yönü, kazancın hesaplanma şekli ve bağlama oranını düşürmesinden kaynaklanmaktadır. ILO, bu seçenekte özel sigortalara yer vermemekte, ancak Seçenek l'in finansal yaşayabilirlik ve sürdürülebilirlik açısından yüksek not aldığını bildirmektedir³²⁵.

Seçenek 2 (Bireysel Tasarruf Hesapları): ILO'nun teklif ettiği öneriler içinde en radikal değişimler içereni Seçenek 2'dir. Seçenek 2'ye göre işçi ve işverenlerden kesilen primler her işçi için oluşturulacak Bireysel Tasarruf Hesaplarına (BTH) yatırılacaktır. BTH'ler ise özel fonlarda toplanacaktır. Prim oranı, prime esas kazancın toplam %17'si olacaktır³²⁶. BTH'lerin bu şekilde oluşturulacak fonların birinden diğerine aktarılması mümkün olacaktır. Devlet, 30 yıl çalışanlar için, emekli olmaları halinde, son gelirin %40'ı oranında bir geliri garanti etmektedir. Eğer fon getirileri bu oranın altında olursa, devlet bu kez açıkları kapatmayı üstlenecektir.

Seçenek 2 ile önerilen yeni sistemde malullük ve ölüm aylıkları için %4 oranında ortak bir prim ödenecek, bu sigorta kollarını eski sosyal güvenlik kurumları yönetecektir.

Yeni sisteme geçişte, eski sigortalılara belli bir süre için (2-3 yıl gibi) eski sistemde kalma ya da BTH'leri içeren yeni sisteme geçme olanağı tanınacaktır. Yeni sisteme geçenlere,

³²⁵ ILO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s. 19-30.

³²⁶ Bu oran komisyon çalışmaları sırasında bir hükümet yetkilisince önerilmiştir.

eski sistemden kalma hakları için devlet tahvili verilecek, emeklilik halinde bu tahviller paraya çevrilerek BTH'na aktarılacaktır.

Sisteme Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ Kur ve Emekli Sandığına tabi kişiler girecek, hatta çiftçiler ve tarım işçileri de sisteme dahil edilebilecektir. Bağlanan gelirler belli dönemlerle tüketici fiyat endeksine göre yenilenecektir. Sosyal yardım zammı da belli bir plan dahilinde tasfiye edilecektir.

Sistemin özünü oluşturan fonlar ise özel sektöre ait olacak; bunlar, bir anlamda yaşlılık aylığı sağlayan özel sigorta niteliği taşıyacaklardır. Fonlar reklam yapamayacak, sadece üyelerini bilgilendirebileceklerdir.

Öte yandan, fonların durumlarını güvence altına almak için mutlaka bir reasürans sistemi kurulacaktır³²⁷.

ILO'ya göre Seçenek 2'nin finansal yaşayabilirlik notu düşüktür.

Seçenek 3 (Zorunlu Tasarruf Kısmı Bulunan Çok Kademeli Sistem) ILO'nun önerdiği Seçenek 3, aslında seçenek 1 ile seçenek 2'nin minyatür şekillerinin birleştirilmesi ile oluşturulmaktadır.

Seçenek 3 ile önerilen sisteme göre, sigortalı için öncelikle tek hadli bir kısım bulunacaktır. Bu kısım 15 yıl çalışan ve prim ödeyen sigortalı için, ulusal ortalama kazancın %20'si düzeyinde olacaktır. Bunun üzerinde kazanca dayalı kısım yer alacaktır. Bu kısım da ILO'nun önerisine göre, yeniden değerlendirilmiş yaşam boyu kazancın 0.75 ile çarpımına ya da basitçe 1.33 ile çarpımına eşit olacaktır³²⁸. Üçüncü kademe ise BTH'lere dayalı zorunlu tasarruf sisteminden oluşmaktadır. Bu kısım işçi ve işverenden alınan prime esas kazancın %5'lik miktarı ile finanse edilecek ve alınan prim özel fonlara yatırılacaktır.

³²⁷ ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.31-40.

³²⁸ ILO, üçüncü seçeneğin kazanca dayalı kısmı için aylık bağlama oranı konusunda iki farklı öneri sunmuş; bunlardan bağlama oranının 0.75 olanına Seçenek 3a, bağlama oranının 1.33 olanına ise Seçenek 3b adını vermiştir. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.41.

Kişi emekli olduğunda öncelikle birinci basamakta yer alan tek hadli kısımdan gelir elde edecek, ikinci olarak bu meblağa, kazanca dayalı kısmın geliri ilave edilecek ve son olarak özel fonlarda BTH'lerin nemalandırılması ile elde edilen özel programın geliri eklenecektir.

ILO'ya göre Bağ Kurluların bu sisteme dahil edilmesi özellikle zorunlu tasarruf kısmının niteliği sebebiyle bir ölçüde güç görünmektedir.. Ancak ILO, yine de Bağ Kurluların bu sisteme dahil edilebilecekleri olasılığını gözardı etmemekte ve Bağ Kur'un reforme edildikten sonra bu sisteme dahil edilebileceğini belirtmektedir.

ILO'ya göre seçenek 3'ün uygulanması için prime esas kazancın tavanı başlangıçta en az asgari ücretin 5 katı olmalıdır. Daha sonra ise prime esas kazanç miktarı ulusal ortalama kazanca göre belirlenecektir.

Sisteme geçiş 10 yılı bulacaktır. Sistem BTH'ler ile yine özel fonları, başka bir deyişle özel sigortaları içirmekte, böylece konumuz ile yakından ilişkili bulunmaktadır.

Seçenek 4 (İsteğe Bağlı Ek Programlar İçeren Çok Kademeli Sistem): ILO'nun önerdiği Seçenek 4'de, sigortalılara, zorunlu olarak bir PAYG sistemine ek olarak, isteğe bağlı bir özel sigorta programı önerilmektedir.

Seçenek 4'e göre sigortalılardan 15 yıl çalışanlar için, ulusal ortalama kazancın %25'i oranında belirlenmiş bir asgari aylık söz konusu olacaktır. Bunun üzerine Seçenek 1'dekine benzer şekilde yeniden değerlendirilmiş kazancın, hizmet yılı ile birlikte 1.5 katsayısı ile çarpılarak bir aylık belirlenmesi söz konusu olacaktır. Bu, gelire bağlı kısmın tavanı en fazla üç asgari ücret tutarında olacaktır.

Bunun da üzerine, sigortalı, dilerse isteğe bağlı olarak özel emeklilik programlarına başvurulabilecektir. İsteğe bağlı özel emeklilik programında ise, belirlenmiş prim uygulaması söz konusu olacaktır. Buna göre özel emeklilik sigortası primi tavanın üzerindeki kazancın %12'si oranında ve sigortalı ile işveren tarafından ödenecektir. Böylece emeklilik halinde sigortalıya ek bir emeklilik geliri sağlanabilecektir.

Seçenek 4'de yer alan sistemde zorunlu PAYG ile özel sigorta konusunda herhangi bir idari baē bulunmamaktadır. Zaten ek program isteēe baēlı bir nitelik taēıdığından böyle bir baē gerekli deēildir³²⁹.

b. ILO'nun Reform nerilerinin Eleētirisi

ILO'nun Türkiye için önerdiği dört seçenekten ilki, önce de belirttiēimiz gibi özel sigorta uygulamasını iermediēi için eleētirimizin kapsamı dıēında kalacaktır, ILO, diēer  seçenekte ise özel sigorta uygulamasına yer vermektedir. Gerçi her ne kadar bu seçeneklerde açıkça özel sigorta deyimi tam olarak kullanılmasa da kastedilen özel emeklilik fonları ve BTH'ler, aslen özel sigortanın yaēlılık aylığı saēlayan özel bir türünden baēka bir Şey deēildir. Zira raporun hiç bir yerinde bu fonların kamusal niteliēi gibi bir belirleme yoktur. Fonlar, büyük ihtimalle ya özel sigorta kuruluēları tarafından iēletilecek ya da yine özel sektöre ait (sigorta benzeri) oluēumlar tarafından yönetilecektir.

Öte yandan dikkati çeken en önemli nokta ILO gibi temelde iēi haklarını korumayı amaçlayan bir örgütün (Türkiye'deki karēı ıkıēların tersine) yaptığı dört önerinin nde, özel sigortaya yer vermesidir. Bu durum, bir yandan sosyal gvenliēin aēdaē eēilimlerinden olan "toplumda daha çok kiēiye minimum bir gelir saēlanması, bunun üzerinde bir imkanın ise özel programlarla bireye bırakılması³³⁰ ILO' nun da benimsediēini gösterirken, diēer taraftan sosyal güvenlik alanında özel sigorta uygulamasının yabana atılmayacak bir seçenek olduēunu göstermektedir.

Öte yandan ILO, daha baēta ve öncelikle sosyal güvenlik kurumlarının yeniden yapılandırılmasını ve kurumlara özerklik tanınmasını talep etmekte ve kurumlar ile ilgili yasal deēiēikliklerin yapılmasını isteyerek, birinci bölümde incelediēimiz sorunların ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. Böylece, hangi seçenek olursa olsun öncelikle sosyal

³²⁹ LO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s.49-55.

³³⁰ TİSK,,Dünya'da..., s.6; GILLION, s.31; ILO, 21. Yüzyıla Doēru..., s.6; CAMPBELL,s.251; HANNAH, S.23.

güvenliğin, yapısal, yasal ve siyasal-bürokratik sorunları çözülmeden bir reforma gitmenin imkansızlığı ortaya çıkmaktadır.

ILO'nun önerilerinin, sosyal güvenliğin sorunlarıyla birlikte incelenmesinden sonra aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır.

ILO'nun sunduğu seçeneklerden ikincisi Şili'nin sosyal güvenlik modelini esas almakla birlikte, yaşlılık aylığı primine işverenin de katılması ile bu modelden ayrılmakta ve CATO'nun ABD için önerdiği modele yaklaşmaktadır³³¹.

Gerçekten hatırlanacağı gibi Cato da, ILO'nun deyimiyle BTH yerine, PRA şeklinde hesaplar önermekte ve bunun sigortalı ile işverenin katılımı ile oluşturulacağını belirtmektedir. Böylece, kanımızca gerek devletin belli bir gelir için güvence vermesi, gerek tasarruf hesaplarının niteliği ve gerekse sistemin bütünü açısından Seçenek 2, CATO'nun ABD için önerdiği reformu andırmaktadır.

Seçenek 2'nin kısa vadede devletin yükünü arttıracak ve finansmanı zorlaştıracak açıktır. Zira, eski sistemde kalanlar, şu andaki emeklileri finanse edeceği için aktif/pasif sigortalı dengesi daha da kötüleşecek ve finansman daha da güçleşecektir.

Bunun gibi ara dönem kuşağının durumu da zorlaşacak, emekli aylıklarının miktarı düşük olacaktır³³².

Bunun dışında, düzenli prim ödeme oranının düşmesi ise pek beklenmemelidir. Zira, ILO bu konuda primlerin işverence kaynakta kesilip ödenmesini önermektedir.

Genel bir değerlendirme ile Seçenek 2, kısa ve orta vadede sosyal güvenliğin finansman sorunlarını çözecek nitelikte görünmediği gibi, devlete yüklediği ek finansal

³³¹ PINERA, s.1-6; BORDER s.17-28; Ayrıca bkz. 3. Bölüm/II-e.

³³² Aslen ILO tüm seçeneklerde, emekli aylıklarının, çalışılan dönem gelirin emekli aylığına oranı demek olan "ikame oranının" düşük olacağını kabul etmekte, ancak prime esas kazanç tavanının artması ile bunun telafi edileceğini belirtmektedir.

yüklerle sistemi daha da kötüye götürebilecektir. Finansal sorunların uzun vadede³³³ çözülmesi mümkün iken, sosyal açıdan durumu ne olacağı ise bilinemez.

Seçenek 2, özel sigortalar açısından değerlendirildiğinde de bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bir kere öncelikle özel sigortalara yönelik güven sorunları çözülmeden böylesi bir değişikliğin yararlı olamayacağını düşünmekteyiz. Özellikle fonların kuruluşu, portföyün oluşumu, yönetimi, denetimi; yönetimde tarafların temsili ve primlerin toplanması ile, sağlanacak güvencelerin niteliği ayrıntılı yasal düzenlemeler gerektirmektedir.

Benzer şekilde bir fondan diğerine geçiş, fonların devletçe denetimi gibi hususlarda önemli sorunlara yol açabilecek niteliktedir.

Bunun dışında, oluşacak devasa özel fonların ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin düzenlemeler de önemlidir. Türkiye’de menkul kıymetler borsası dünyanın en istikrarsız sermaye piyasalarındandır. İşte oluşan fonların nerede ve nasıl değerlendirileceği³³⁴ ve bunların güvenle nemalandırılması önemli sorunlardandır.

Öte yandan, özel fonlar arasındaki rekabetin yaratabileceği yönetim maliyetleri de sosyal güvenliğin pahalılaşmasına yol açabilecek niteliktedir³³⁵.

Nihayet, sistem bir bütün olarak toplumsal dayanışmayı, rizikoya zorunlu katılımı ve nesiller arasında bir etkileşimi içermemekte³³⁶, bireyselliğe yönelmekte ve sosyal güvenliği büyük ölçüde özelleştirerek, sosyal güvenliğin sorumluluğunu kamudan alıp özel sektöre yüklemektedir. Ancak, Türk özel sigortacılığının bugünkü yapısı ve tarihsel gelişimi ile böylesine ağır bir yükü taşıyabileceği şüphelidir. Şili örneğinde olduğu gibi bu konuda yabancı sigorta şirketlerinin ülkeye davet edilmesi ise daha büyük sorunlar yaratacak niteliktedir.

³³³ ILO, bu süreyi 2050 yılı olarak görmektedir.

³³⁴ ILO, Türk Sermaye Piyasasının, GSYİH’nın %2’sine ulaşacak bu fonları emebilecek nitelikte olduğunu belirtmektedir.

³³⁵ ILO, yönetim maliyetinin, her sigortalı için sigortaya tabi kazancın %0,5’i olacağını belirtmektedir.

³³⁶ GILLION, BONILLA, s.40; MIZRAK, s.47

Kanımızca Seçenek 2, bir bütün olarak değerlendirildiğinde; gerek sosyal güvenliğin sorunlarına getirdiği çözüm Önerileri ve gerekse Özel sigorta perspektifinden, Türkiye'ye uygun görünmemektedir.

ILO'nun önerdiği 3. Seçenek, bir yandan sigortalılar için minimum bir geliri garanti eden PAYG içerirken, diğer taraftan da zorunlu bir özel emeklilik fonu uygulamasını getirmektedir.

Yöntem, gelir ve prime esas kazanç uygulamalarını yeniden gözden geçirmekte ve hesaplama tarzını değiştirmektedir. Böylece sigortalının PAYG yönünden bağlanacak gelir oranı³³⁷ kaçınılmaz şekilde düşecektir. Ancak, prime esas kazanç miktarı artacağı için kayıp çok fazla olmayacaktır. Öte yandan, yöntem, kişilere belirli bir geliri garanti ettiği için düşük gelirliler için olumlu bir etki yaratabilecek niteliktedir.

Bunun dışında, aylık bağlama oranları düştüğü (ve emeklilik yaşı artırılıp, prime esas kazanç tavanı artırıldığı için) sosyal güvenliğin finansman sorununa belli ölçüde çözüm getirebilecektir³³⁸.

Diğer yandan ILO'ya göre Seçenek 3, emekliler için diğer tüm çalışanlara göre daha iyi ikame oranları vermektedir. Uzun dönemde Seçenek 3'ün diğer seçeneklere göre daha pahalıya malolacağı ise bizzat ILO tarafından belirtilmektedir.

Seçenek 3'ün en zayıf tarafı ise tam bir ikinci kademe aylığı için yeterli süresi kalmayan ve aynı şekilde özel emeklilik programı için de birikim oluşturamayacak 30-50 yaş grubunun durumudur³³⁹. Seçenek 3, bunları mağdur edebilecek niteliktedir.

Seçenek 3, özel sigortalar açısından değerlendirildiğinde, durum kanımızca Seçenek 2'ye göre daha uygundur. Zira, bu seçenekte hem sigortalılar için bir garanti bulunmakta, hem

³³⁷ İkame oranı

³³⁸ ILO hesaplamalarına göre mevcut durum devam ederse 2050 yılında sosyal güvenlik açığı GSYİH'nın %10.1'i olacak; Seçenek 3'ün tercih edilmesi halinde ise %1.9'u olacaktır. Bkz. **ILO, Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.24, Tablo 8.

³³⁹ **ILO, Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.42.

de sigortalı ve işverenlere ek programlardan dilediğini seçme konusunda serbesti tanınmaktadır.

Kuşkusuz Seçenek 3 için de; özel fonlarla ilgili tüm yasal düzenlemeler yapılmalı, bir denetleme kurulu ve reasürans uygulaması mutlaka sağlanmalıdır. Bu yöntem bir yandan sermaye piyasasının gelişmesine yardım edeceği gibi, diğer yandan da özel sigorta şirketlerine Seçenek 2'de olduğu gibi ağır bir yük yüklememektedir.

Ana hatlarıyla İngiltere ve İtalya sistemlerini andıran, ancak özel emeklilik programının zorunlu olmasıyla bu sistemlerden ayrılan Seçenek 3, Seçenek 2'ye göre daha rasyonel görünmektedir. Zira, bir yandan sosyal güvenliği rahatlatıcı önlemler içerir ve sigortalıya da belli bir koruma sağlarken, diğer yandan da taraflara bir ölçüde serbesti tanımaktadır. Bunun dışında, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması koşuluyla, Seçenek 3'ün sermaye piyasasına etkisi de olumlu olabilecektir.

Temelde İtalya ve İngiliz sistemlerini andıran Seçenek 4, özellikle PAYG kısmının tavanını Seçenek 3'e göre daha düşük tutarak, sosyal güvenliğin finansman sorunlarının çözümüne önemli ölçüde yardımcı olacak bir nitelik taşımaktadır.

ILO'ya göre de, Seçenek 4, uzun dönemde en düşük sosyal güvenlik açığı yaratmakta ve devlet bütçesinde kayda değer iyileştirmeler yaratacak özellikler içermektedir³⁴⁰.

Bunun dışında ek özel sigorta uygulamasının isteğe bağlı olmasıyla birlikte sosyal sigorta kısmındaki aylık bağlama tavanının düşük tutulması (en çok üç asgari ücret), düşük gelirli sigortalılar aleyhine olabilecek nitelik taşımaktadır. Yine bu seçenekte de Seçenek 3'de olduğu gibi 30-50 yaş grubu bir takım dezavantajlara sahiptir.

Seçenek 4 ile önerilen sistem, sigortalı ve işverenlere çok geniş bir özel emeklilik imkanı tanımaktadır. Ne var ki bu tamamen isteğe bağlı bir imkandır ve aslen bugünkü sistemimizde de bunu engelleyen bir durum bulunmamaktadır. Kaldı ki Seçenek 4'de

³⁴⁰ ILO, TC Hükümeti İçin..., s.6; ILO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s.55.

sigortalılara ve işverenleri özel sigortaya yöneltmesi beklenen, ikinci kısmın belli bir tavanla sınırlanması dışında, yeterli teşvik bulunmamaktadır³⁴¹.

Tüm bunlar dışında özel sigortalara ilişkin çok fazla yasal değişiklik gerektirmemesi, sermaye piyasasına getirebileceği sınırlı hareketlilik ise Seçenek 4'ün özel sigortalar yönünden artılarını oluşturmaktadır.

c. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonunun (ASSK) Sağlık Sigortası Önerisi

Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu (ASSK), TC Hükümeti ile yapılan anlaşma gereği Mart 1996'da "Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Konulu Çalışmayı teslim etmiştir. Raporun amaçları arasında yönetsel reform, kullanıcı ücretlerinin saptanması ve sağlık sigortası alanında özel sigortanın rolünün belirlenmesi yer almaktadır . ASSK, sağlık sigortası reformunun, yaşlılık sigortası reformundan daha ucuza malolacağını ve derhal yürürlüğe sokulmasını önermektedir³⁴².

ASSK, reformlarla birlikte temel tavsiyelerini şöyle sıralamaktadır:

- Şu anda sağlık (hastalık) sigortasına sahip kesimler için mevcut sistem sürebilir. Bu; hem haklar hem de primler için geçerlidir.

- Yaşlılık sigortası ile hastalık sigortası fonları birbirinden kesinlikle ayrılmalı³⁴³ ve bunlar arasında çapraz sübvansiyon önlenmelidir.

- Bugün için herhangi bir sağlık sigortasına tabi olmayanlar için bir Sağlık Finansman Kurumu oluşturulmalıdır.

³⁴¹ Örneğin İngiltere'de özel sigortaya başvurulduğunda, işveren ve sigortalı, sosyal güvenlik (PAYG) primlerinde indirimine gidebilmek imkanına sahiptirler. Bkz. 3.

³⁴² Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu-ILO Çalışma Bürosu, s.2.

³⁴³ ASSK ve ILO, bu ayrılmanın ayrı kuruluşlarca yönetilme şeklinde algılanmamasını, kastedilenin fonlara özerklik tanınması olduğunu belirtmektedirler. Yine her iki kuruluş da, sağlık tesisleri için ayrı bir sağlık tesisleri departmanı kullanılmasının yararlı olduğu görüşünde birleşmektedirler. Bkz. ILO, **Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.65-66.

- Sigorta primlerini, ekonomik durumları kötü olan aileler için (asgari ücretin 2.4 katından düşük) devlet belli ölçüde sübvansedecek, diğerleri kendi primlerini ödeyecektir. Öte yandan, 15 yaş altındaki çocuklar için ise tam bir devlet sübvansiyonu uygulanacaktır.

- Sigortalılara sağlık hizmetini il sağlık müdürlüğü sağlayacaktır. İl sağlık müdürlükleri, hizmet sağlayıcılar ile sözleşme yapacak ve sözleşme yapılan hastane ve sağlık kuruluşları sigortalıları tedavi edecektir.

- Primlerin toplanmasından ise vergi makamları ya da benzer yetkilere sahip makamlar sorumlu olacaktır³⁴⁴.

ASSK Raporunda özel sigorta uygulamasına ise çok fazla yer verildiği söylenemez. ASSK'ya göre Türkiye'de özel sigorta hizmetleri yetersizdir. Buna karşın özel tedavi yaygındır. 1992 verilerine göre gerçekleşen doktor başvurularının %23'ü özel doktorlara yapılmıştır. Ancak, bireysel özel sağlık sigortası uygulaması yine de ASSK'ya göre, sigorta şirketleri açısından cazip değildir. Zira özel doktor kullanımı düzeyi 0.7 kişi/yıl gibi oldukça düşük düzeydedir.

Öte yandan özel sağlık sigortasına dış tedavisi, ilaç giderleri, evde bakım gibi hususlar ilave edilirse bu kez de sigortanın denetimi güçleşecektir. Bunun gibi özel paket hastane sigortası da ASSK'ya göre mümkün görünmemektedir³⁴⁵. Zira, ülkede mevcut hastanelerin ve yatakların büyük miktarı devlete aittir. Bu hastanelerin özelleştirilmesi de kolay görünmemektedir Dolayısıyla özel sağlık sigortası, büyükşehirlerin yüksek gelirli kesimleri için varolan bir lüks olarak kalacaktır³⁴⁶. Yine ASSK'ya göre, zaten esaslı bir sosyal sigorta sistemine sahip ülkelerde her zaman ilave sağlık sigortası oranları düşük kalmıştır.

ASSK, çalışmasının bir başka bölümünde ise çekilme üzerinde durmaktadır. Çekilme, devletin (sosyal güvenlik kuruluşlarının), insanların kapsamlı bir özel sağlık sigortası

³⁴⁴ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.10-11.

³⁴⁵ Gerçekten Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü bir konuşmasında "...biz bazı hastaneleri satmak için ilan verdik. Bir tek talip çıkmadı. Bunun üzerine ...Bankasına gayrimenkul satışı yaparken içine 19 tane de hastane koyduk, banka hastaneleri çıkardı. Hastaneleri devlet dahi satın almıyor" demektedir. Bkz. DOĞAN, "Hükümet..." s. 16.

³⁴⁶ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.9.

yaptırmaları halinde, bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemekten kaçınmalarına imkan vermesidir. ASSK'ya göre bu önerinin Türkiye için yararlı olacağı şüphelidir³⁴⁷.

ASSK'nın çalışması ILO Raporunun tersine özel sigortalara yer vermemektedir. Bu, çalışmanın kendi felsefesi içinde makul karşılanabilir. Zira çalışmanın hedeflerinden biri de tüm Türk vatandaşlarına adil şartlar temelinde sağlık hizmetlerine erişim imkanı veren bir sistem oluşturmaktır³⁴⁸.

Kanımca, özellikle Almanya benzeri, belli bir gelirin üzerindeki sigortalılar açısından yapılabilecek bir çekilme uygulaması, amaçsal açıdan tartışılabilir³⁴⁹. Ancak, büyük olasılıkla, yüksek gelir gruplarının bu şekilde sosyal güvenlik ve sosyal sigorta kurumlarından uzaklaşmaları, başka bir deyişle sosyal güvenliğe prim ödememeleri sosyal güvenlik aleyhine sonuç doğurabilecektir. Zira bu kesimler çoğunlukla sosyal güvenlik primi ödemelerine rağmen sosyal güvenlik haklarını tercih etmemekte ve böylelikle bir anlamda sosyal güvenliğı sübvansede etmektedirler. Bunların sosyal güvenlikle uzaklaşması ise prim gelirlerini düşürecek ve zaten varolan finansman sorunlarının artmasına yol açacaktır.

Dolayısıyla ASSK'nın çalışmasında, isteğe bağlı ya da zorunlu bir özel sağlık sigortasına yer verilmemesini, sosyal güvenlik ve sorunlarına getirilecek çözümler yönünden normal karşılamak gerekir.

d. TÜSİAD'ın Sosyal Güvenlik Reformu Önerisinde Özel Sigorta Uygulaması

TÜSİAD'ın Ocak 1996'da yayınlanan ve oldukça geniş kapsamlı bir çalışmanın ürünü olduğu anlaşılan "Emekli ve Mutlu" isimli Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık konulu raporu, sosyal güvenlikle özel sigorta uygulamasına oldukça geniş yer vermiştir.

³⁴⁷ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.10.

³⁴⁸ Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu, s.15.

³⁴⁹ Bkz. GILLION, s.32.

TÜSİAD'a göre, her çalışan emeklilik ve sağlık hizmeti veren bir "kamu ya da özel" sigorta kuruluşuna zorunlu şekilde üye olmalı; kişiler kendi tercihlerini kendi imkanları çerçevesinde asgari güvencenin üzerine çıkabilme yönünde kullanabilmelidirler.

Sisteme sadece devlet kuruluşları değil, rekabetçi bir anlayış içinde özel sandık ve sigorta şirketleri de dahil olmalıdır. Çalışanlar, bu kuruluşlar arasında tercih yapabilmeli ve kendi emeklilik birikimlerini bir kuruluştan diğerine taşıyabilme olanağına sahip olmalıdırlar. Diğer yandan sigorta pnm ödentileri ve sigorta gelirleri vergiden muaf tutulmalı, sigorta sisteminin gözetim ve denetimini yapacak bir organ oluşturulmalıdır. Devlet ağırlıklı sosyal güvenlik sisteminden, özel kesimin de yer aldığı rekabetçi yapıya geçiş sırasında, kamunun uzun vadeli yükümlülükleriyle ilgili çözümler üretilmelidir³⁵⁰.

TÜSİAD'ın önerisi oldukça ilgi çekicidir. TÜSİAD, incelediğimiz modellerde yer almayan şekilde, sosyal ve özel sigortaların aynı platformda ve eşit bir biçimde bulunmasını önermektedir. Gerçekten bu öneri ne Şili'de olduğu gibi tam bir özelleştirme, ne de Batı Avrupa'da olduğu gibi kademeli bir sistemi değil, rekabete³⁵¹ dayalı eşitlikçi bir sistemi içermektedir.

Ancak, sistemin uygulanabilirliği şüphelidir. Önce, öneride özel sigorta kuruluşlarının oluşturacağı fonlar ile fon portföylerinin ne şekilde değerlendirileceği, özel sigorta şirketlerinin denetimi hususlarına yeterince değinilmemiştir. Sonra, öneri, sigortalılara sağlanacak haklar, sigortalıların ödeyeceği primler ve prim tahsilatı ile primlere işverene katkısının bulunup bulunmayacağına konularına açıklık getirmemektedir. Ayrıca; önerinin sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına getireceği çözümler tartışmalıdır. Zira kısa ve orta dönemde, özel sigortalara olası bir akım halinde, sosyal güvenlik kuruluşlarının aktif/pasif sigortalı dengesi bozulacağından finansman güçleşecektir. Öte yandan, farklı sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi kişilerin, birikimlerini özel sigortalara taşımaları halinde ise sorun daha da büyüyecektir. Yine, bu tür bir sisteme geçiş, varolan sosyal güvenlik kuruluşlarının büyük bir reorganizasyonunu ve belki de birleşmelerini gerektirecektir. Bunun yaratacağı sorunlar da büyük olacaktır. Kaldı ki, TÜSİAD, bir yandan sosyal güvenlik alanında bu kadar büyük

³⁵⁰ TÜSİAD, s.41-44.

³⁵¹ Raporda buna rekabet ilkesi deniliyor. Bkz. TÜSİAD, s.42

çapta bir özelleştirme isterken, diğer yandan kamunun uzun vadeli yükümlülüklerinin, yine bütünüyle kamu tarafından karşılanması ve bununla ilgili, özel sektöre hiç bir sorumluluk yüklenmemesini öngörmektedir. Bu, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu çıkmazdan, belli bir kesimin yararlanması sonucunu doğuracağından, önemli bir toplumsal tepkiye yol açabilecektir. Nihayet, hiç denenmemiş ve hiç bir örneği bulunmayan bir sistemin, başarısızlık riski yüksektir. Riskin gerçekleşmesi halinde, zaten zor durumda olan sosyal güvenlik, batma noktasına gelebilecek ve hiç de arzulanmayan sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

e. TİSK ve TOBB'un Önerileri

Türkiye'nin önemli örgütlerinden TİSK ve TOBB da, sosyal güvenlik konusunda özel sigortalardan yararlanılmasını içeren öneriler sunmaktadırlar³⁵².

Her iki örgüt de sosyal güvenlik alanında Batı Avrupa, özellikle İtalya ve İngiltere benzeri bir uygulamaya taraftar olduklarını belirtmekte, sosyal sigortaların esas olduğunu, özel sigortanın ise bunun üzerine ve isteğe bağlı bir ek güvence sağlaması gerektiği fikri üzerinde birleşmektedirler.

Bu görüş, bir anlamda ILO'nun sosyal güvenlik önerileri içinde yer alan Seçenek 4'ü ifade etmektedir. Ancak, gerek TOBB, gerekse TİSK uygulamanın anahatlarının belirtmekte, ayrıntılarına değinmemektedirler.

Gelinen nokta itibarıyla gerek işveren kesiminin, gerekse devletin sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan bir ölçüde yararlanma konusuna soğuk bakmadıkları, bu konuda toplumun belirtilen kesimleri arasında iyi kötü bir uzlaşma olduğu ortaya çıkmaktadır.

f. Çalışan Kesimin Önerileri

³⁵² Bkz. TİSK, *Dünya'da...*, s.40; İŞVEREN, "Sosyal Güvenlik Alanında Özel Sigortalardan Yararlanılması", C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994, s.8; TİSK, *Sosyal Sigortalar...*, s.19; TOBB, s.274-275.

Yaptığımız incelemeler itibarıyla Türkiye’de çalışan kesimin konuya çok sıcak bakmadığını belirtmiştik. Aslında Türkiye’de çalışan kesimin ve temsilcilerinin ne pahasına olursa olsun haklarını bir ölçüde zedeleyebilecek her türlü açılıma karşı çıktıkları görülmektedir. Bu anlamda, kaçınılmaz şekilde; emeklilik yaşını arttıran ya da prim ödeme gün sayısını arttırıp, aylık bağlanma oranlarını düşürecek reformların şiddetli bir direnişle karşılaşması olasıdır.

Ancak, bu şiddetli tepkiye rağmen, sosyal güvenliğin içinde bulunduğu sorunların, "mezarda emekliliğe hayır", "Sosyal Sigortalar Kurumu sırtımızdaki ceket kadar bizindir" türünde popülist söylemlerle çözülemeyeceği de bir gerçektir. Öte yandan, çalışan kesimin, sosyal güvenliğin sorunları ve sorunların çözümü ile ilgili ciddi bir çalışması ise maalesef bulunmamaktadır³⁵³.

Konu ile ilgili olarak sadece, işçi sendikaları konfederasyonlarının TİSK ile oluşturdukları "Sosyal Güvenlik Konulu Rapor"da "Özel sigorta programları ülke gerçeklerine uygun şekilde değerlendirilmelidir" şeklindeki görüşleri bulunmaktadır.

Oysa sosyal güvenlik, toplumun tümünü ilgilendiren önemli bir sosyal kurumdur. Sosyal güvenliğin sorunları en başta çalışan kesimleri ilgilendirmektedir. Dolayısıyla konuya çalışan kesimin ve temsilcilerinin de bir an önce eğilmesi gereklidir.

IV. BİREYSEL EMEKLİLİK-TASARRUF VE YATIRIM SİSTEMİ

1.Sosyal Güvenlikte Bireysel Tasarruf ve Özel Sigorta Tekniği

Bireysel emeklilik, sosyal güvenlik sistemine, zorunlu kamu sosyal güvenlik rejimleri yanında ve onlara ek olarak özel sigorta tekniğinin dahil edilmesidir. Model, özü itibarıyla, yaşlılık sosyal riskine karşı güvenceyi, kısmen de olsa, bireyin kendi sorumluluk alanına bırakmaktadır. Söz konusu güvence ise, bireyin yapacağı tasarruflarla sağlanacaktır. Bireysel tasarrufların oluşturduğu fonların, bir yandan sosyal güvence (emekli aylığı)

³⁵³ TİSK, TÜRK-İŞ-HAK-İŞ, DİSK, s.4.

sağlama, öbür yandan ekonomik ve mali işlevlerini yerine getirebilmesi, sosyal sigortadan kesin çizgilerle ayrılan özel sigorta tekniğinin benimsenmesine bağlıdır. Böylece, sosyal güvenlik alanında, sosyal sigorta ve özel sigorta teknikleri birlikte uygulanmaktadır.

23.03.2001 tarihi ve 4532 sayılı kanunla³⁵⁴ yürürlüğe konulan ve inceleme konusu yaptığımız, “Bireysel Emeklilik ve Yatırım Sistemi”, ülkemiz sosyal güvenlik sistemine, bireysel tasarrufa ve özel sigorta tekniğine dayalı, emeklilik fon sistemini dahil etmektedir. 4632 sayılı kanunun amacı, birinci maddesinde şöyle ifade edilmiştir: “Kamu sosyal güvenlik sisteminin tamalayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulmasını teminen, gönüllü katılıma dayalı ve belirlenmiş katkı esasına göre oluşturulan bireysel emeklilik sisteminin düzenlenmesi ve denetlenmesidir”.

2.Bireysel Emeklilik Modelleri

Zorunlu kamu sosyal sistemlerinde finansman yönetimi olarak dağıtım yönetimi uygulanırken, bireysel emeklilik sisteminde “ fon biriktirme” (kapitalizasyon) yönetimi esastır. Primler ve bunların yatırımlara yönlendirilmesinde sağlanan gelirlerin bir fonda toplanması ve ödenecek emekli aylıklarının bu fonlardan karşılanması söz konusudur. Bu nedenle, sistem için “*emeklilik fonları*” deneyimi de kullanılmaktadır. Bu modelde bağlanacak aylıkların miktarı konusunda, önceden herhangi bir yükümlülük altına girilmemektedir. Sisteme dahil olanlar, fonların değer yitirme rizikosunu önceden kabul etmişlerdir. Ödenen primler sermaye piyasasında (borsada) değerlendirilir ve emekli aylıklarının ya da ödenecek gelirlerin miktarı, fonların borsadaki getirisine göre belirlenir. Ülkemizde, diğer Avrupa ülkelerinde ağırlıklı olarak uygulanan, “önceden belirlenmiş aylık” modeli değil, önceden belirlenmiş katkı biçimindeki A.B.D. modeli benimsenmiştir. Gerçekten konuyu düzenleyen 4632 sayılı yasanın 1. maddesine göre, bireysel emeklilik sistemi, “belirlenmiş katkı esası” na dayanır.

³⁵⁴ RG. 7.4.2001, 24366

3.Emeklilik Fonları Konusunda Sisteme Yönelik Eleştiriler

Sistemin lehindeki görüşler, emeklilik fonlarının, sosyal güvenlik sisteminde üçüncü basamağı oluşturmaları nedeniyle zorunlu kamu sosyal güvenlik rejimlerinin yetersizliklerini gidereceğini, sistem içinde yer alan bireye ek bir emekli aylığı ile daha iyi bir güvence sağlayacağını, bireysel sorumluluk ve tasarruf eğilimlerini artıracığını; daha da önemlisi, fonların ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamı artıracığını, tasarruf yetersizliği sorununu çözerek ekonomik kalkınmayı hızlandıracağını, mali piyasalara kaynak aktarımı olacağını savunmaktadır. Sistemin aleyhinde olanlara göre ise emeklilik fonları, uluslar arası mali piyasalarda dengesizlik yarattığı için tehlikelidir. Ayrıca bu fonlar, istenilen amacın gerçekleştirilmesi açısından da fazla etkili değildir; çünkü mali performansları çok yetersizdir. İşletmeler açısından bakıldığında pek yararlı değildirler; çünkü işletmeler lehine ek bir tasarruf eğilimini harekete geçirememektedirler. Öte yandan, söz konusu fonlar, kamu sosyal güvenlik rejimleri tarafından sağlanan emekli aylıklarının düzeyini düşürme tehlikesini beraberinde getirmekte ve tüm bunların ötesinde, emeklilileri borsanın tüm risklerine katlanmak zorunda bırakmaktadırlar. Ağırlıklı olarak, toplumdaki çok sınırlı bir üst gelir grubunu kapsamaları nedeniyle de, emekliler arasındaki eşitsizliği, daha da derinleştirmektedir.

Ülkemizde de 4632 sayılı yasa ile yürürlüğe konulan bireysel emeklilik sisteminde, yaslanılan kuram ve ideolojinin doğal bir sonucu olarak, ekonomik amaçlar, sosyal amaçlarda daha ağırlıklı ve öncelikli bir yer tutmaktadır. Yasanın gerekçesinde de, “bu konunun amacı, toplumumuzun orta ve üst gelir katmanlarındaki bireylere kamu sosyal güvenlik sistemlerine ek olarak, emeklilik döneminde ek gelir sağlamak” denmektedir. Böylece, daha başlangıçta, emekliler arasında eşitsizlik söz konusu olacaktır. Ayrıca, ülkemizde güçlü mali bir piyasanın henüz oluşamamış olması ve yaşanan ekonomik kriz, emeklilik fonları üzerindeki riski daha da artırmaktadır. Geçmişte, benzeri kurumlar başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1971 yılında uygulamaya konulan, ancak başarısızlıkla sonuçlanan MEYAK (Memur Yardımlaşma Kurumu); işçiler için oluşturulması düşünülen İYAK (İşçi Yardımlaşma Kurumu) ve nihayet “ zorunlu tasarruf” bunun somut örnekleri ve acı deneyimleridir. Bireysel emeklilik sistemi açısından da aynı endişeler ağırlık kazanmaktadır. Beklenen ekonomik ve sosyal amaçların gerçekleşmeside, olumsuz ekonomik koşullar dikkate alındığında, çok güç görünmektedir. Bu

nedenle sistem sınırlı sayıdaki üst gelir grubuna yönelik, özel bir sosyal güvenlik kurumu olarak kalmak tehlikesini bünyesinde taşımaktadır³⁵⁵.

V-SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM

1.Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir –Niçin Gereklidir ?

Toplumsal yaşamın belki de en önemli unsurlarından birisi, bireylerin karşı karşıya kaldıkları risklerde birbirlerine destek olabilme olanağı bulabilmeleridir. Sosyal güvenlik sistemi, özünde bu dayanışma gereksiniminin ülke ölçeğinde kurumsallaşması olarak tanımlanabilir.

İşlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi güçlü bir toplumsal dayanışma ve dolayısıyla güçlü bir gelişme potansiyeli yaratacak en önemli unsurlardan birisidir. Kurumsallaşmış bir toplumsal dayanışma, yani sosyal güvenlik sistemi, gerek genç nesillerden yaşlı ve muhtaç nesillere ve gerekse yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına büyük ölçekli gelir transferleri şeklinde somutlaşır.

Öte yandan sağlam aktüeryal temellere oturtulamamış ve doğru kurgulanmamış bir sosyal güvenlik sistemi, yapılan transferlerin yanlış alanlara yönlenmesi, işgücü piyasasının olumsuz etkilenmesi ve dolayısıyla toplumsal dayanışmayı desteklemek yerine buna zarar vererek sosyal ve ekonomik dengelerin bozulması sonucunu doğurur.

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

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

³⁵⁵ Ali GÜZEL / Ali Rıza OKUR, Sosyal Güvenlik Hukuku, 10.bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2004.

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

Yukarıda çizilen tablo içerisinde yetersiz ve dar çerçeveli sosyal yardımlar nedeniyle ortaya çıkan boşluk, tarımsal destekleme ve kamu istihdamı benzeri harcamaların birer sosyal güvenlik aracı olarak kullanılmasına yol açmaktadır. Böylelikle oluşan çarpık yapı kamu harcamaları ile amaçlarının birbirine karışmasına bağlı olarak kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

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

Reformun başarısı, sosyal güvenlik alanına ayrılacak kaynağın artırılması ve en az bu kadar önemli olan bu kaynağın etkin ve doğru şekilde kullanılabilmesi ile mümkündür.

2.Dünyada Durum Nedir?

II. Dünya Savaşının ardından hızla yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri özellikle 1980'lerden sonra bir çok ülkede krize girmiştir. Dünya genelinde yaşanan sosyal güvenlik sistemi krizleri incelendiğinde, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelere yaşanan krizlerin farklı sebeplere bağlı olarak ortaya çıktığı görülür.

Son yıllarda bir çok gelişmiş ülkede ortaya çıkan krizin temel sebebi ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğilimidir. Ekonomik refah ile birlikte beslenme ve sağlık alanlarında yaşanan gelişme, doğum oranlarının düşmesi, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi nedenlerle bu ülkelere nüfus hızla yaşlanmaktadır. Yaşlanma ile birlikte bağımlı nüfusun ve sağlık hizmeti giderlerinin artması, bunun yanında sosyal

güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfusun (aktif sigortalı) artışının sınırlı kalması bu ülkelerde yaşanan krizlerin ortak sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır.

OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun %18'ini oluşturan 60 yaş üstü nüfusun 2030 yılında %30'lar düzeyine ulaşacağı beklentisi, yaşanan krizin ileride daha da derinleşeceğine işaret etmektedir.

Ülkemiz gibi, pek çoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ise, ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlemlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi, yasa koyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılamamış, politik müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirmek yerine, denge halini bozucu yönde yapılmıştır. Aktüeryal projeksiyonlarla izlenmediği sürece gizli kalan yükümlülükler, emeklilerin çalışanlara oranı (Aktif/Pasif Oranı) yükseldikçe eksponansiyel bir artış göstererek giderlerin yükselmesine ve finansal açıklara yol açmıştır. Yukarıda ifade edilen demografik değişim ve hatalı uygulamaların sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın aktüeryal denge projeksiyonlarına yansımalarıyla birlikte, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren alternatif sistem ayışları da hız kazanmıştır. (VIII. 5 Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Sistemi Finansmanı Özel İhtisas Komisyonu Raporu)

3. Türkiye’de Reform İle İlgili Yapılanlar Ve Yapılacaklara Genel Bir Bakış

Uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeniden tesisini ve kurumsal etkinliği geliştirmeyi amaçlayan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu iki aşamalı bir süreç olarak tasarlanmış ve 1999 yılından buyana hayata geçirilmeye başlanmıştır.

a. 1 . Aşama

Reform planının ilk aşamasını oluşturan ve yapılması acil olan temel önlemleri ve sistemimizin temel parametrelerinde önemli değişiklikleri içeren 4447 sayılı reform yasası 8 Eylül 1999'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Birinci aşama ile kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirler getirilmiş, prime esas ücret tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılmış, böylece daha çok prim ödeyenin daha çok emekli aylığı alması olanaklı hale getirilmiştir. Ayrıca yasa ile, kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Emeklilik aylıkları ise, diğer ülkelerde olduğu gibi yaşlılık nedeniyle işgücü piyasasından çekilmiş insanlara ödenen ve enflasyona endeksli reel alım gücünün korunduğu bir ödeme haline getirilmiştir.

Bunun yanında İşsizlik Sigortası sistemi uygulamaya geçirilmiştir. İşsizlik Sigortası ile işsizlik ödeneğinin yanısıra, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulaması getirilmiştir.

Sonuç olarak, mevcut yasayla sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözetken, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir aşama sağlanmıştır.

Reformun uygulamaya geçtiği ilk altı aydan itibaren SSK ve Bağ-Kur'un finansman yapılarında önemli bir iyileşme gözlenmiştir. Tüm sistemin geçen yıla kadar katlanarak artan ve 1999'da mili gelirin %3.7'sine ulaşan açıkları 2000 yılında milli gelirin %2.6'sına gerilemiştir.

Son yıllarda diğer iki sosyal güvenlik kurumundan çok daha fazla finansman açığı vermekte olan Emekli Sandığı'nda çok sınırlı bir takım düzenlemelere gidilebilmiştir. Emeklilik yaşı diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile paralel hale getirilmekle birlikte, devlet memurlarına yönelik emeklilik düzenlemesinin kamu personel rejiminin bir uzantısı olması nedeni ile emekli aylıklarının hesaplanması ve prim matrahları gibi aktüeryal dengenin temel unsurları olan parametrelerde değişiklik bu aşamada gerçekleşmemiştir. Kamu personel rejimimize göre emeklilik aylığı çalışırken ödenen primlere bağlı bir gelirden çok, sigortalının emeklilik öncesi bulunduğu pozisyonu ile ilintili bir ödemedir. Emekli Sandığında reform ile birlikte vakit geçirilmeksizin kamu personel rejimindeki anlayışın da değiştirilmesi, sosyal güvenlik hakkı açısından devlet memurlarına sağlanan ayrıcalığın giderilmesi gerekmektedir.

b. 2 . Aşama

Orta ve uzun dönemli tedbirleri içeren ve bir program dahilinde hayata geçirilen reformun ikinci aşaması ile;

- sosyal sigorta kuruluşlarının etkinlik ve verimliliklerini artırmaya yönelik teknolojik ve kurumsal yeniden yapılandırılmaları,
- yaşlılığa yönelik tasarrufları artıracak bireysel emeklilik sisteminin kurulması,
- sağlık hizmetlerinde kaynakların daha verimli kullanımına yönelik yeniden yapılanma
- ve kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmektedir.

Bu kapsamda kurumsal yeniden yapılanmaya yönelik bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiştir.

Bu çerçevede, mevcut sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan sigorta programları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bu kurumlar arasında ortak veri tabanının oluşturulması ve bunların aktüeryal ve mali durumlarının izlenmesi

4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Tek Çatı Altında Birleşmesi İle İlgili Reform³⁵⁶

a. Sosyal Güvenlik Reformunun Genel Çerçevesi

Sosyal güvenlik reformunun temel amacı adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal koruma sistemine ulaşabilmektir.

Sosyal güvenlik reformu birbirini tamamlayan 4 ana bileşenden oluşmaktadır. İlki, nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulmasıdır, ikincisi, halen dağınık bir halde yürütülen primsiz ödemeler ve sosyal yardımları toplulaştırarak nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. Üçüncüsü, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır. Dördüncü ve son bileşen ise, yukarıda anılan üç temel işleve

³⁵⁶ Ayrıntılı Bilgi İçin bkz.Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.T.C. BAŞBAKANLIK. Ankara;2005,s.55-90

ilişkin hizmetlerin çağdaş, etkin ve vatandaşlarımızın günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sunulmasına olanak sağlayacak yeni bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır.

aa. Birinci Bileşen: Genel Sağlık Sigortası

Halen SSK, Bağ-Kur, ES, kamu çalışanları ve yeşil kartlılar olmak üzere beş farklı kalite ve standartla sunulan kamu sağlık sigortacılığı birleştirilecek ve tüm vatandaşlarımıza eşit kapsam ve kalitede sağlık sigortacılığı hizmeti verilen bir yapıya dönüştürülecektir,

Öncelikle vatandaşlarımızın hastalanmadan, sağlıklı yaşam sürdürmesine yönelik her türlü koruyucu sağlık programının uygulanmasını temel politika haline getirecek bir finansman modeli uygulanacaktır.

GSS kapsamında maliyet-etkili tedavi yöntemlerinin sunulmasını destekleyen bir finansman yönetimi oluşturulacak ve Sağlık Bakanlığınca sağlık hizmetleri sunumunun geliştirilmesine yönelik "Sağlıkta Dönüşüm Programı" ile uyumlu olarak hayata geçirilecektir.

On-line provizyon, tanı-tedavi protokolleri, DRG, paket anlaşmalar v.b. gibi çağdaş kontrol ve takip sistemleri, gerek sigortalıların sağlıklarının korunması, gerekse GSS kaynaklarının suistimal edilmesinin önlenmesi amacıyla etkin olarak kullanılacaktır.

bb. İkinci Bileşen: Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar

Temel amaç, öncelikle bu alanda kullanılan kamu kaynağını objektif yararlanma ölçütlerine bağlı olarak adil ve ulaşılabilir kılmaktır.

Sosyal yardımlardan yararlanmak, öngörülen şartları taşımaları halinde her muhtaç vatandaşın hakkıdır. Genel bütçeden bu amaçla ayrılan kaynağın üzerinde sosyal yardımlar için talep olması halinde, bu haktan yararlanacak kişiler yada aileler bütçe imkanları çerçevesinde ve muhtaçlık düzeyi esas alınarak belirlenecektir,

Ulusal ölçekte ve T C, Kimlik Numarası bazında sosyal yardımlara ilişkin veri tabanı oluşturulması amaçlanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, kamu yararına çalışan dernekler ile vergi muafiyeti alan vakıfların oluşturulacak veri tabanından provizyon almaları ve yaptıkları sosyal yardımlara ilişkin bilgileri veri tabanına kaydetmeleri hedeflenmektedir. Böylelikle, mükerrer yardımların önlenmesi ve sosyal yardımlara ayrılan kaynakların daha etkili kullanılması amaçlanmaktadır,

Sosyal yardıma hak kazanımı "asgari yaşam düzeyi" kriterine göre belirlenecektir. Başlangıçta asgari yaşam düzeyi, kişi başına harcama tutarına göre belirlenecek ve net asgari ücretin belirli bir oranı olarak kabul edilecektir.

cc. Üçüncü Bileşen: Emeklilik Sigortası

Halen devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejimi, aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülecektir.

Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, aylıkların hesaplanması gibi parametrik konularda yeni düzenlemeler getirilmektedir. Bu düzenlemelerin amaçları: Yaşlılık, malullük, ölüm aylıkları, iş göremezlik ödenekleri, isteğe bağlı sigortalılık, fiili ve itibari hizmet zamları, kadrosuzluk nedeniyle emeklilik, tam ve kısmi emeklilik gibi sigorta haklarının verilmesinde nimet-külfet dengesinin sağlanması, İşgücünün korunması, Kayıtdışı istihdamın emeklilik rejiminden kaynaklanan nedenlerinin azaltılması olarak özetlenebilir.

Emeklilik rejiminin mali olarak sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmesi ve nüfusumuzun yaşlanma sürecine karşı önlem alınması parametrik değişikliklerle he deflenen bir diğer Önemli amaçtır.

Mevzuatın sadeleştirilmesi ve anlaşılabilir hale dönüştürülmesi, böylelikle sigortalı memnuniyetinin ve katılımının da artırılması amaçlanmaktadır.

Primi işveren tarafından ödenmeyenler için (esnaf, çiftçi, yevmiyeli, isteğe bağlı, sadece sağlık primi ödeyenler) alternatif ve kolay ödeme kanalları oluşturulacak, yıl içinde güncellenmiş değer üzerinden toplu prim ödemesi olanaklı hale getirilecektir.

dd.Dördüncü Bileşen: Kurumsal Yapılanma

Yukarıda tanımlanan sosyal güvenlik sistemine ilişkin üç temel işlevin uyum içinde ve verimli yürütülmesi amacıyla, hizmetlerin bir bütünlük içinde sunulduğu yeni ve tek bir kurumsal yapı oluşturulacaktır.

Vatandaşlarımızın sosyal güvenlik hizmetlerine erişiminde tümüyle kullanıcı memnuniyeti odaklı, günlük hayatı teknolojinin tüm olanaklarını kullanarak kolaylaştıracak, bürokrasinin en aza indirildiği bir kurumsal yapı oluşturulacaktır.

Emeklilik ve sağlık sigortaları ile primsiz ödemeler ve sosyal yardımlara ilişkin uygulamalar banka şubelerine benzer, küçük birimler halinde ve yaygın örgütlenmiş, otomasyon destekli Sosyal Güvenlik Merkezleri (SGM) kanalıyla hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilecektir.

Hizmet sunumunda, Sosyal Güvenlik Merkezlerinin yanı sıra **internet**, çağrı merkezi gibi hızlı iletişim teknolojileri devreye sokularak vatandaşın sorunları en kısa sürede çözülecektir.

ee. Yeni Sosyal Güvenlik Kurumunun Temel Başarı Ölçütleri

- Nüfusun tamamının sosyal güvenlik kapsamına alınması ve veri tabanına kaydedilmesi,
- Vatandaşların hizmete erişim kolaylığı, standart ve kaliteli hizmet sunumu ve işlem süresinin kısalığı,
- Emeklilik, işsizlik ve sağlık primlerinin toplanmasında vatandaş odaklı alternatif çözümlerin kullanıldığı etkin bir tahsilat yeteneği

- Koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerinin etkin finansmanı ile toplumun sağlık göstergelerinde sağlanan iyileşmeler.
- Sağlık hizmeti satın alımında etkin takip, kontrol ve provizyon yeteneği.
- Sağlık hizmeti sunucularına hizmet bedellerini vadesinde ödeme yeteneği.
- Minimum yaşam düzeyi kriterini gncelleyebilirle ve buna bağlı olarak sağlanan primsiz demeler ve sosyal yardımların periyodik kontrollerini doğru gerçekleştirebilme yeteneği.
- işsizlik, sağlık, emeklilik ile primsiz demeler ve sosyal yardımlara ayrılmış kaynakların çapraz sbvansiyonunu engelleyecek şekilde yapılandırılması ve etkin nakit ve fon yönetimi.
- Uzun dönemli planlama, kısa dönemli eylem planları ve alt yönetim birimleri bazında maliyet muhasebesi yardımıyla nesnel performans ölçütlerine göre yapılanma.

Sonuç olarak;

Söylenen adıyla norm ve standart farklılıkları ortadan kaldırılacak...

İnsana insan olduğu hatırlatılarak hizmet verilecek...

Her türlü ayırım yok edilecek³⁵⁷...

b. Yeni Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı

aa. Genel Sağlık Sigortası

Sağlık hizmetleri, dünya genelinde ağırlıklı olarak üç yöntemle finanse edilmektedir. Birincisi, her vatandaşın hak sahibi olduğu, sağlık harcamalarının genel vergilerle finanse edildiği modeldir. İkindisi, yasayla tanımlanmış esaslara göre katılımın zorunlu olduğu bir sigortaya ye olan vatandaşların hak kazandığı, primlerle finanse edilen modeldir. Üçüncüsü ise, devletin kişilerin sağlıklarını yitirmeleri durumunda bir sorumluluk hissetmediği, tamamen özel sigortalara dayalı finansman modelidir.

Her üç sistem de kendi içinde olumlu ve olumsuz özellikler taşımaktadır, Sağlık alanında en yaygın finansman modeli, özünde tahsis edilmiş dolaylı vergi niteliğindeki sigorta primleri ile sağlık harcamalarının finanse edildiği sosyal sigorta sistemidir. Primli sistem, vergilerde olduğu gibi, gelire göre prim alınıp ihtiyaa göre sağlık yardımı yapılması

³⁵⁷ Ali TEZEL, “ Reform Kime Ne Getiriyor ” ? Sosyal Güvenlik Dünyası,Sigorta Müfettişleri Derneği yayını.Sa.36, Mart-Nisan, 2006.

prensibiyle işlediğinden, gelirin yeniden paylaşımı sonucunu doğurmaktadır. Bir başka deyişle, primli sistem çok kazanan ile az kazanan, sağlıklı ile hasta, bekar ile aile sahibi, genç ile yaşlı olan arasında sosyal dayanışmayı sağlamaktadır. Ancak primli sistemlerde, prim ödeme koşullarını yerine getiremeyen kişiler için sağlık hizmetlerinin ne şekilde karşılanacağını belirlemek gerekmektedir. Yaygın uygulama, oluşan finansman açıklarının genel bütçeden yapılan transferlerle karşılanmasıdır.

Ülkemizdeki sağlık sistemine baktığımızda, hem kurumsal hem de finansman yöntemi açısından karma bir modelin uygulandığı görülmektedir. Ancak, bu sistem verimsiz ve karmaşık bir yapı sergilemektedir. Örneğin SSK ve Bağ-Kur primli sistemle finanse edilirken, çalışan devlet memurları ve emeklileri ile yeşil kart kapsamındaki kişiler vergilerle finanse edilmektedirler.

bb. Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar

Primsiz ödemeler ve sosyal yardım uygulamaları temelde sosyal güvenlik sisteminin primsiz, vergi gelirleri ile finanse edilen bölümünü oluşturmaktadır. Mevcut sistemde, primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar birden fazla kurumun sorumluluğu altındadır. Özellikle sosyal yardımlar ortak bir sisteme ve nesnel ölçütlere bağlı olmaksızın dağınık, koordinasyon ve işbirliğinden uzak bir şekilde yürütülmektedir.

Mevcut durumda bu alanda Sağlık Bakanlığı, SHÇEK, SYDV, Vakıflar Genel Müdürlüğü, T. C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve bireysel olarak kişiler sosyal yardım yapmaktadırlar.

Primsiz ödemeler ve sosyal yardımlara ilişkin uygulamalarda etkili ve verimli sonuçlar elde etmek ve istenilen hedeflere ulaşabilmek, ancak kaynakların yerinde ve gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasıyla mümkün olabilir. Bunu sağlamak için kamuya ait sosyal yardımlara ilişkin temel politikalar ile usul ve esaslarının belirlenmesi ve bu alandaki koordinasyon ihtiyacının giderilmesi gerekmektedir.

Yeni oluşturulacak sistemde temel amaç, bireyin sağlanan sosyal yardımlar aracılığıyla kendi kendine yeterli olabilecek şekilde topluma kazandırılmasının sağlanması, başka bir ifadeyle bireyin "muhtaç olma" konumundan en kısa sürede ve en etkin şekilde kurtarılması olacaktır.

İlke olarak sosyal güvenlik sistemi kapsamında, aile yardımı programlarının uygulanmasında yardım hakkından yararlanıp, iş görme gücüne sahip olan kişilerin meslek edindirme programlarına katılımı, yardım için Ön koşul olacaktır.

Diğer kurumlar tarafından yapılan sosyal yardımlarda etkinliğin artırılması, bu yardım programlarının diğer sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarıyla olan ilişkilerinin net bir şekilde tanımlanmasını gerektirmektedir.

Sosyal yardımlardan yararlanan ve iş görme gücüne sahip olan kişilerin eğitim ve iş hayatına kazandırılması amacıyla, İŞ-KUR ve Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği içinde, meslek edindirme programlarına katılması zorunlu tutulacaktır.

Amaç dışı kullanımı ve mükerrer yardımları önlemek için ortak ulusal veri tabanı oluşturulacaktır. Muhtaçlık durumunun tespiti ve sunulan tüm yardımların kayıt altına alınmasına yönelik olarak sosyal yardımları gerçekleştiren tüm kurum ve kuruluşlar, gerçekleştirdikleri yardımları veri bankasına bildirmekle yükümlü olacaklardır, Tüm sosyal hizmet ve sosyal yardım sunan kurum ve kuruluşlar hizmet sunumunda bu veri bankasından yararlanma imkanına sahip olacaklardır.

cc. Emeklilik Sigortası

Emeklilik sisteminde tasarlanan reformun amacı, mevcut emeklilik sisteminde yer alan tüm vatandaşlarımıza eşit ve adil bir hizmet sunulmasını sağlayacak tek bir emeklilik rejiminin oluşturulmasıdır. Kendi hesabına çalışanlar için gelir basamağı sistemi kaldırılarak, prime esas asgari ve azami kazanç arasında sigortalının seçeceği bir miktar üzerinden prim ödenmesi esası getirilecektir. Tarımda kendi hesabına çalışanlar için asgari ücretin altında kazanç elde edenler zorunlu sigortalılık kapsamından çıkarılacaktır. Orta vadede, kendi hesabına çalışanlar için gelirlerine bağlı olarak prim matrahlarının belirlenmesi yöntemine geçilecektir.

Mevcut aktif sigortalıların emekliliklerini hak edecekleri yaş, prim ödeme ve sigortalılık süreleri aynen korunacaktır.

Mevcut aktif sigortalıların emeklilik aylıkları, eski sistemde ve yeni sistemde geçirdikleri süreye bağlı olarak, her iki sistemde hak edilen aylığın ağırlıklı ortalamasının alınması şeklinde hesaplanacaktır. Böylece mevcut sigortalılar için yeni sisteme geçiş zaman içinde kademeli olarak gerçekleşecek, norm birliği mevcut sigortalıların mağduriyetine yol açmadan uzun zaman içinde sağlanacaktır,

Yeni başlayanlar için tümüyle norm birliğinin sağlandığı bir emeklilik rejimi söz konusu olacaktır.

dd. Kayıtdışı İstihdamla Mücadele

Kayıtdışı istihdamın yaygın olmasına yol açan nedenlere bakıldığında, kayıtdışı istihdam sorununu kısa dönemde sadece idari tedbirlerle çözmenin mümkün olmadığı açıklıkla ortaya çıkmaktadır. İşsizlik oranının azaltılması herşeyden önce enflasyonun, kamu açıklarının ve faiz oranlarının kontrol altına alınarak belirsizliğin ve borçlanma maliyetlerinin azaltılması, böylelikle yeni yatırım yapmaya elverişli, istikrarlı bir makroekonomik ortamın yaratılmasına bağlıdır. Uzun vadeli planlama yapmaya olanak tanıyacak bu ortam, aynı zamanda ölçek ekonomisini gözetken, verimli yatırımların yapılmasına olanak sağlayacaktır. İşgücünün niteliği, dolayısıyla verimliliğinin artırılması ise, orta ve uzun vadede birbiriyle tutarlı eğitim, istihdam ve sağlık politikalarının geliştirilmesine bağlıdır. Özellikle kadınların işgücüne katılımı artırılarak, ülkedeki mevcut çalışabilir durumdaki nüfusun büyük bir bölümünün üretim sürecine katılması sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasının, kısa dönemde kayıtdışılık sorununu bir ölçüde azaltabileceği düşünülmektedir. Bu reformla birlikte yaptırım gücü yüksek yasal düzenlemelere yer verilmesi, kurumsal etkinliğin artırılarak ilçe hizmet merkezleri aracılığıyla denetim kapasitesinin genişletilmesi ve kendi primini ödemek durumunda olan serbest çalışan kişiler için kolay ve alternatif ödeme olanaklarının getirilmesi

planlanmaktadır. Mevcut kurumların birleştirilmesiyle birlikte personelin büyük ölçüde denetim hizmetlerine kaydırılması olanağı da denetimlerin etkinliğini artıracaktır. Sigortalı bilgilerinin eksiksiz yer aldığı merkezi veri tabanının kurulması, etkin ve hızlı bir biçimde diğer kurumlarla çapraz kontrollere olanak tanıyacaktır.

Ayrıca, genel sağlık sigortası uygulamasının orta dönemde işgücü verimliliğini artırması beklenmektedir. Diğer taraftan, birleştirilmiş bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması kamu ve özel kesim arasında işgücü hareketliliğinin artmasına, dolayısıyla işgücünün verimliliğinin yükselmesine katkıda bulunacaktır.

c. Reformun Getireceği Olumsuzluklardan Bazıları

Bağ-Kur mensupları için ortaya çıkabilecek en önemli tehlike, gelir seviyelerinin sağlıklı ve gerçekçi olarak tespit edilememesi durumunda, kapsam dışında kalmaları veya sürekli olarak alt sınırdan prim ödemeyi tercih etmeleri dolayısıyla gelir ve aylık seviyelerinin düşmesi olacaktır. Bu durumda, ya sistem dışında kalmaya veya dışlanmaya razı olacaklar, ya da aynı mevzuata tabi olmaları dolayısıyla, siyasi karar mekanizmalarına; sigortacılık ilkelerine aykırı ancak kendi durumlarının diğer sigortalılarla eşitlenmesine yönelik müdahalelerin yapılması için baskıda bulunacaklar, sistemin işleyişini bozacaklardır. Farklı sosyal sigorta rejimlerine sahipken kolay savunulabilen veya açıklanabilen farklılıklar, aynı rejim içinde çok kolay olmayacaktır. 60 yıllık sosyal sigorta tecrübemiz ve siyasi yapımız bu gelişmenin ortaya çıkma ihtimalinin daha güçlü olduğunu ortaya koymaktadır³⁵⁸.

Aylık geliri asgari ücretin üçte birinden fazla olan bütün vatandaşlardan zorunlu olarak Genel Sağlık Sigortası (GSS) primi (yani sağlık vergisi) toplanacak, verilecek sağlık hizmetleri Temel Teminat Paketi ile sınırlanacak, bu paketin dışında sağlık hizmeti ihtiyacı olanların ek sigortalar yaptırmaları gerekecek, primini ödemeyen yurttaşlar sağlık hizmeti alamayacaklardır³⁵⁹.

³⁵⁸ Yusuf ALPER, “ Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform: Temel esaslar ve tartışmalar” ,İşveren Dergisi, Kasım 2005, Bkz. www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?Yazi_id=1283&id=

³⁵⁹ Müjdat ŞAKAR,Sosyal Sigortalar Uygulaması,Der Yayınları İstanbul 2006 s.320-322

İstanbul Tabip Odası Yönetim Kurulu'nun yayınladığı bir bildiri ile vurguladığı gibi³⁶⁰ son yıllarda büyük zorluklarla hizmet vermeye çalışan kamu hastanelerimizin kaynaklarının 2006'da daha da kısıtlanacağı ve bu nedenle büyük sıkıntılar yaşanacağı görülmelidir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının devlet hastanelerine yapacağı toplam ödemelerin üst sınırının sene başında tahsis edilmesi ise bu bütçenin bittiği aylardan sonra hizmetlerin verilmemesine yol açacaktır. Bu koşullarda hastalar hastane ve eczane kapılarından geri dönmek zorunda kalabilecektir.

Nüfusun tamamını eşit bir sağlık sigortası kapsamına alacağı iddia edilen GSS, bu süslü sözlere rağmen aslında ne nüfusun genelini kapsayabilecektir, ne de tam anlamıyla bir sigortadır. Asgari ücretin üçte birinden fazla geliri olan herkesin maaşına göre prim ödeyeceği ve sadece temel teminat paketi adı altında belirlenen bazı hastalıkların tedavisinin karşılanacağı, tedavi ve ilaç masrafları için ayrıca katkı payı alınacağı göz önünde bulundurulduğunda sigortalılar açısından ciddi hak kayıpları söz konusudur³⁶¹.

VI. TÜRKİYE AÇISINDAN UYGULANABİLİR BİR MODELİN KOŞULLARI VE TERCİH SORUNU

Türkiye için önerilecek modelde özel sigortaya yer verilip verilmeyeceği tartışılabilir bir konudur.

Kanımızca, sosyal güvenliğin amaçlarına ulaşmaya yarayan, sosyal güvenliğin sorunlarını çözme niteliği taşıyan ve sosyal güvenliğin toplum açısından taşıdığı önemi göz ardı etmeyen her türlü açılım üzerinde durulabilir. Bu anlamda, önerilecek modelde, ideolojik yaklaşımlardan arındırılmış bir şekilde her türlü enstrümanın kullanılması olanağı vardır.

Bize göre, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma uygulamasına soğuk bakılmamalıdır. Ancak, her şeyden önce belirtelim ki bazı öncelikler gözden kaçırılmamalıdır. ILO Raporunda da belirtildiği gibi³⁶², emeklilik yaşı ve prime esas kazanç tavanı

³⁶⁰ Bkz. www.istabib.org.tr/basin/ba14122005.asp

³⁶¹ Bkz. www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=438

³⁶² ILO, TC Hükümeti İçin..., s.4-5.

yükseltilmeli, sosyal güvenlik kurumları yeniden yapılandırılarak, en azından fon kullanımı ve fon yönetimi konusunda özerklik sağlanmalıdır³⁶³. Yeni bir model tartışması ise ancak ondan sonra yapılmalıdır.

1. Uzun Dönem Sigorta Kolları Bakımından

Kanımızca, Türkiye’de sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunu uzun dönem sigorta kolları ile sağlık (hastalık) sigortalarını birbirinden ayırarak incelemek yerinde olacaktır.

Uzun dönem sigorta kolları açısından en sorunlu alan yaşlılık sigortasıdır. Zira, en büyük ödeme kalemini yaşlılık aylığı oluşturmakta ve sosyal güvenlik açıkları çoğunlukla bu sigorta kolunda ortaya çıkmaktadır³⁶⁴. Dolayısıyla öncelikle yaşlılık aylığı ele alınmalıdır.

Yaşlılık aylığı açısından ILO’nun önerdiği Seçenek 4 kanımızca Türkiye açısından uygulanabilir nitelikler taşımaktadır. Ancak hemen ilave edelim ki, Seçenek 4’ün belli ölçüde revizyona tabi tutulması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda Seçenek 4’ü tercih etmemizin bir çok sebebi bulunmaktadır:

Birincisi, bu sistemde, belli bir süre prim ödemiş bulunan kişiye (15 yıl) ulusal ortalama kazancın %25’i oranında belirlenmiş asgari bir yaşlılık aylığı ödenebilecektir³⁶⁵. Bunun dışında ise gelire bağlı ve gelirin belli bir yüzdesini oluşturacak ikinci kademe aylığı³⁶⁶ söz konusu olmaktadır. Asgari aylık ve gelire bağlı ikinci kademe aylığı uygulamaları, emeklilik yaşının yükseltildiği, prime esas kazancın arttırıldığı ve yeniden yapılandırılmış sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanacaktır.

³⁶³ TOBB, s.223; Sosyal Sigortalar Kurumu, 35 Soruda..., s.9 vd.

³⁶⁴ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık 1994...**, s.43.

³⁶⁵ **ILO, Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.49.

³⁶⁶ Bilindiği gibi gelire bağlı ikinci kademe aylığının, aylık tutarının tavanı üç asgari ücret tutarı olarak belirlenmiştir

Bunun pratik yararı şudur: Gerek emeklilik yaşının artırılması, gerek prime esas kazanç tavanının yükseltilmesi ve gerekse ikinci kademe aylığının bir tavana tabi olması sosyal güvenlik kurumlarını finansman yönünden rahatlatacaktır³⁶⁷.

İkincisi, Seçenek 4, kamusal sosyal güvenlik programlarını esas almaktadır. Böylece, rizikoya zorunlu katılım, sosyal denge, nesillerarası dayanışma gibi sosyal güvenliğin temel ilkelerinden de uzaklaşılmamış olacak, sosyal güvenliğin esasları etkisini büyük oranda sürdürmeye devam edebilecektir.

Üçüncüsü, Seçenek 4'ün özel emeklilik programlarını isteğe bağlı tutmasıdır. Böylece devlet bireylere asgari bir güvence sağlamış olacak, bireyler bunun üzerinde koruma istiyorlarsa özel emeklilik programlarına başvurabileceklerdir³⁶⁸. Bu hal hem bireylerin sosyal güvenlikle yoksun kalmalarını önlemekte, hem de onların daha üstün imkanlar elde etmelerine olanak sağlamaktadır.

Dördüncüsü, Seçenek 4'de yer alan isteğe bağlı özel emeklilik programlarına işverenlerin de katılımıdır. Böylece, özel emeklilik programlarına işverenlerin de katılması ile işyerinde bir dayanışma ortaya çıkabilecek, bu hal işyeri barışına katkıda bulunabilecektir³⁶⁹. Öte yandan, isteğe bağlı özel emeklilik programları, gerek toplu iş sözleşmeleri ve gerekse aşağıda değineceğimiz teşvikler ile uygulama alanı bulduğunda yerleşebilecek ve böylece yaygınlaşabilecektir.

Beşinci sebep ise Seçenek 4'ün çok fazla yasal değişikliğe gerek bulunmaksızın uygulanabilirliğidir. Gerçekten, gerek Seçenek 2'nin, gerekse Seçenek 3'ün uygulanabilmesi bir çok yasal değişikliği gerekli kılmaktadır. Oysa Seçenek 4, özel sigorta uygulamasını isteğe bağlı tutmaktadır. Bu durum Seçenek 4 uygulamasına geçmek için asgari düzeyde yasal değişikliği gerektirmektedir. Bu değişiklikler arasında ise, işveren ve sigortalı için özel

³⁶⁷ ILO'ya göre de Seçenek 4, uzun dönemde, aylık sisteminde en düşük birikimli açığı yaratmakta ve sisteme devlet yardımıyla önemli indirimler ve orta dönemde devlet bütçesinin durumunda kayda değer iyileştirmeler sağlamaktadır. Bkz. **ILO, Sosyal Güvenlik Reformu...**, s.55.

³⁶⁸ Bkz. TOBB, s.275; TİSK, **Dünya'da...**, s.40; İŞVEREN, "**Sosyal Güvenlik Alanında...**", s.8.

³⁶⁹ Bu konuda ilginç bir çalışma için bkz. Bradley R. SCHILLER-Randall D. WEISS, "**The Impact Of Private Pensions on Firm Attachment**", THE REVIEW OF ECONOMICS AND STATISTICS, 21.4.1978, s.369-380.

sigortaya yönelişi arttıracak teşvikler, özel sigortalara ilişkin güven arttırmaya ve denetime yönelik bazı düzenlemeler sayılabilir.

Seçenek 4'ü benimsememizin altıncı sebebi ise, benzer uygulamaların Batı Avrupa ülkelerinde başarı ile sürdürölmesidir. Gerçekten daha önce incelediğimize gibi, bu seçenek benzeri uygulamalar bir çok ülkede yürürlüğe konmuş ve başarı kazanmıştır. Böylesi büyük çapta bir uygulamanın, göz önünde bulunan bir örnek yardımı ile hayata geçirilmesinde, sayısız avantajlar bulunmaktadır.

Seçenek 4'ü tercih etmemizde etkisi olan yedinci sebep ise, henüz yeterince gelişmemiş ve yeterince güven sağlayamamış özel sigorta uygulamasına, Seçenek 2 veya Seçenek 3 benzeri ağır bir yük yüklememesidir. Gerçekten, Seçenek 4, bir yandan özel sigorta uygulamasına ve bu uygulamanın gelişmesine imkan tanırken, diğeryandan ek özel emeklilik programlarının isteğe bağılı olmasını öngörerek, özel sigorta kuruluşlarına, taşıyabileceklerinin üzerinde bir yük yüklemekten kaçınmaktadır. Bu durum bir anlamda ihtiyatlı bir geçişi içermektedir ki; bu tür büyük çaplı değışimlerde ihtiyatlı davranmak, ortaya çıkabilecek sorunlara karşı hazırlıklı olmak gibi bir avantaj taşımaktadır.

Sekizinci bir sebep ise, özel sigortalara ve özel sigorta programlarına yönelik talebin artması ile özel sigortalarda oluşacak rekabetin sigorta hizmetlerinde yaratacağı gelişmedir. Böylece daha kaliteli, daha etkin ve daha verimli özel sigorta hizmetleri (kuşkusuz etkili bir denetim mekanizması ile beraber) daha ucuza sunulabilecektir³⁷⁰.

Nihayet son bir sebep Seçenek 2 ve Seçenek 3 kadar olmasa da, özel sigortalara yönelik talebin artması sonucu sermaye piyasalarında ortaya çıkabilecek kayda değerycanlanmadır. Bilindiğı gibi bu tür bir canlanmanın gerek ülke ekonomisine ve gerekse üretime önemli katkıları bulunmaktadır.

³⁷⁰ Kars. ILO, 21 Yüzyıla Doğru..., s.80.

Seçenek 4'ü tercih etmemize rağmen, bu seeneğın bazı olumsuz yönleri bulunduğunu da kabul etmek gerekir. Yapılması gereken ise bu olumsuz yönleri saptayarak, sistemin kusursuz işlemeı için gerekli çözümleri üretmektir.

Seçenek 4 açısından en önemli sorun, 30-50 yaş grubunun durumudur. Bu kesim yeni modelde özel emeklilik programlarından yararlanmak için yeterli süreye sahip olmadığı gibi, sosyal güvenlik primine esas kazancın artışı ve emeklilik yaşının yükseltilmesi ile bir ölçüde mağdur olabilecektir³⁷¹.

Diğer taraftan projeksiyonlara göre Seçenek 4 ile getirilen özel emeklilik programlarından, devlet memurlarının %100 'ü yararlanabilecek iken, işçilerde bu oran %40'lara düşebilecektir. Belirtilen durum, bazı gelir eşitsizliklerine ve gelir dağılımı dengesizliklerine yol açabilecek niteliktedir³⁷².

Bir başka olumsuzluk ise gerek aylık bağlanma oranlarındaki değişiklikler ve gerekse gelirin hesaplanmasında uygulanacak yeni yöntemler ile sosyal güvenlik gelirlerinde yaşanacak düşüşlerdir.

Ancak belirttiğimiz olumsuzluklar giderilemez değildir. 30-50 yaş grubunun mağduriyetinin önlenmesi için bunların geçiş dönemine kadar ödedikleri yaşlılık aylığı primlerinin özel emeklilik programlarına aktarılması imkanı tanınabilir ya da bunlar için özel emeklilik programları geliştirilebilir.

Devlet memurları ile işçiler arasındaki eşitsizliğin önlenmesi için ise bazı teşvikler getirilebilir. Örneğin işletme bazında yapılacak özel emeklilik uygulamalarına vergi indirimi sağlanması; özel emeklilik programlarına başvuru halinde sosyal sigorta primlerinde indirim³⁷³ gibi uygulamalar, gerek işçileri ve gerekse işverenleri özel emeklilik programlarına yönelteceğinden, bu eşitsizlik bir ölçüde kapatılabilir.

³⁷¹ ILO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s.55.

³⁷² ILO, Sosyal Güvenlik Reformu..., s.53.

³⁷³ **SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD,1995,** s.348;

Yaşlılık aylığı dışında ölüm ve malûllük aylığı için özel sigortalardan yararlanılması ise kanımızca çok gerekli değildir. Bunların primleri ile yaşlılık sigortası primleri birbirinden ayrılarak, malûllük ve ölüm sigortası hizmetlerinin sosyal güvenlik kurumları tarafından verilmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Zira, bu sigorta kolları yaşlılık sigortasına göre nisbeten küçük meblağlar içermekte ve genel olarak sosyal güvenlik alanında sorun yaratmamaktadırlar. Özellikle yeniden düzenlenmiş sosyal güvenlik uygulamaları ile malûllük ve ölüm sigortası hizmetleri, sosyal güvenlik kurumlarınca rahatlıkla sürdürülebilir.

2. Sağlık (hastalık) Sigortası Bakımından

Sosyal güvenliğin en sorunlu sigorta kollarından biri de sağlık sigortalarıdır. Zira, gerek sağlık giderlerindeki artışlardan kaynaklanan sorunlar, gerekse bu sigorta kolundaki gelirlerin giderlerden³⁷⁴ az olması, sağlık sigortası konusunda yeni açılımların değerlendirilmesini gündeme getirmektedir.

Sağlık sigortası açısından da, özel sigortalardan yararlanma imkanını tartışmadan önce bazı önlemlerin alınması gerekliliği hatırlanmalıdır. Bunlar arasında sağlık sigortasından yararlanma koşullarının yeniden düzenlenmesi, primlerin toplanmasında etkinliğin sağlanması ve fon kullanımında kurumlara özerklik sağlanması sayılabilir.

Türkiye açısından sağlık sigortası alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda tartışılacak konu kanımızca çekilmedir³⁷⁵.

Sosyal güvenlik kurumlarının, özel sigortalara sağlık sigortası yaptıran kişileri sosyal sigortaların zorunluluk ilkesinden muaf tutması şeklindeki bu uygulama kanımızca Türkiye açısından yersizdir.

Bir kere özel sigortalardan sağlık sigortası yaptıрма şeklindeki bir uygulamayı tercih edenler çoğunlukla yüksek gelir gruplarıdır. Bu gruplar genellikle ya sosyal güvenlik

³⁷⁴ Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık 1994...**, s.32.

³⁷⁵ Bkz. Avustralya Sağlık Komisyonu, **Sağlık Finansmanı...**, s.10-11.

kurumlarının verdiği hizmeti beğenmediklerinden ya da daha üstün olanaklar sağlamak için bu tür bir yola başvurmaktadırlar.

Çekilme şeklindeki bir uygulama ise, kanımızca hem toplumun değişik kesimlerinde önemli ayrılıklar yaratacak ve hem de sosyal güvenlik kurumlarının durumunu zorlaştıracaktır. Zira, bugün için sağlık sigortasına tabi olmak zorunludur. İsteyenler özel sağlık sigortası da satın alabilmekte, böylece hem sosyal güvenlik kuruluşlarına, hem de özel sigortalara prim ödemektedir. Bu hal ekonomik yönden güçlü kesimin sosyal güvenliği sübvansiyon etmesi demektir. Bunun toplumsal dayanışmaya önemli katkıların olduğu ise bir gerçektir. Üst gelir gruplarında yer alan bu kesimlerin sosyal güvenlik uygulamalarından çekilmesi hem toplumsal dayanışmayı azaltacak, hem de ortadan kalkacak sübvansiyon sebebiyle sosyal güvenlik kurumlarının durumunu daha da güçleştirecektir.

Diğer taraftan böyle bir uygulama, özel sigorta şirketleri ile hastanelere önemli yükler getirecektir. Türk özel sigorta şirketlerinin bugünkü durumu ve hastanelerdeki yatak sayısı açısından kamunun üstünlüğü karşısında³⁷⁶, içinden çıkılması güç durumlar ortaya çıkabilir.

Bunun gibi, belirttiğimiz şekilde bir çekilme uygulaması halinde, primlerin toplanması, primlere riayet ve yine primlere sigortalı ve işverenlerin katılımı ile sağlık sigortasının toplumun daha büyük kesimine yaygınlaştırılması amacına ulaşma yönünden de birtakım sorunlar ile karşılaşılabilir.

Sağlık sigortası yönünden kanımızca yapılması gereken, özel sigorta uygulamasına isteğe bağlı ve ek imkanlar sağlayan bir nitelik tanımak, bir başka ifadeyle bugünkü durumu sürdürmektir. Ancak, kamusal (sosyal) sağlık sigorta programları mutlaka geliştirilmeli ve sosyal sigortaların sunduğu sağlık hizmetleri mutlaka iyileştirilmelidir. Öte yandan, bu alanda, özel sigortaların teşvik edilmesi açısından, özel sağlık sigortası primlerine vergi indirimi gibi mali avantajlar sağlanması ise üzerinde düşünülmesi gereken konulardır.

3. İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Bakımından

³⁷⁶ Avustralya Sağlık Komisyonu, *Sağlık Finansmanı...*, s.9.

İş Kazası, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları yönünden özel sigortalardan yararlanma konusunda, kanımızca bugünkü sistemi değiştirecek bir öneriye gerek bulunmamaktadır. Başka bir deyişle bu sigorta kollarında sosyal güvenlik uygulamalarına devam etmek yerinde olacaktır.

Bunun bir çok sebebi vardır. Bir kere, bu sigorta kolları sosyal güvenlik kapsamında sorunlu sigorta kolları değildir. Öte yandan bunlar çoğunlukla gelir fazlası vermektedirler³⁷⁷. İkincisi, bu sigorta kollarından, bugünkü uygulama itibarıyla taraflar rahatsız değildir. Bunun gibi sosyal güvenlik kurumlarının da herhangi bir yakınması söz konusu değildir.

Dolayısıyla bu sigorta kollarında, sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi genel bazı önlemler dışında, özel sigorta uygulamasına gerek bulunmamaktadır. Ancak, kuşkusuz bu durum, tarafların sosyal güvenlik üzerinde imkanlar sağlamak üzere ve tamamen isteğe bağlı şekilde özel iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortaları yaptırmalarını da engellememektedir.

,

³⁷⁷ Bkz. Sosyal Sigortalar Kurumu, **Yıllık 1994...**, s.27-37.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal güvenlik, insanların yarınlarını güvence altına almayı hedeflemiştir. Sosyal güvenlik, bu doğrudan amacı dışında toplumda sosyal adaleti ve ekonomik dengeyi sağlamak gibi fonksiyonları da yerine getirmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise sosyal güvenlik, insan hakları kategorisinde yer alarak, siyasal bir nitelik de üstlenmiştir.

Sosyal güvenlik, amaçlarına ulaşmak ve fonksiyonlarını yerine getirmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bunlardan en önemlisi ve en yaygını ise sosyal sigortalardır. İlk kez 1883 Almanya'sında görülen sosyal sigorta uygulaması giderek yaygınlaşmış ve sosyal güvenliğin sağlanmasında en temel araç haline gelmiştir.

Türkiye'de de üç temel sosyal güvenlik kurumu olan SSK, Bağ Kur ve Emekli Sandığı sosyal sigorta yöntemi ile sosyal güvenliği sağlamakla görevli kılınmıştır.

Sosyal güvenlik konusunda önemli bir husus finansman, başka bir deyişle sosyal güvenliğin sağlanması için gerekli mali kaynakların miktarı, yapısı ve taraflar arasındaki dağılımıdır. Sosyal sigortalar açısından en yaygın finansman yöntemi, sigortanın finansmanına sigortalının, işverenin ve devletin katıldığı üçlü yapıdır.

Sosyal güvenlik, zaman içinde gerek kapsam, gerek uygulamalar ve gerekse oluşturduğu büyük fonlar ile gelişmiş, ancak bu oluşum bir çok sorunları da beraberinde getirmiştir. Sorunların başında ise finansman güçlükleri yer almaktadır. Bu açıdan sosyal güvenlik primlerinin niteliği ve miktarının belirlenmesi ile prim tahsilatı önemli problemler yaratmaktadır.

Toplumlardaki ortalama yaşam süresinin artışı ile doğum oranlarında yaşanan düşüş ise sosyal güvenliğe yeni yükler getirmiştir. Bu durumun yarattığı demografik sorunlar arasında, aktif-pasif sigortalı dengesinin bozulması ve emeklilik yaşının belirlenmesindeki güçlükler sayılabilir.

Diğer taraftan, yaşam süresinin artmasında da etkisi bulunan tıbbi buluşlar ve sağlık giderlerindeki olağanüstü artış, özellikle sağlık (hastalık) sigortası yönünden, önemli finansman sorunları doğurmuştur.

Sosyal güvenlik alanındaki diğer bir sorun ise sosyal turizmdir. Daha kapsamlı sosyal güvenlik hizmeti veren ülkelere yönelik göçü ifade eden sosyal turizm, genellikle Avrupa Birliği gibi uluslararası oluşumlarda önemli problemler yaratacak niteliktedir.

Sosyal güvenliğin işlerliğini yapısal açıdan etkileyen bazı unsurlar da bulunmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik kurumları arasındaki norm ve standart farklılıkları, sosyal güvenlik kurumlarının özerkliği gibi hususlar da sosyal güvenliğin amacına ulaşmasını engeller niteliktedir.

Sosyal güvenlik-siyaset ilişkisi ise konunun bir başka yönüdür. Siyasetin, sosyal güvenliğe olumsuz etkileri sosyal güvenlik amacına ulaşılmasında engeller oluşturmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının fonlarının kullanımında, kurumların ihtiyacı olan personel ile araç gerecin sağlanmasında siyasal-bürokratik bazı güçlükler, sosyal güvenlik amacından uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

Sosyal güvenlik, amaçsal açıdan da bir çok sorunlar yaşamaktadır. Sigortalılara vaat edilenler ile gerçekleştirenler arasında büyük farklar bulunmakta, bunun başlıca sebebini ise sistemi kuran ve yürüten devlet ile sistemden yararlananların sosyal güvenliğe bakış açılarındaki farklılık oluşturmaktadır. Sonuçta sosyal güvenlik, başta vaat ettiği "insanların yaşadığı sürece yeterli sosyal korumaya kavuşturulması hedeflerini büyük kaynak tahsislerine rağmen gerçekleştirememiştir.

Bu durum beraberinde yeni bir görüşün doğmasına yol açmıştır. Bu görüş "sosyal güvenliğin bireylere en az bir koruma sağlaması, bunun üzerindeki korumanın ise bireylerin inisiyatifine bırakılması" şeklinde özetlenebilir. İşte bu

noktada sosyal güvenliğin sağlanmasında özel sigortalardan yararlanma fikri devreye girmektedir. Gerçekten, bireylere sosyal sigortalardan sağlanan en az (minimum) korumanın

yanısıra, özel sigorta aracılığı ile daha üstün bir korumanın sağlanması için çalışmalar yapılmaktadır. Ancak, özel sigortalardan beklenen bu korumanın kapsamı, nitelikleri, özellikleri ve sınırları belirgin bir uygulamaya yönelim için gerekli model açısından sorunlar yaratmaktadır.

Özel sigortalar sözleşmeye dayanmakta ve tam anlamıyla özel hukuka tabi, isteğe bağlı bir uygulama içindedir. Yine özel sigorta kuruluşları da ticaret kanunlarında yer alan esaslara göre kurulmakta ve sosyal sigortalara göre çok farklı bir yapılanma içinde bulunmaktadır. Özel sigortaların fon oluşturma ve kullanma imkanları da oldukça büyük bir serbesti içinde işlemektedir.

Özel sigortalar ile sosyal sigortalar arasında bir çok farklar bulunmaktadır. Özellikle sosyal sigortaların kamusal amacı karşısında özel sigortaların kar amacı; sosyal sigortaların yasal kuruluş ve yasal yönetim ilkelerine karşı özel sigortaların isteğe bağlı kuruluşu; sosyal sigorta primleri ile özel sigorta primlerinin nitelik farklılıkları; sosyal sigortaya girişin zorunlu olmasına karşılık özel sigortaya girişteki isteğe bağlılık ve sosyal sigorta kuruluşlarının fon yönetimindeki bağımlılığa karşın özel sigortalardaki serbesti, her iki kurum arasındaki temel farklar olarak göze çarpmaktadır.

Tüm bu farklara rağmen, çoğu zaman sosyal güvenliğin sorunları dile getirilerek ve sosyal güvenliğin başarısızlıkları gösterilerek, özellikle 1980'lerle birlikte sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda bir çok görüş ileri sürülmüş; bazı toplum kesimleri bu tür bir yararlanmadan yana olurken bazıları da karşı çıkmışlardır.

Görüşler ne olursa olsun, yine aynı yıllarda Güney Amerika ülkelerinde başlayan akım, sosyal güvenlik alanında özel sigortaların devreye sokulması şeklinde gerçekleşmiştir. Özellikle Şili, 1981 yılında yaşlılık sigortasını tamamen özelleştirmiş, bunu diğer bir çok Güney Amerika ülkesi izlemiştir.

Diğer taraftan ABD'de de yine aynı yıllarda sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda çeşitli çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Özellikle önde gelen toplumsal örgütlerden Cato'nun 1995 yılında, yaşlılık sigortası açısından özel sigortaya geçiş ve özelleştirme planı bu anlamda ilgi çekicidir.

Amerika Kıtasının kuzeyi ve güneyindeki bu gelişmelere karşın, Batı Avrupa ülkeleri sosyal güvenlik alanında özel sigortadan yararlanma fikrini reddetmemekle beraber, konuya biraz daha ihtiyatlı yaklaşmakta, sosyal güvenlik alanında radikal bir özelleştirme yerine, özel sigortaların sosyal güvenliğin sorunlarını giderici ve açıklarını kapatıcı ek bir araç olma yönünü ön plana çıkarmaktadırlar

Bu anlamda İngiltere ve İtalya'nın yaşlılık sigortası sistemlerinde, isteğe bağlı özel emeklilik programları ve bunları teşvik eden uygulamaları dikkat çekicidir. Gerek İngiliz ve gerekse İtalyan sistemleri, sosyal güvenlikle son dönemde ortaya çıkan anlayışın bir yansıması olarak, bir yandan sistemlerini rahatlatmak için gerekli önlemleri almakta, diğer yandan da bireysel inisiyatif imkanı tanıyarak ek özel emeklilik programlarını cazip kılacak teşvikler sunmaktadırlar.

Sağlık sigortası açısından ise Almanya'nın, belli bir gelir düzeyinin üzerindeki kişiler için sosyal sigorta ya da özel sigorta tercihi imkanı veren çekilme uygulaması, sosyal güvenlik alanında özel sigortalardan yararlanma konusunda ilginç bir örnek oluşturmaktadır.

Türkiye açısından ise gerek hükümet ve gerekse toplumun çeşitli kesimleri konuya farklı açılardan yaklaşmaktadırlar. Örneğin TÜSİAD son derece radikal bir öneri sunarak, sosyal sigortalar ile özel sigortaların aynı alanda ve eşit koşullarla rekabetini savunurken; TİSK ve TOBB, Batı Avrupa benzeri ek özel emeklilik programları uygulamasını önermektedirler. Hükümet ise ILO ve Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna konu ile ilgili bir reform paketi hazırlatmış; ILO, yaşlılık sigortası reformu ile ilgili olarak sunduğu dört seçenekten üçünde özel sigorta uygulamalarına çeşitli boyutlarda yer vermiştir. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu ise sunduğu raporda, sağlık sigortası açısından özel sigorta uygulamasının mümkün olamayacağını, bunun yerine mevcut sistemin reforme edilmesi gerektiğini bildirmiştir.

Türkiye Sosyal Güvenlik Sistemi, özellikle yaşlılık sigortası yönünden önemli bir finansman krizi içindedir. Yetkililere göre eğer gerekli önlemler alınmaz ise üç temel sosyal güvenlik kuruluşu da çökme noktasına gelecektir. Bu noktada, sosyal güvenliği rahatlatarak,

bu finansman baskısını ortadan kaldıracabilecek her türlü açılım dikkate alınmalıdır. Aksi halde, sistemin çöküşü ve bunun yaratacağı toplumsal tepki önemli sorunlara yol açabilir. Kanımızca, öncelikle sosyal güvenliğin finansman sorunlarını çözücü önlemler alındıktan sonra, bu alanda özel sigorta uygulamasını teşvik etmek yerinde bir görüştür.

Öncelikli olarak yapılması gerekenler arasında, sistemin aktüeryal dengesini olumsuz etkileyen prim affı, geriye yönelik hizmet borçlanması ve prim karşılığı olmayan ödemeler gibi uygulamalardan kaçınılmalı, emeklilik yaşının yükseltilmesi, sosyal güvenlik kurumlarının en azından topladıkları fonların kullanılmasında özerkliklerinin sağlanması sayılabilir.

Sosyal güvenlik alanındaki bu uygulamalardan itibaren isteğe bağlı ek özel emeklilik programları teşvik edilmelidir. Bu teşvik sosyal güvenlik primlerinde yapılacak indirimden, vergi kolaylıklarına kadar geniş bir alanı kapsayabilecektir.

Yaşlılık sigortası için önerdiğimiz özel sigorta uygulaması görüldüğü gibi bir özelleştirme niteliği taşımamaktadır. Sistemin temelini, yine revize edilmiş sosyal sigorta oluşturmakta, özel sigorta ise isteğe bağlı, ek ve sosyal güvenliğin eksiklerini giderici açıklarını kapatıcı bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Yaşlılık sigortası dışındaki sigorta kolları açısından ise, özel sigorta uygulaması, gerek özel sigortaların bugünkü durumu gerekse bu sigorta dallarının bir çoğunun sosyal güvenlik açısından bir sorun yaratmaması gerçeği karşısında kanımızca gerekli değildir. Başka bir deyişle yaşlılık sigortası dışındaki sigorta kolları için özel sigorta uygulamaları tamamen bugünkü şekli ile yani isteğe bağlı, ek bir nitelik taşıy şekilde uygulanmalı, herhangi bir teşvik ya da düzenlemeye gerek bulunmamaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AYKAÇ, Mustafa. " **Çalışma Ekonomisine Giriş Ders Notları**, İstanbul, 1994.
- AKAD, Mehmet. **Teorik ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı**, İstanbul, 1992.
- ALPER, Yusuf. " 1990 Yıllarının Başında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Karşılaştığı Temel Problemler", **Çimento İşveren**, C.5S.2,Kasım 1990.
- ALPER, Yusuf. 'Sosyal Güvenlik Sisteminde Kriz', **İşveren**, C.7. S.8, Mayıs, 1993.
- ALPER,Yusuf. "Sosyal Sigortaların Kapsamındaki Gelişmeler; 1981-1991" **Çimento İşveren**, C.7, S.5, Eylül, 1993.
- Anadolu Hayat Ar -Ge".**Avrupa ve ABD'de Uygulanan Sosyal Güvenlik Sistemleri Üzerine Bir Çalışma**, "İstanbul, 1992.
- Anadolu Hayat Ar-Ge, " **Özel Sandıkların Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri ve Önemi**", İstanbul, 1992.
- Anadolu Hayat Sigorta, "**Geleceğin Sigortası ve Hastanede Gündelik Tazminat Sigortası El Kitabı**, " İstanbul, 1993.
- ARSEVEN, Haydar. **Sigorta Hukuku, Ana Prensipler, Genel Hükümler**, Yenilenmiş B.2, İstanbul, 1991.
- ATASAYAR, Kubilay."Başyazı", **İşveren**, C.XXXII, S.8, Mayıs, 1994.
- BANGER, Gürol. "Sosyal Güvenlikte Yeniden Yapılanma Sürecinde SSK'nın Temel Sorunları ve Uygulama Reformları" **İşveren**,Mayıs, 2003.
- BURNS, Eveline M. Social Security and Public Policy, Mc.Graw Hill Press, New York, 1956.
- CAGLIARDO , Domenico. "Sosyal ve Ticari Sigortalar Arasındaki Bazı Farklılıklar" (Çev. Nüvit GEREK), **Eskişehir İTİA Dergisi**,Haziran 1977.
- CATO ORGANIZATION,"**Cato Institute Project On Social Security Privatization**", SSP. No:2, 14 Ağustos, 1995 (bkz. <http://www.cato.org>).
- CAUDLE P.R. Kaim ,**Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study**, Martin Robertson Press, London, 1973.
- ÇELİKOĞLU, Ilyas. **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye**, DPT Ya.No: 2355, Ankara, 1994.
- DANACI, Güngör Gündoğan. "Sosyal Sigortalar Kurumunun Yapısı Sorunları ve Bu Sorunlara Çözüm Önerileri" Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2000.

- DEMİRDÖĞEN, İsmet . "Doğruyu Söyleyene Devlette Yer Yok", **Yeni Yüzyıl**, 13.2.1996.
- DİLİK, Sait. "**Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ek Sosyal Güvenlik Kurumları**", KAMU-İŞ, Temmuz, 1991.
- DİLİK, Sait. "Sosyal Güvenlik Sistemimizin Güncel Sorunları", **İşveren**, C.XXXI, S. 6, Mart, 1993.
- DİLİK, Sait. **Sosyal Güvenlik**, Ankara, 1992.
- DİLİK, Sait. **Türkiye'de Sosyal Sigortalar- İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi**, AÜSBF Ya.No:315, Ankara, 1971.
- DOĞAN, Noyan. "Hükümet Sigorta Konusunda Vatandaşı Serbest Bırakmalı", **Dünya gazetesi**, 19.8.1994.
- DOĞAN, Noyan. "Özel Sigorta Yöneticileriyle Sektör Toplantısı", **Dünya Gazetesi**, 18.8.1994.
- DOĞAN, Noyan. "SSK Genel Müdürü Kemal KILIÇDAROĞLU ile Söyleşi" **Dünya Gazetesi**, 17.8.1994.
- DUPEYROUX, Jean Jacques. Droit de la Securite Sociale, Paris, 1986.
- DÜNDAR, F.Birol. **Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri**, AİTİA.Ya.No:76, Ankara, 1976.
- ECER, Hayati. "Özel Sigortacılıkta Önemli Gelişmeler Sağlanmıştır", **İşveren**, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990.
- ELVEREN, Ali Haydar. Evolution of the Turkish Insurance Sector and The Reinsurance Monopoly, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi Ya.No:2, Ankara, 1996.
- ERKUL, İhsan. **Sosyal Politika Dersleri**, C.1, A.Ü.ESBAV Ya.No: 50, Eskişehir, 1988.
- ERKUL, İhsan- ALTAN, Ö.Zühtü - GEREK, Nüvit. **Sosyal Politika Dersleri**, C.2, A.Ü.ESBAV. Ya.No: 48, Eskişehir, 1983.
- FERLİEL, Ayşe. " 12 Milyar Dolar Uçtu Gitti", **Yeni Yüzyıl**, 20.2.1996.
- FERLİEL, Ayşe-BİLGE, Yakup."SSK Sandığın Altında Kaldı", **Yeni Yüzyıl**, 1.11.1995.
- FERRARA, Peter J. "**Expand IRAS To Social Security**", WALL STREET JOURNAL, 7.12. 1984.
- FERRARA, Peter J. **Social Security: Prospects For Real Reform**, Cato Institute Press, Washington, 1985.
- GEORGE , Victor. **Society and Social Security**, The Gresham Press, London, 1973.

- GILLION, Colin. "**Social Security and Protection in The Developing World**", MUNTLY LABOR REVIEW, Eylül, 1994.
- GILLION, Colin-BONILLA, A.. "Şili'de Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi", (Çev. Yıldırım KOÇ), **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S.154, Nisan, 1993.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983.
- GÜVEN, Ercan-GEREK, Nüvit. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, A.Ü.Ya.No: 882, AÖF Ya.No:470, Eskişehir, 1995.
- GÜZEL, Ali - OKUR, Ali Rıza. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, B.3, İstanbul, 1992.
- GÜZEL, Ali - OKUR, Ali Rıza. **Sosyal Güvenlik Hukuku**, B.10, İstanbul 2004, s.611-616.
- GÜZEL, Ali- OKUR, Ali Rıza- ŞAKAR Müjdat. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Emeklilik Programları, Sorunları ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi", İstanbul, 1990, 44.
- HANNAH, Lesie. "**Similarities and Differences in The Growth and Structure Of Private Pensions in OECD Countries**", PRIVATE PENSIONS AND PUBLIC POLICY, OECD Social Policy Studies No:9T 1992,
- ILO. **Cost Of Social Security**, Geneva, 1988.
- İZVEREN, Adil. "**Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar**", Ankara, 1968.
- KADAK, Şelale. "Emeklilik Düşümüne Özel Çözüm", **Sabah**, 21.8.1995.
- KARACIK, Abdullah. "Kaynaklar Bir Şekilde Paylaşıldı", **Hak-İş**, S.36, Mayıs, 1996.
- KARAKAŞ, İsa – HANÇER Bekir. **Tüm Yönleriyle Sosyal Güvenlik Reformu** Ankara Temmuz, 2006.
- KERREY, Robert- DANFORTH, John. "**Bipartisan Committee on Entitlement and Tax Reform**", Government Printing Office, Washington, Ocak, 1995.
- KILIÇDAROĞLU, Kemal. "Türkiye'de Sosyal Sigortacılıkla Sosyal Yardım Birbirine Karıştırılmış", **Tes-İş**, S.1, Haziran, 1996.
- KONGAR, Bilgi. "Özel Sigorta Şirketleri Gelecek İçin Mutlu Bir Yaşamın Şartlarını Hazırlamak Amacıyla Vardır", **İşveren**, C.XXVIII, S.8, Mayıs, 1990.
- KONGAR, Bilgi. **Sağlık Sigortaları**, TÜSES Yayını, Ankara, 1989.
- MAYDELL, Bernd Von. "Avrupa Topluluk Hukuku ve Sosyal Sigortalar", (Çev. Can. TUNCAY) **Çimento İşveren**, CIO, S.4, Temmuz, 1996.
- MERAL, Bayram. "Sosyal Devlet, Uygarlığın İlerlemesinde Yeni Bir Aşamadır", **Hak-İş**, S.36, Mayıs, 1996.

- MIZRAK, Nihal Yıldırım. "Şili Ulusal Özel Emeklilik Sisteminin Sosyal Güvenlik İlkeleri ve ILO Normları Açısından Sakıncaları", **İşletme ve Finans Dergisi**, S.84, Mart, 1993.
- MORTON, Gene A. " **Principles of Life And Health Insurance** ", Atlanta, 1984.
- OKUR, Ali Rıza. "**Çatıdan Temele Sosyal Güvenlik Reformu**", İşveren Şubat 2005.
- ÖCAL, Akar. "**Sigortacılık ve Sigorta Hukuku Hakkında Genel Bilgiler**", EİTİA Ya.No: 81, Ankara, 1971.
- ÖRNEK, Hüsamettin. "**Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sorunlar ve Öneriler**", ASIAD Yayını, Ankara, 1992.
- ÖZDEMİR, Süleyman. **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO. Ya.NO:2004-69 İstanbul, 2004.
- RICHARDSON, Henry J. "**Economic and Financial Aspects Of Social Security** " London, 1960.
- SARACEL, Nükhet. " **Türkiye'de Sosyal Sigortaların Finansmanı ve Uygulama Sorunları** " AÜ Ya.No: 626, Afyon, 1992.
- SEVİĞ, Veysi. "SSK ve Kul Vakası", **Yeni Yüzyıl**, 16.2.1996
- SÖZER, Ali N. "Sosyal Güvenliğin Neresindeyiz", **Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti Yayını**, Ankara, 1991.
- SÖZER, Ali N. **Türkiye'de Sosyal Hukuk**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1994.
- SÖZER Ali N., "Sosyal Sigorta Kurumlarında Yeniden Yapılanma Üzerine", **Çimento İşveren**, C.8, S.3, Mayıs, 1994.
- SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, Ankara, Eylül, 1995.
- SSK, Faaliyet Raporu 2004, Ankara, 2004,
- SSK, İstatistik Yıllığı 2004, Ankara, 2004
- ŞAKAR Müjdat, "Sosyal Güvenlikte Çözüm Özelleştirme Değil, Özerkleştirmedir", **İŞVEREN**, C.XXX, S.11, Ağustos, 1992.
- ŞAKAR Müjdat, **Sosyal Sigortalar Uygulaması** , İstanbul, 2006, s.320-322.
- ŞAKAR Müjdat, **Türk Sosyal Güvenlik Hukukunda Yaşlıların Korunması**,(Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1987, s.71.
- ŞAKAR Müjdat , " 5520 Sayılı Kanunda 4/a'lı Sigortalılar Bakımından Yapılan Kapsam Değişiklikleri" Yaklaşım Sa. 164, Ağustos 2006.

- ŞAKAR Müjdat, “ Sosyal Güvenlik Reformunun Siyasal Riski” **Yaklaşım**, Sa.159, Mart 2006.
- SSK Başkanlığı , Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 2006 Yılı Genel Çalışma Plan ve Programı, Ankara, 2006.
- TAHSİN H.-SAKAR., " **Sermayenin Şirketlerde Hareketi** ", İstanbul, 1929
- TALAS Cahit, **Sosyal Ekonomi**, B.6, Ankara, 1983.
- TALAS Cahit, **Toplumsal Politika**, Ankara, 1990.
- T.C Başbakanlık. **Sosyal Güvenlik Reformu, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**. Ankara, Nisan 2005.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. **Türkiye'de Sigorta Faaliyeti Hakkında Rapor** 1994, Ankara, 1995.
- TEZEL, Ali. **Sosyal Sigortalar Mevzuatı ve Örnek Yargı Kararları**, İstanbul,2000
- TEZEL, Ali. " Reform Kime Ne Getiriyor " ? **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi** .Sa.36, Mart-Nisan, 2006.
- TİSK. " Sosyal Sigortalar Kurumu Üzerine Görüş ve Öneriler", TİSK Araştırma ve İnceleme Ya.No.3, Ankara, 1993.
- TİSK-TÜRK İŞ -HAK İŞ- DİSK. "**Sosyal Güvenlik Konulu Rapor**", No:2,
- TİSK. " **Sosyal Güvenlik Yasa Tasarılarının Değerlendirilmesi Semineri** ",Ya.No.256 **Ankara, 2005.**
- TOBB. "**Sosyal Güvenlik, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**", Ankara, 1993.
- TUNA, Orhan. "**Sosyal Siyaset**", İstanbul,1992.
- TUNCAY, Can. " **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**", Yenilenmiş B.5, İstanbul, 1992.
- TUNÇOMAĞ, Kenan. "**Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**", B.5, İstanbul, 1994.
- TÜSİAD. " **Emekli ve Mutlu; Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi**", İstanbul, Ocak, 1996.
- UĞUR, Suat. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi, TİSK, Haziran 2004.
- USLU, Salim. "**Devletin Rolü ve Sorumluluğu Nedir**", HAK- İŞ, S.36, Mayıs, 1996.
- YAZGAN ,Turan. "**Sosyal Sigorta**", İ.Ü. İktisat Fakültesi Ya.No:402, İstanbul, 1977.

- YAZGAN, Turan. **"Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi"**, İktisadi Araştırmalar Vakfı Ya.No:21/1969, İstanbul, 1968.
- YAZICI, Avni. **"Sosyal Sigortalar Kurumu Bugünlere Nasıl Getirildi"**, TÜRK İŞ, S.268, Temmuz, 1992
- YEĞİNBOY, Yasemin - TAYLAN Bahattin. **" Ulusal Düzeyde Sağlık Sigortası "**, Varyeriler Sigortacılık Kültür Dizisi, Ya.No: 1., İzmir, 1993.