

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**SOSYAL REFAH DEVLETİNİN BİR UNSURU
OLARAK TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK
SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

Yüksek Lisans Tezi

SALİH KIVANÇ BİLGEBAY

İstanbul, 2006

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

**SOSYAL REFAH DEVLETİNİN BİR UNSURU
OLARAK TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK
SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI**

Yüksek Lisans Tezi

SALİH KIVANÇ BİLGEBAY

Danışman: PROF.DR. TURGAY BERKSOY

İstanbul, 2006

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİYE TEORİSİ Bilim Dalı Yüksek Lisans
öğrencisi SALİH KIVANÇ BİLGEBAY'ın TÜRKİYE'DE SOSYAL REFAH
DEVLETİ'NİN BİR UNSURU OLARAK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 13.07.2006
tarih ve 2006-7/11 sayılı kararı ile oluşturulan jüri tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak
kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 30.10.2006

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. TURGAY BERKSOY
2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. YALÇIN ALGANER
3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. SUAT YAVUZ



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
Tablo Listesi.....	vi
Şekil Listesi.....	vii
Kısaltmalar.....	viii

GİRİŞ.....	1
------------	---

1. SOSYAL REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI, TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Refah Devleti Kavramı ve Ortaya Çıkışı.....	3
1.2. Sosyal Refah Devleti'nin Unsurları.....	4
1.3. Refah Devlet Politikası Olarak Sosyal Güvenlik.....	5
1.4. Sosyal Güvenlik Kavramı, Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi.....	6
1.4.1. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	6
1.4.2. Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Rolü.....	7
1.4.2.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı.....	8
1.4.2.2. Sosyal Güvenliğin Rolü.....	8
1.4.3. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.....	10
1.4.3.1. Dünya'da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.....	10
1.4.3.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenlik.....	10
1.4.3.1.2. Sanayi Devrimi Sonrası Sosyal Güvenlik.....	11
1.4.3.2. Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi.....	14
1.4.4. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Genel Durumu.....	17
1.4.4.1. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	18
1.4.4.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumunun Görevleri.....	18
1.4.4.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Finansmanı.....	20
1.4.4.2. T.C. Emekli Sandığı.....	21
1.4.4.2.1. T.C. Emekli Sandığı'nın Görevleri.....	21
1.4.4.2.2. T.C. Emekli Sandığı'nın Finansmanı.....	22
1.4.4.3. Bağ-Kur.....	24
1.4.4.3.1. Bağ-Kur'un Görevleri.....	24
1.4.4.3.2. Bağ-Kur'un Finansmanı.....	25

2. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

2.1. Dünya'da Sosyal Güvenlik Sistemleri Uygulamaları.....	27
2.1.1. Dünya'daki Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Durumu.....	28
2.1.2. PAYG (Pay As You Go) Emeklilik Sigortası.....	30
2.1.3. Dünya'daki Sosyal Güvenlik Sistemleri Modelleri.....	32
2.1.3.1. Örnek Bir Model: Şili Deneyimi.....	32
2.1.3.1.1. 1981 Öncesi Şili Ekonomisi.....	32
2.1.3.1.2. 1981 Öncesi Sosyal Güvenlik Sistemi.....	32
2.1.3.1.3. Reformun Ana Unsurları.....	33
2.1.3.2. Meksika Deneyimi.....	34

2.1.3.2.1. Genel Çerçevesi.....	34
2.1.3.2.2. Reformun Esasları.....	35
2.1.3.2.2.1. Emeklilik Yatırım Hesabı.....	35
2.1.3.2.2.2. Konut Fonu.....	35
2.1.3.2.2.3. Çekilme.....	35
2.1.3.2.2.4. Garanti Edilmiş Aylık.....	36
2.1.3.3. Arjantin Deneyimi.....	36
2.1.3.3.1. Genel Çerçevesi.....	36
2.1.3.3.2. Reformun Esasları.....	37
2.1.3.3.2.1. Primler.....	37
2.1.3.3.2.2. Emeklilik.....	37
2.1.3.3.2.3. Tazmin Edici Ödeme.....	37
2.1.3.4. Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da Yeni Bir Sistem.....	38
2.1.3.4.1. Çek Cumhuriyeti.....	38
2.1.3.4.2. Macaristan.....	39
2.1.3.5. AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik.....	39
2.1.3.6. ABD'de Sosyal Güvenlik.....	41
2.1.3.7. Avustralya'da Sosyal Güvenlik.....	42
2.1.3.8. Ülke Uygulamalarından Çıkarılacak Sonuçlar.....	42
2.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sorunları.....	43
2.2.1. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Sorunları.....	43
2.2.1.1. Nüfusun Giderek Yaşlanması.....	44
2.2.1.2. Prim Tabanlarındaki Yetersizlik.....	45
2.2.1.3. İşsizlik.....	46
2.2.1.4. Sosyal Güvenlik Kapsamının Giderek Genişletilmesi.....	46
2.2.1.5. Erken Yaşta Emeklilik.....	46
2.2.1.6. İktisadi Konjonktürün Olumsuz Seyretmesi.....	48
2.2.1.7. Yeni Bazı Hastalıkların Ortaya Çıkışı ve Tıp Alanındaki Teknolojide Meydana Gelen Gelişmelerin Sebep Olduğu Harcamalar.....	48
2.2.1.8. Kayıt Dışı Uygulamalar Sorunu.....	49
2.2.1.9. Aylık Bağlama Oranının Yüksekliği.....	49
2.2.1.10. Fonların Değerlendirilmesi Sorunu.....	50
2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Diğer Sorunları.....	50
2.2.2.1. Altyapı Yetersizlikleri.....	50
2.2.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumları Tarafından Sağlanan Koruma Garantisinin Yetersiz Olması.....	51
2.2.2.3. Teşkilat ve Yönetimle İlgili Sorunlar.....	52
2.2.2.4. Kuruluşlarca Sağlanan Haklarda Farklılıkların Olması.....	52
2.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıklarının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri.....	53
2.3.1. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Enflasyon İlişkisi.....	56
2.3.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Büyüme İlişkisi.....	57
2.3.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – İstihdam İlişkisi.....	58
2.3.4. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Yatırım İlişkisi.....	60
2.3.5. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Gelir Dağılımı İlişkisi.....	61
2.3.6. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – İstihdam Vergileri İlişkisi.....	63
2.3.7. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – GSMH İlişkisi.....	65
2.3.8. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Bütçe İlişkisi.....	66
2.3.9. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Ekonomik İstikrar İlişkisi.....	67

3. TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE YENİ SOSYAL GÜVENLİK YASASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

3.1.Sosyal Güvenlik Sistemi İçin İki Ayaklı Sistem Önerisi.....	71
3.1.1. İki Ayaklı Sistemi Tek Ayaklı Sistemden Daha Cazip Hale Getiren Nedenler.....	71
3.1.2. Sistemin Genel Özellikleri.....	72
3.1.2.1 Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumunun Özellikleri ve Görevleri.....	73
3.1.2.2 İkinci Ayak Bireysel Emeklilik Fonlarının Özellikleri ve Görevleri.....	74
3.1.3. Mevcut Sistem Düşünüldüğünde, Önerilen Sistemin Etkinliği Arttıracak Diğer Çalışmalar Ne Olabilir?.....	75
3.1.4. Önerilen Sosyal Güvenlik Sisteminin Avantajları.....	76
3.2. Yeni Sosyal Güvenlik Reformunun Gerekçesi Nedir?.....	77
3.3. Yeni Sosyal Güvenlik Reformunun Hedefleri Ne Olmalıdır?.....	79
3.3.1. Çağdaş Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Olmalı.....	79
3.3.2. Sürdürülebilir Bir Model Olmalı.....	80
3.3.3. Çok Ayaklı Kurumsal Yapı.....	81
3.3.4. Büyümeye Kaynak Yaratan Bir Sistem.....	81
3.3.5. Hızlı ve Etkin Çalışan Bir Örgütlenme.....	82
3.4. Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Üzerine Bir Değerlendirme.....	82
3.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Bakımından Değerlendirme.....	82
3.4.1.1. Sosyal Güvenlik Kurumu, İdari ve Mali Bakımdan Bağımsız Bir Yapıya Kavuşturulamamıştır.....	82
3.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Hantal Yapıyı Üzerinden Atamamaktadır.....	85
3.4.1.3. Diğer Yönlerden Değerlendirme.....	85
3.4.2. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Bakımından Değerlendirme.....	86
3.4.2.1. Yaşlılık Aylığı Alma Yaşının Yeniden Düzenlenmesi, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği İçin Olumludur.....	86
3.4.2.2. İsteğe Bağlı Sigortalı Olma Hükümleri ve Kapsamı Genişletilebilir.....	87
3.4.2.3. Kazanç Üst Sınırları.....	87
3.4.2.4. Primlere Devlet Katkısı.....	87
3.4.2.5. KDV Alacakları ile Sigorta Prim Borçlarının Mahsup Edilebileceğine İlişkin Madde Hakkında.....	89
4. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	90

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1	SSK'nun Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi).....	19
Tablo 2	506 Sayılı Kanuna Göre Prim Oranları (Brüt Ücret Üzerinden % Olarak).....	20
Tablo 3	T.C. Emekli Sandığı'nın Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi).....	22
Tablo 4	Bağ-Kur'un Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi).....	25
Tablo 5	Yeni Sistemin Katılımcı Oranı (%).....	34
Tablo 6	Arjantin Emeklilik Sisteminin Açıkları (Milyon Pezo).....	36
Tablo 7	Avrupa Ülkelerinde Emeklilik Yaşı.....	47
Tablo 8	SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı'na Yapılan Bütçe Transferleri (Milyar TL).....	54
Tablo 9	SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı'nın 1994-2004 arası Açıklarının Hazine Borçlanma Faiziyle Güncellenmiş Hali, 2004 Sonu (Milyar TL).....	54
Tablo 10	OECD Ülkelerinde Gelir Vergisi ve Sigorta Primlerinin İşgücü Maliyetlerine Oranları (%) ve İşgücü Maliyetleri.....	64
Tablo 11	Sosyal Güvenlik Kuruluşları Transferlerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%).....	67
Tablo 12	OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanına Katılımı.....	88

ŞEKİL LİSTESİ

		Sayfa No.
Şekil 1	: 2005-2075 Yıllarında Türkiye'nin Yaşlanma Profili.....	44
Şekil 2	: SSK'da Genç Emekliler.....	48
Şekil 3	: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri.....	66
Şekil 4	: Açıkların Ekonomik Etkileri.....	69

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFP	: Administradoras de Fondos Pensiones
AÜ SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
Bkz	: Bakınız
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
Güv	: Güvenlik
ILO	: International Labour Organization
IMF	: International Monetary Fund
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
KHK	: Kanun Hükümünde Kararname
MESS	: Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
MYÖ	: Malullük, Yaşlılık ve Ölüm
NCPA	: National Center for Policy Analysis
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
PAYG	: Pay As You Go
S&P	: Standard and Poor's
Sig.	: Sigortalı
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu

SSP	:	Social Security Privatization
T.C.	:	Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	:	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TOBB	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
Vb.	:	Ve benzeri
Vs.	:	Ve sair

GİRİŞ

İlk toplumların oluşmasından itibaren, sosyal güvenlik; sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler biçiminde günümüze kadar değişen şekillerde hep var olmuştur. Sosyal güvenlik 19. yüzyılda toplumların sanayi toplumlarına dönüşmeye başlaması ile birlikte, sosyal düzen, eşitlik ve refahın sağlanması için artık mecburi bir kavram olarak karşımıza çıkmaya başladı. II. Dünya Savaşı'ndan sonra toplumlarda yaşanan yeni dönüşüm neticesinde ortaya çıkan sosyal refah devleti kavramı ile birlikte sosyal güvenlik kavramı ayrılmaz bir bütün haline gelmiştir. Artık sosyal güvenlik, sosyal refah devleti kavramının olmazsa olmazlarından olmuştur.

Sosyal güvenliğin bu kadar önemli bir unsur haline gelmesi tabi ki zamanla beraberinde büyük problemleri de ortaya çıkarmıştır. Zamanla iyice büyüyen ve hantallaşan bu kurumlar, etkin işleyemez, toplumun isteklerini layıkıyla yerine getiremez hale gelmiştir. Bununla birlikte, ülkelere kullanılması için fonlar yaratan sosyal güvenlik kuruluşları, zamanla değil fon yaratmak, devletlerin bütçelerinde ciddi açıklar meydana getirerek, kalitesiz hizmetin yanı sıra ağır bir yük haline geldi. 1970-1990 yılları arasında artık sosyal güvenlik kuruluşları verimli işlemediği gibi ülkeler için büyük ekonomik dengesizlik unsuru olmaya başladılar. Bu nedenle, az gelişmişinden en gelişmişine nerdeyse bütün dünya devletlerinde sosyal güvenlik kuruluşları ile ilgili olarak yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının neden olduğu, giderek büyüyen açıklar bütçe açıkları ile birlikte ülkenin makroekonomik dengeleri üzerine olumsuz etkilere sebep olmaktadır.

Bütün Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de de bu süreç aynı şekilde gelişmiştir. 1990 yılların başlarına kadar hep fazla veren hatta hükümetlerin fon için başvurduğu bir kaynak olan sosyal güvenlik kuruluşları, kötü yönetim ve popülist politikalar sonucunda zamanla büyük açıklar verir hale gelmiştir. Başlarda pek önemli olmayan bu açıklar, giderek büyümüş ve nihayet 2005 yılında sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler bütçenin % 4,8'i seviyesine gelmiştir. Bütçeye bu kadar yük olmasına rağmen hizmetin kalitesi de tatminkar seviyede değildir. Bu gelişmelerle birlikte

hükümetler bir dizi yeniden yapılanma çalışmalarına girişmiş ancak şu ana kadar çok olumlu sonuçlar elde edilememiştir.

Ayrıca 1999 yılında yapılan değişiklikle emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesinin Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmasının maliyeti 2000-2060 döneminde yaklaşık olarak 110 Milyar Amerikan Doları olarak tahmin edilmektedir.

Bu bilgiler neticesinde görülmektedir ki sosyal güvenlik sistemimizin işleyişi sürdürülemez hale gelecektir. Alınan birtakım tedbirler de yeterli düzeyde değildir. Ben de tezimde bu doğrultuda, sürdürülemez hale gelen sosyal güvenlik sistemimizle ilgili olarak komple olmayan fakat köklü bir değişim önereceğim. Bu amaçla tezimin birinci kısmında, sosyal refah devletinin tanımı yapılacak, sosyal refah devletinin bir parçası olarak sosyal güvenlikten bahsedilerek sosyal güvenliğin toplumda üstlendiği görev açıklanacak, Dünya’da ve Türkiye’de sosyal güvenliğin tarihsel süreçteki gelişimi incelenecektir.

İkinci bölümde, dünya’daki sosyal güvenlik uygulamaları ülkesel bazda incelenecek, bu ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri ile ilgili olarak yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına değinilecektir. Ayrıca Türkiye’deki sosyal güvenlik kuruluşlarının sorunları incelenecek, bu sorunların Türkiye ekonomisine ne gibi etkileri olduğundan bahsedilecektir.

Üçüncü bölümde ise, Türk sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak görüşler öne sürülüp, yeni sosyal güvenlik yasası üzerine birtakım değerlendirmeler yapılacaktır.

Son bölüm ise, genel değerlendirme ve sonuç bölümüne ayrılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL REFAH DEVLETİ VE SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI, TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Refah Devleti Kavramı ve Ortaya Çıkışı

Refah devleti, sosyal refahın en elverişli biçimde vatandaşlara sunulması amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır. Refah devletinin temel amacı, en geniş anlamda, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır.¹

Diğer tanıma göre ise, refah devletinin anlamı dar ve geniş açıdan bakmaya göre değişir. Dar anlamda refah devleti, gelir transferi ve sosyal hizmetler aracılığı ile sosyal iyileştirme anlamını taşır. Geniş anlamda ise ekonominin yönetiminde devletin daha etkin bir rol oynaması anlamında ve politik ekonomi ile ilgilidir.²

Refah devletinin yükselişi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olmuştur. Sanayi devriminden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizler, refah devletinin kurulması için bir tecrübe olmuştur.³ Refah devleti terimi, Başpsikopos Temple tarafından 1941 yılında ilk kez telaffuz edilmiştir. Bazı yazarlar ise terimin 1934’de Oxford’lu Alfred Zimmern tarafından kullanıldığını ancak 1940 yılında Citizen and Churchman adlı kitabıyla Temple tarafından daha popüler hale getirildiğini vurgulamaktadır. Ancak literatürde yaygınlaşması 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile gerçekleşmiştir.⁴

20. yüzyılın büyük bir kısmında ve ondan önceki yüzyıllarda refah ile devlet kavramlarının bir arada kullanıldığı hiç görülmemektedir. Yalnızca 1945-1980 arasındaki dönemde bu iki kelime arasında güçlü bir bağ kurulmuştur. Modern anlamda refah devletinin temelleri 19. yüzyılın ortalarında İngiltere’de temel eğitimi sağlamak

¹ Coşkun Can Aktan, Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, Yeni Türkiye, Ankara, 1999, s.43.

² Esping-Andersen, Towards a Post-Industrial Welfare State, 1990, s.2.

³ Abdulhalim Çelik, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Ankara, 2002, s.35.

⁴ Ian Gough, Refah Devleti, Çeviren; Kamil Güngör, 1998, s.129.

amacıyla düzenlenen yasal düzenlemeye kadar götürülmektedir. Modern refah devleti için kabul edilen bir diğer başlangıç noktası ise, ilk defa 1883 yılında getirilen sosyal sigorta uygulamasıdır. Bundan önce de yoksullara yönelik bir takım yasalar söz konusudur ancak bunlar refah devleti için bir başlangıç olarak kabul edilmemektedir.

Refah devletinin doğduğu ülkelere bakıldığında, ilk önce 19. yüzyılda Almanya’da başlayan refah devleti uygulamalarının, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine, Kuzey Amerika ve Avustralya’ya yayıldığı görülmektedir. Bu ülkelerin hepsinde demokrasi yerleşmiştir, devlet ve din ayrılmıştır, yüksek düzeyde sanayileşme söz konusudur ve gelişmiş piyasa ekonomileri oluşmuştur. 1970’lerde ise muazzam bir sanayileşme süreci yaşayan, güçlü piyasa ekonomilerine sahip olan Tayvan, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur gibi Pasifik kuşağı ülkeleri de refah devleti olma yönünde olumlu adımlar atmışlardır.⁵

1.2. Sosyal Refah Devleti’nin Unsurları

Sosyal refah devleti üç alanda faal durumdadır. Birincisi, bireylere ve ailelere minimum düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilerin, belirli sosyal risklerin üstesinden gelmesinde onlara yardımcı olmaktır. Üçüncüsü ise, sosyal refah hizmetleri aracılığı ile tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktır.⁶

Sosyal refah devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren, teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek – sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik, kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma yaşamının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun bir biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan devlettir.⁷

Refah devleti, bireylere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insanca yaşamaları için gerekli olan maddi gereksinimleri karşılamayı

⁵ Süleyman Özdemir, Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İstanbul, 2004, s.33-34.

⁶ Ian Gough, a.g.e., s.895.

⁷ 18.02.1985 gün ve E.89/9, K.85/4 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

da kendine görev edinen devlettir. Refah devleti için sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlarına tanıdığı bir lütuf değil, onun görevidir. Bu ödevin, tamamıyla özel sektöre bırakılması da söz konusu değildir.⁸

Refah devletini kısaca üç şekilde betimlemek mümkündür. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır, düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin, işçileri sefaletе düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir, vb. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağına farkındadır.⁹

Refah devletinin görev alanına bakıldığında, oldukça geniş olduğu ve her ülkenin kendi sosyal refah modeline göre çeşitli uygulamalarla karşılaştığı söylenebilir. Ancak, genel olarak bu kapsam içerisine şunlar girmektedir: Ailenin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması, iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi, sosyal güvenlik, yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım vs. Devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına geriden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır.¹⁰

1.3. Refah Devleti Politikası Olarak Sosyal Güvenlik

Sanayi devrimi sonrası çalışma hayatında geliri ücret olan bağımlı çalışanların artması, üretim faktörleri içinde sermayenin ve emek dışı unsurların önemli bir güç haline gelmesi, üretim alanındaki büyük kümeleşme, üretimin büyük merkezlerle yoğunlaşması, geleneksel koruma sistemlerinin güç kaybetmesi, kentleşme/endüstrileşme sürecinin getirdiği yeni sosyal hayatın ihtiyaçları sosyal güvenlik politikalarının gerekçelerini oluşturmuştur. Bu şartlarda İkinci Dünya Savaşı'na kadar sosyal güvenlik sisteminin alt yapısı oluşturulmuştur. Bu dönemde

⁸ Süleyman Özdemir, a.g.e., s.37.

⁹ TÜSİAD, Optimal Devlet, İstanbul, Şubat 1995, s.73-74.

¹⁰ Ali Nazmi Sözer, Sosyal Devlet Uygulamaları, Türkiye İşçi Emek Cemiyeti Yayınları, Ankara, 1997, s.7.

refah politikalarının temelini oluşturacak gelişmelerin meydana gelmesi sistemin kurulmasının benimsenmesi ve güçlenmesi için ulusal ve uluslararası desteğin kazanılmasına yardımcı olmuştur. Endüstrileşmenin olumsuz etkileri, kapitalizmin sınır ve hak tanımaz büyüme anlayışı ve savaşların getirdiği sefalet ve sosyal yaralar, sosyal bütünleşme ve uzlaşmayı temin edecek bir sosyal koruma sisteminin kurulması konusunda devlet ve sosyal taraflarda bu yönde bir bilincin oluşmasını sağlamıştır.

Sosyal güvenliğin yasal normlarının yerleştirilmesi için düzenli bir iş gücü hareketi ve kayıtlı çalışma düzenine ihtiyaç vardır. Bireyler gelecek için bir güvenceye sahip olmak ve gelir kayıplarının telafisi için uygun bir sosyal güvenlik hizmeti beklentisi içerisindeyler. Sosyal güvenlik, çalışma hayatının ahenkleştirilmesi ve çalışanın moral motivasyonu için vazgeçilmez bir politika aracı olmuştur. Aynı zamanda günümüz çalışma şartlarının yol açtığı bireyselleşmenin olumsuz etkilerini engelleyen sosyalleşme ve sosyal bütünleşmenin gerçekleşmesine yardımcı olan yardımlaşma ve dayanışma ilkeleriyle sosyal adaletin toplumda yerleşmesine aracılık eden bir kamu politikası olarak kabul edilmektedir.¹¹

1.4. Sosyal Güvenlik Kavramı, Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

1.4.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek olarak tanımlanabilir.¹²

Başka bir tanımda ise, sosyal güvenlik; mesleki, fizyolojik, ve sosyo-ekonomik herhangi bir riske duçar kalınması sonucu, çalışma ve gelir elde etme olanağından, geçici veya sürekli olarak yoksun bulunan bireye, insan onuruna yakışır biçimde yaşamını devam ettirebilmesini sağlayan önlemlerin ve katkıların bütünü olarak da tanımlanabilir.¹³

¹¹ Süleyman Özdemir, a.g.e., s.35-36.

¹² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Ankara, Nisan 2005, s.3.

¹³ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler, Ankara, 2002, s.1.

Diğer bir tanım ise, “gelirleri ne olursa olsun, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlama görevine sahip kurum veya kurumlar topluluğudur.”¹⁴

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin 1993 yılında yaptığı bir çalışmada ise, sosyo-ekonomik açıdan sosyal güvenlik; “zorunlu bir tasarruf, sigorta ve gelirin yeniden dağılımı programlarının bir bileşimidir.”¹⁵

Bu şekilde tanımların sayısını arttırabiliriz. Ancak bütün yapılan bütün tanımlar birbirine yakın olacaktır.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere, sosyal güvenlik, bir toplumdaki bireylerin ve bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin, ölüm, yaşlılık, gelir kaybı, sağlık sorunları gibi problemler içinde bulunması halinde, onlara hayat standartlarını bozmayacak şekilde direk veya endirek destek sağlayarak, yaşanabilir bir hayat düzeyini temin eden sistemin bütünüdür.

1.4.2. Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Rolü

İnsanlık, tarihinin her döneminde kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi ve tazmin etmeye yönelik çeşitli metotlar geliştirmiştir. Bu risklere karşı kendini güvenlik altına alma istek ve çabası insanlığın başlangıcı kadar eskidir.¹⁶

Sosyal güvenlik, insanlara yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yakışır bir asgari hayat standardını garanti ederek onları başkalarına muhtaç ve ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma ve şahsiyetlerinin gelişmesine yardımcı olarak, kişisel hürriyetlerinin teminatı olmaktadır.¹⁷

Bu bakımdan, sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaçtır. İlk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir.

¹⁴ Kenan Tunçomağ, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1990, s.5.

¹⁵ TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.36.

¹⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, s.9.

¹⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, , s.9.

1.4.2.1. Sosyal Güvenlik Kavramının Ortaya Çıkışı

Tarih boyunca hemen her toplumda, daha çok sosyal yardım veya sosyal hizmet biçiminde çeşitli sosyal etkinliklerin yer aldığı görülmektedir. Söz konusu etkinliklerin büyük bir bölümü dinsel kaynaklı görevlerin yerine getirilmesi şeklinde başlamış olup, bu görevler ilgili din kurumlarınca yerine getirilmeye çalışılmıştır.

Batı Avrupa ülkelerinin sanayi toplumuna dönüştüğü 19. yüzyıldan itibaren, özellikle iş ve çalışma olanağı bularak sınai tesislerin çevresindeki kentlere yerleşenlerin yaşam ve çalışma koşullarının yanı sıra hastalık, malullük, yaşlılık ve işsizlik gibi sosyal risklerinin artmasıyla birlikte, sosyal güvenlik hizmetlerinin daha sistemli ve organize biçimde yürütülmesi gereği ortaya çıkmıştır.¹⁸

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra sonraki dönemde yürürlüğe konulan çeşitli ülkelere ait anayasalarda, devletin niteliği belirtilirken, devletin sosyal refah devleti olduğu vurgulandıktan sonra, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğuna ve devletin bu hakkın kullanımını sağlayacak ortamı ve olanakları hazırlaması gerektiğine ilişkin unsurlar düzenlenmiştir.¹⁹

Bugün, siyasi rejim ve ekonomik sistemi ne olursa olsun, en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli ve yetersiz, ancak mutlaka varolan kuramsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik bağımsız bir ülke olmanın ve modern devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki sosyal refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmektedir.²⁰

Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran tehlikeler ilk insanla birlikte varolduğu için, tehlikelerinin zararlarını önleyici mücadeleyi, yani sosyal güvenlik önlemlerini ve müesseselerini ilk insana kadar götürmek mümkün olmakla beraber, bugünkü anlamda modern sosyal güvenlik anlayışı ve sistemleri 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren

¹⁸ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, s.2.

¹⁹ T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, s.2.

²⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, , s.9.

sanayi devrimini yaşıyan ülkelerde, sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiştir.²¹

1.4.2.2. Sosyal Güvenliğin Rolü

Sosyal güvenlik sistemleri toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Bugün dünyanın bütün ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi mevcuttur ve bu durum, amacı toplumda sosyal güvenliğı sağlamak olan bir kurumsal yapının varlığının, bağımsız ve modern bir ülke olmanın ön koşulu olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda sosyal güvenlik kavramını sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak üç ana mekanizmadan oluşan bir olgu olarak incelemek mümkündür. Sosyal hizmetler, insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, insanların kendilerini daha yeterli hale getirmelerine ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde, aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerine yardımcı olmak; insanların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilit edici, değıştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet programlar bütünüdür.

Sosyal yardımlar, yerel ölçüler içinde minimum düzeyde dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından yoksun kalmış bireylere, muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan ayni-nakdi nitelikteki, geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır.

Sosyal sigortalar ise, kişileri zaman içinde tanım ve kapsamı değışen sosyal risklere karşı koruyan, finansmana katkı ve katılım zorunluluğunun bulunduğu, primlere dayalı programlardır.²²

Uluslararası düzeyde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (madde 22), Avrupa Sosyal şartı (madde 12) ve ILO sözleşmesinde, sosyal güvenliğin teorik

²¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.9-10.

²² T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, s.3.

temelleri hazırlanmıştır. Bu belgelerde, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olduğu, devletin de bu hakkın gereklerini yerine getirmekle görevli olduğu vurgulanmıştır. Sosyal güvenliğin asgari norm ve standartlarının çerçevesi ILO'nun 1952 tarih ve 102 sayılı sözleşmesinde belirlenmiştir. ILO sözleşmesinde, sosyal güvenlik kapsamına alınması gereken 9 ayrı sosyal ve ekonomik risk sıralanmaktadır. Bu risklere karşılık gelen sigorta kolları ise yaşlılık, malullük, ölüm, iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık, analık, işsizlik ve aile yardımlarıdır.²³

1.4.3. Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

1.4.3.1. Dünya’da Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

1.4.3.1.1. Sanayi Devrimi Öncesi Sosyal Güvenlik

Sanayi devriminden önce batı dünyasında sosyal güvenlikle ilgili uygulamalar, dini uygulamalara dayalı olarak ya da mesleki teşekküller yoluyla yapılan yardımlaşmalardan oluşmuştur.

Meslek teşekkülleri yoluyla yardımlaşmanın ortaya çıkışı: Birbirleriyle rekabet içinde bulunan esnaflar, şehirlerde üretilen mal ve hizmetlerin miktarı aşırı artınca, üretim faaliyetlerinde düzenlemeye gitmeye ihtiyaç duydular. Bu düzenleme ile hem aşırı rekabet nedeniyle geçim zorluğuna düşen esnaf ve sanatkarların korunması hem de kötü ve kalitesiz ürünlere karşı tüketicilerin korunması amaçlandı.²⁴

Bu meslek teşekkülleri ve loncalar, üyelerini sosyal risklere karşı koruma tedbirlerini oluşturmayı da başardı. Bu teşekküller bünyesine çeşitli yardım sandıkları kuruldu ve bu sandıklar müşterek bir servet oluşturmaya başladı. Oluşturulan sandıklar, sanayi devrimi öncesi batı toplumunda önemli bir yer tutmuştur.²⁵

Meslek teşekkülleri dışında yardımlaşma: Sanayi devrimi öncesi batı toplumlarında meslek teşekkülleri dışında sosyal yardımlaşma daha çok dini özellik taşıyan bir yardımlaşma şeklinde olmuştur. Avrupa’da, kilise, manastır gibi dini kuruluşlar, yoksullara, hastalara, kimsesiz çocuk, dul ve yetimlere halkın bağışla oluşan

²³ Ayşe Peker, Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri, TCMB Tartışma Tebliğ 9703, Ankara, 1997, s.1.

²⁴ Sait Dilik, Türkiye’de Sosyal Sigortalar İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, AÜ SBF yayını, Ankara, 1972, s.23.

²⁵ Abdülkerim Göv, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması Örneği, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998, s.7.

fonlarından yardım yaparlardı. Bu yardımlar genellikle kilise ve manastırların bünyesinde kurulu hastanelerde fakirlere parasız tedavi ve bakım sağlama, para, yiyecek, giyecek verme şeklinde olurdu.²⁶

Ancak bu yardımlarda 15. yüzyılın sonlarına doğru bir gerileme görüldü.

1.4.3.1.2. Sanayi Devrimi Sonrası Sosyal Güvenlik

Bugünkü anlamda dünyadaki sosyal güvenliğin tarihi gelişme seyri incelendiğinde, değişik aşamaların söz konusu olduğu görülür. Bu gelişme dönemlerini kesin zaman dilimleri ile ayırmak mümkün olmamasına ve hatta bazı ülkelerde birden fazla dönemin aynı anda yaşanmasına rağmen, kabaca dört dönemden söz etmek mümkündür.

İlk dönem; sanayi devriminin ortaya çıktığı ağır koşulların olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak üzere gönüllü kuruluşların, arkadaşlık kurumlarının ve sendikaların sosyal dayanışmasına dayalı, işverenin bireysel sorumlu ve devletin de gelir transferleri ile fakirlere yardımcı olduğu paternalist dönemdir.

İkinci dönem; finansmana katkı ve zorunluluk nedeniyle çalışanlara çeşitli garantiler sağlayan sosyal sigorta dönemidir (1880-1945).

Üçüncü dönem; özellikle kamu tarafından yapılan harcamalarla sosyal güvenlik sisteminin gelir devamlılığını sağlama ve hayat standardını yükseltme fonksiyonu üstlenme ve genellikle prensiplerinin hakim olduğu refah dönemidir (1945-1974).

Dördüncü dönem; sosyal güvenlik sistemlerinin krizlere girdiği, mevcut sistemin değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap vermediği yeniden yapılanma arayışlarının başladığı dönemdir (1975-1990).²⁷

İkinci ve üçüncü dönem, bugünkü sosyal güvenlik sisteminin şekillendiği dönemler olmuştur. İlk dönemde, fertlerin, grupların ve hatta devletin paternalistik bir anlayışla gerçekleştirdiği gelir transferleri ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin, sanayi devriminin ortaya çıkardığı yeni sosyal yapının sosyal güvenlik ihtiyaçlarına

²⁶ A.Can Tuncay, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, 6b, s.12.

²⁷ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, İstanbul, 1997, s.28.

cevap vermede yetersiz kaldığı görülmüştür. 1800’li yıllarda Almanya’da, Bismark döneminde kurulmaya başlayan sosyal sigortalar, bu alanda amaca en uygun müesseseler olarak bütün sanayileşmiş ülkelerde hızla gelişmeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır. 20. yüzyılın başından itibaren ise yeni bağımsızlığını kazanan, sanayileşerek gelişmeye çalışan ülkeler yanında, sömürge devletlerde de sosyal sigortalar hızlı bir gelişme ortamı bulmuştur. Üçüncü dönem, sosyal güvenlik sistemlerinin en parlak gelişmeleri sağladıkları dönem olmuştur. İki büyük dünya savaşından sonra, bir daha savaşın acılarını yaşamak istemeyen gelişmiş ülkeler 1950’li yılların başından itibaren sosyal refah devleti anlayışını hayata geçirmeye başlamışlardır. 1975 yılına kadar devam eden bu dönemde aşağıda sıralanan başarılar sağlanmıştır.

- Sosyal Güvenlik, modern hayatın vazgeçilmez unsurlarından biri olarak kabul edilmiş, bu kabulün gereğini yapmak üzere hukuki altyapı oluşturularak, mevzuat hazırlanmıştır.

- Başta bağımlı statüdekiler olmak üzere, bütün çalışan grupları ve nüfusun önemli bir kesimi veya tamamı sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

- Kişisel kapsamların gelişmesi yanında, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamı da genişletilmiş, ILO tarafından belirlenen tüm riskler, işsizlik ve aile ödenekleri dahil, sistem içine alınmışlardır.

- Sosyal güvenlik ivazlarının seviyesi yükseltilirken, özellikle işsizlik sigortasında olmak üzere, ivazların verilme süreleri uzatılmıştır. Nakdi ivazların enflasyona karşı korunmasını sağlamak üzere aylıkların endekslenmesi yoluna gidilmiş ve hatta refah artışını aylıklara yansıtacak formüller geliştirilmiştir. Sağlık gibi, hizmete çevrilerek sunulan sosyal güvenlik korumasında ise kapsam genişletilmiş, standartlar yükseltilmiştir.

- Sosyal güvenlik ivazlarına hak kazanma şartları kolaylaştırılmış, o ülkenin vatandaşı olmak veya belirli bir süre o ülkede yaşamış olmak koruma garantisine kavuşmak için yeterli sayılmıştır.

- Özellikle düşük gelirli gruplar düşünülerek, sigortacılık anlayışının ötesinde karşılıksız sosyal güvenlik garantileri sağlanmıştır. Hiç bedelsiz veya büyük ölçüde muafiyetler tanınarak geniş toplum kesimleri sistem içine alınmıştır.

- İnsanlık için katlanılmaz bir durum olarak kabul edilen fakirlik problemi ile mücadelede önemli mesafeler kaydedilmiştir.²⁸

1800'lerin başından 20. yüzyılın sonuna kadar geçen sürede ortaya çıkan sosyal güvenlik mekanizmaları 9 grup altında toplanabilir:

1) Sosyal yardımlar; belirli bir gelir düzeyinin altındaki bireylere kamu kurumları, hayır kuruluşları ya da dini cemaatlerce yapılan mali desteklerden oluşmaktadır.

2) Sosyal yardım sandıkları; ihtiyaç anında gereksinim duyan üyelere mali destek vermek üzere, genellikle aynı meslek ya da endüstrideki kişilerce oluşturulan yardımlaşma sandıklarıdır. Prim esasına dayanan bu sandıklar kamu kuruluşlarınca desteklenmektedir.

3) Sosyal hizmetler; ihtiyaç sahiplerine çeşitli sosyal alanlarda yapılan maddi olmayan yardımlardır.

4) İşveren mali yükümlülük programları, çalışanlara doğrudan veya dolaylı olarak, iş kazası gibi risklere karşı güvence sağlayan planlardır.

5) Mesleki emeklilik aylığı programları; emeklilik programları çerçevesinde, çalışanlara emeklilik, dul, yetim ya da maluliyet aylığı sağlayan primlerdir.

6) Tasarrufu teşvik programları; bireyleri kendi gelecekleri konusunda tasarrufa teşvik etmek amacıyla belli bir yaş sınırına kadar düzenli primler ödemesine dayanan programlardır.

7) Zorunlu tasarruf programları kamu tarafından idare edilip, gözetilen ve çalışanları tasarrufa teşvik eden programlardır.

8) Yaşlılık yardımları; kamu tarafından gelir düzeyi ve çalışma süresi dikkate alınmadan, tüm yaşlı nüfusa sağlanan düzenli yardımlardır.

²⁸ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.29-30.

9) Sosyal sigorta; kamu tarafından düzenlenen ve uygulanan, prim esasına dayalı sosyal güvenlik programıdır.²⁹

1.4.3.2. Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı Devletinde, ilk kuruluş yıllarından itibaren sosyal yardım ve sosyal hizmet niteliğinde çeşitli sosyal etkinlikler gerçekleştirilmiştir. İslamiyet’in yoksul, kimsesiz, hasta kişilere yönelik olarak öngördüğü kural ve kurumlar Osmanlı Devleti’nde sosyal güvenlik alanında çok önemli fonksiyonları yerine getirmiştir.

Bu arada, sadece belirli meslek mensuplarını kapsamına almış olmakla beraber, Osmanlı döneminde “Lonca Teşkilatları” da ekonomik olduğu kadar, sosyal alanda da hizmet veren kurumlardandır. Mesleki kuralların yanı sıra çırak, kalfa ve usta ilişkilerini düzenleyen Loncalar, aynı meslek kolundan “Harici Aza” adını verdikleri güçsüz, malul ve hasta kişilere yardım ve destek de sağlamışlardır.

Daha sonra özellikle, 1839 Tanzimat Fermanı’nı takip eden yenileşme hareketleriyle birlikte, devlet memurlarının aylıklarının ödenmesi belirli usul ve esaslara bağlanırken, devlet hizmetinde çalışanların geleceklerine ilişkin bir kısım güvencelere sahip kılınmaları da gündeme gelmiş ve bugünkü anlamda sosyal güvenlik ilk kez kamu görevlileri için düşünülmüştür.

Bu amaçla önce askeri personel için 1866’da ve daha sonra mülki personel için de 1880 yılında ayrı ayrı emeklilik sandıkları kurulmuştur. Bu sandıkların gelirleri, mensuplarının aylıklarından yapılan kesintiler ve çalıştıkları kurumlarca yapılan ödemelerden oluşturulmuştur.

Bu arada, ordunun harp araç ve gereçlerini imal eden ustalar için “Tophane”, tersanede çalışanlar için “Bahriye” ve Denizyolları İdaresi personeli için de “İdare-i Mahsuse” adıyla ayrı emekli sandıkları kurulmuştur.

Ancak, İdare-i Mahsuse adlı sandık dışında diğer sandıklar, II. Meşrutiyeti takiben 1909 yılında kaldırılmış; sivil ve askeri personel için ayrı ayrı sandıklar yerine, askeri ve idari personelin sosyal güvenlikleri, “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı” adı

²⁹ Çağatay Ergenekon, Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektiften Bir Bakış, Milli Reasürans Sigortacılık Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1998, s.31.

altında tek bir sandık çatısı altında birleştirilmiş ve Cumhuriyet dönemine bu sandık intikal etmiştir.

Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine intikal eden ve askeri ve mülki personeli, 1909 yılından itibaren tek çatı altına toplayan “Askeri ve Mülki Memurlar Sandığı”, hem sandık iştirakçisi personelin ve hem de bu personelin çalıştığı kurumların ödediği primlerden oluşan kaynakları kullanarak 1930 yılına kadar faaliyet göstermiştir.

Ancak, geçmişteki sürekli savaşlar sırasında şehit ve malul olanlar ile bunların dul ve yetimlerinin sayısındaki artışlar nedeniyle, zaman içerisinde sandık tarafından bağlanan aylıklar, mevcut gelir kaynaklarıyla karşılanamaz duruma gelince, 11.06.1930 tarihinde yürürlüğe konulan 1683 sayılı “Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu” ile prim sistemi terkedilmiş, sandıkça yapılan ödemelerin tamamının, devlet bütçesinden konulan ödeneklerle karşılanması uygulamasına geçilmiştir.

1683 sayılı Kanun, sadece genel bütçeye dahil kuruluşlar ile katma bütçeli 3 kuruluşu kapsamına almış; diğer katma bütçeli kuruluşlar ile özel idare ve belediyeler hakkında yeni bir düzenleme yapıncaya kadar eski hükümlerin uygulanmasını öngörmüştür.

Bir süre sonra özel idare ve belediyelerin mevcut gelirleriyle kendi personelinin sosyal güvenliklerini sağlayamayacakları anlaşıncaya, özel idare memurları ile öğretmenler için İçişleri Bakanlığı nezdinde, 1683 sayılı Kanuna göre faaliyet göstermek üzere, 1933 yılında 2097 sayılı Kanunla “Vilayetler Hususi İdareleri Tekaüt Sandığı” adıyla yeni bir sandık oluşturulmuştur.

Daha sonra, bu sandıklar kapsamına giremeyen kamu kuruluşları ve o kuruluşlarda görevli personel için de, sosyal güvenlik alanında, kendilerine özgü emekli sandıklarının kurulması dönemine geçilmiştir. 1947 yılına kadar prim esasına göre faaliyet göstermek üzere kamu iktisadi teşebbüsleri ile belediyeler ve katma bütçeli kuruluşlarda görevli bulunanlar için ayrı ayrı “Tekaüt Sandığı” veya “Emekli Sandığı” adı altında 9 sandık daha kurularak, emeklilikle ilgili toplam sandık sayısı 11’e yükselmiştir.³⁰

³⁰ T.C Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor, s.3-4.

Türk sosyal güvenlik sisteminin bugünkü yapısı esas olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde şekillenmiştir. Nitekim, 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilen hükümler doğrultusunda, gecikmeli olarak da olsa, 1945 yılında, İş Kanunu kapsamında çalışan sanayi ve hizmetler kesimi çalışanları için "İşçi Sigortaları Kurumu" oluşturulmuştur. Bu düzenlemeyi takiben sigorta kolları ile ilgili düzenlemeler gerçekleştirilmiş, sırası ile İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ile Analık Sigortası (1945), İhtiyarlık Sigortası (1950), Hastalık ve Analık Sigortası (1951), Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları (1957) oluşturulmuştur. 1952 yılında Basın İş, 1954 yılında da Deniz İş Kanunu kapsamındakiler sosyal sigorta kapsamına alınmıştır. 1964 tarih ve 506 sayılı SSK ile, İşçi Sigortaları Kurumu'nun ismi Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiş ve farklı sigorta kolları ile ilgili mevzuat tek bir kanun çerçevesinde toplanmıştır. Öte yandan, 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı'nın kurulması ile başlayan kamu kesimi çalışanlarına yönelik ayrı sosyal sigorta kurumları oluşturma geleneği, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, bu çok kurumlu yapı 1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile sonuçlandırılarak, SSK'dan sonraki ikinci önemli sosyal sigorta kuruluşumuz oluşmuştur. Bugünkü sosyal güvenlik sistemimizin önemli kurumlarından birini oluşturan, kendi adına bağımsız çalışan serbest meslek mensupları ile esnaf ve sanatkarları kapsamına alan Bağ-Kur ise 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bu üç kurum ile sosyal güvenlik sistemimizin sosyal sigortalar ayağının kurumsal yapılanması tamamlanmıştır. Sosyal sigortalarla ilgili bir başka önemli gelişmeyi, nüfusun ve iş gücünün önemli bir kesimini bünyesinde barındıran tarım kesimine yönelik sosyal sigorta kanunlarının çıkarılması oluşturmuş, 17.10.1983 tarihli 2925 ve 2926 sayılı Kanunlarla tarım kesiminde çalışan mevsimlik işçilerle, kendi adına bağımsız çalışan çiftçiler de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır.

Öte yandan, başta SSK ve Bağ-Kur olmak üzere, çeşitli zamanlarda yapılan yasal değişikliklerle sosyal sigorta kanunları ile kapsama alınan gruplar genişletilmiş ve yeni sigorta kollarının ilave edilmesi ile sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesi yükseltilmiştir. Yine, başlangıçta SSK ve Bağ-Kur mensupları için, en son olarak da Emekli Sandığı kapsamında olanlar için tanınan isteğe bağlı sigortalılık uygulaması ile de, bir süre çalıştıktan sonra çalışma hayatına ara verenlerin sosyal güvenliklerinin

devamına imkan sağlanmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminin ikinci ayağını oluşturan kamu sosyal güvenlik harcamaları ve sosyal yardımlar sistem içinde daha zayıf kalmış olmakla birlikte, bu kapsamdaki tedbirlerle de çeşitli kesimlere sosyal güvenlik garantisi sağlanmıştır. Nitekim, tazminat niteliğindeki ödemeler kapsamında değerlendirilebilecek olan, vatani hizmet tertibinden ödenen aylıklar, muhtaç asker ailelerine yardım, askeri ve sivil personele yönelik ödemeler ile sosyal koruma amacı taşıyan; 65 yaşını geçen muhtaç ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması, fakir ve muhtaç vatandaşlara yardım için oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları bu grupta yer alan sosyal güvenlik uygulamalarını oluşturmuştur. Yine kamu sosyal güvenlik harcamaları kapsamında olmak üzere yoksul vatandaşlara yeşil kart verilerek sağlık hizmetlerinin temin edilmesi ve kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklarla, yaşlılar ve özürllülere hizmet veren Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Türk sosyal güvenlik sisteminin önemli kurumları arasında yer almıştır.³¹

1.4.4. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Genel Durumu

Türkiye genç bir sosyal güvenlik sistemine sahip olmakla birlikte, 50 yıldan fazla bir süredir işleyen bir sisteme ve sosyal güvenlik tecrübesine sahip olmuştur. Türk sosyal güvenlik sistemi fiziki teşkilatlanma ve yetişmiş personel bakımından belirli bir noktaya gelmiş, özellikle SSK ve Bağ-Kur bütün Türkiye’de il düzeyinde hatta nüfusun yoğun olduğu bölgelerde ilçe düzeyinde örgütlenmiştir. Çalışan herkesi sosyal sigortalar kapsamına alacak düzenlemeler yapılmış, kurumsal altyapı oluşturulmuştur. Sosyal güvenliğin temel insan haklarından biri olduğu ve bu hakların asgari seviyede temininin sosyal devletin vazgeçilmez görevlerinden biri olduğu bütün kesimlerce benimsenmiştir. Bütün olumsuzluklara rağmen, nüfusun %85’inden fazlasını sosyal güvenlik garantisine kavuşturmuş bir sosyal sigortalar ağını geliştirmiştir.³²

Şimdi Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nin üç ana kuruluşu olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı’nın durumlarını inceleyelim.

³¹ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, İstanbul, 2004, s.29-31

³² Yusuf Alper, Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar, Bursa, 1999, s.47-49.

1.4.4.1 Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı (SSK), en büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 9.7.1945 tarih ve 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu adı ile kurulmuş, 1.3.1964 tarihinde yürürlüğe giren 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu adını almıştır. Son olarak, 4.10.2000 tarihli 616 sayılı KHK ve 6 Ağustos 2003 tarihli 4958 sayılı kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı adını alarak, bünyesinde SSK Sigorta İşleri ve SSK Sağlık İşleri isimli iki genel müdürlük bulunduran bir başkanlık olarak örgütlenmiştir. Kurum, yine aynı kanun ile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu haline getirilmiş ve mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumu olarak örgütlenmiştir. SSK Başkanlığı, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu hükümleri çerçevesinde, bu kanun kapsamındaki kişi ve grupların sosyal güvenlik garantisinin sağlanması işlemlerini yürütmektedir. Ancak, 1983 yılından itibaren 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortaları Kanunu kapsamında sigortalı olan tarım çalışanlarının sosyal güvenlik işlemlerini de Kurum üstlenmiştir. 506 sayılı Kanun, esas olarak hizmet akdi ile çalışan, sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu niteliğin dışına taşan, çalışan kesimler de kapsama alınmıştır. Kurum, kapsamındaki kişilere 506 sayılı Kanun çerçevesinde, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm tehlikelerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. Finansmanı, prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve işveren primleri ile sağlanmaktadır. Sigortalının prim oranı, işsizlik sigortası da dahil olmak üzere % 15 olup işverenin prim oranı ise % 20.5 ile % 28 arasında değişmektedir.³³

1.4.4.1.1. Sosyal Sigortalar Kurumunun Görevleri

- Sigortalıların, iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm hallerinde ilgili yasalarda tanınan ilgili yardımları sağlamak.
- SSK'dan sürekli iş görmezlik geliri, sakatlık ve yaşlılık aylığı almış olanların geçindirmekle yükümlü olduğu kişilere hastalık sigortası yardımı yapmak.
- Sigortalı erkeğin, sigortalı olmayan karısına analık yardımı yapmak.

³³ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.32

- Sigortalının ölümü halinde hak sahibi kimselere aylık veya gelir bağlamak ya da toptan ödeme yapmak.

- Yurt dışında çalışmakta olan işçilerin eş ve çocuklarına da sosyal yardım yapmak.

- Yurt dışında çalışmakta olan işçilerin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla ilgili devletlerle anlaşmalar yapmak.

- Sigortalıların ölümü halinde hak sahiplerine cenaze gideri karşılığı ödemek.

SSK'nın sigorta yardımlarının yanı sıra günümüzün sosyal güvenlik anlayışı doğrultusunda kurumdan emekli olanlar için huzurevleri ve yardım hastaneleri, rehabilitasyon merkezleri, çocuk bakımevleri açmak, sigortalıların konut edinmelerine kolaylıklar sağlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.³⁴

Tablo 1
SSK'nun Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi)

	1990	2000	2002	Değişim% (1990-2002)
Sosyal Sigortalar Kurumu (Toplam)	18977	34139	35261	86
1. Aktif Sigortalılar	3446	5283	5257	52
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	300	844	942	214
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	74	185	149	101
4. Aylık Alanlar	1596	3339	3748	134
5. Bağımlılar	13560	24488	25166	85
6. Aktif Sig/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	2,4	1,89	1,69	
7. Bağımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	4	4,41	4,55	

Kaynak: DPT, 8. BYKP (2001-2005), Ankara, 2001.

Bu tabloya göre, SSK tarafından toplam sigorta kapsamına alınan kişi sayısı 1990 yılından 2002'ye %86 oranında artmıştır. Ancak bu tabloda gözen çarpan olumsuz durum, aktif sigortalı oranı %52 artarken, aylık alanların %134 oranında artmasıdır. Bu orandaki dengesizlik SSK'nın olduğu gibi sosyal güvenlik sistemimizin önemli bir sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

³⁴ İzmir Ticaret Odası, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İzmir, 1995, s.29.

1.4.4.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumunun Finansmanı

SSK'nın temel gelir kaynağı sigortalıdan ve iş verenden alınan primlerdir. Primler, sigortalı ve işveren tarafından değişen oranlarda ödenir.

Primler dışında SSK'nın gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- Menkul kıymet gelirleri,
- Bağlı işletmelerden elde edilen gelirler,
- Genel bütçeden yapılan yardımlar,
- İdari para cezaları,
- İş kanununa göre uygulanan cezalardan bakanlıkça kuruma verilmesi uygun görülen pay,
- Bağışlar,
- Sair gelirler.³⁵

Tablo 2
506 Sayılı Kanuna Göre Prim Oranları (Brüt Ücret Üzerinden % olarak)

Sigorta Kolları	Prim Oranları		Toplam
	Sigortalı	İşveren	
İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları	-	1,5-7	1,5-7
Hastalık	5	6	11
Analık	-	1	1
Malullük, Yaşlılık ve Ölüm (MYÖ)	9	11	20
MYÖ (madenler için)	9	13	22
TOPLAM	14	19,5-27	33,5-41
Çıraklar (hastalık)	2	2	4
Sosyal Güv. Destek Primi	7,5	22,5	30
İsteğe Bağlı Sigortalılık	25	-	25

Kaynak: TÜSIAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform, Kasım 2004.

³⁵ İzmir Ticaret Odası, a.g.e., s.32

Tablo 2’de dikkat çeken husus, SSK’nın en önemli gelir kaynağı olan prim yükünün ağırlıklı olarak işveren üzerinde olması ve işsizlik primi hariç prim yükünün %33,5-41 arasında değişen yüksek bir orana ulaşmasıdır.

SSK’nın başlıca giderleri ise;

- ayrılan karşılıkları,
- sigorta aylık giderleri,
- yönetim giderleri,
- diğer giderleri,

sayabiliriz.

1.4.4.2. T.C. Emekli Sandığı

Emekli Sandığı 8.6.1949 tarih ve 5434 sayılı Kanunla, kamu kesiminde çalışan sivil ve askeri personeli sosyal güvenlik kapsamına almak üzere, o yıla kadar çeşitli memur grupları için oluşturulmuş sandıkların birleştirilmesi ile kurulmuştur. Maliye Bakanlığı bünyesinde bir sosyal sigorta kuruluşudur. KHK’ler ile sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar Emekli Sandığı’nı kapsamına almamış, bu kurum diğer sosyal sigorta kuruluşlarından ayrı tutulmuştur.³⁶

1.4.4.2.1. T.C. Emekli Sandığı’nın Görevleri

Emekli Sandığı, mensuplarına yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde koruma garantisi sağlamaktadır. Malullük sigortası içinde vazife malullüğü ve harp malullüğü uygulamaları da bulunmaktadır. Ayrıca, sandıktan gelir ve aylık almakta olan pasif sigortalılarla, bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk ve ana-babalarına sağlık sigortası kapsamında sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Sandık, iştirakçiden (sigortalıdan) ve çalıştığı kurumdan kesilen primlerle finanse edilmektedir. İştirakçiden kesilen kesenek (sigortalı primi) oranı % 16, çalıştığı kurumdan kesilen karşılık (işveren primi) oranı ise % 20’dir.

³⁶ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.33

Sandık, kendi mensuplarının sosyal güvenlik garantisinin sağlanması ile ilgili işlemler yanında, başta 2022 sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar olmak üzere, kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve aylıkların ödenmesi ile ilgili idari işlemleri de yürütmektedir.³⁷

Tablo 3
T.C. Emekli Sandığı'nın Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi)

	1990	2000	2002	Değişim (1990-2002)
T.C. Emekli Sandığı (Toplam)	8586	9766	10699	24
1. Aktif Sigortalılar	1560	2164	2373	52
2. Aylık Alanlar	843	1297	1409	67
3. Bağlımlılar	6182	6305	6917	11
4. Aktif Sig/Pasif sig. (1/2)	1,8	1,67	1,68	
5. Bağlımlılık Oranı ((3+2)/1))	4,5	3,51	3,51	

Kaynak: DPT, 8. BYKP (2001-2005), Ankara, 2001.

Tablo 3'te görüldüğü üzere 1990 yılından 2002 yılına aktif sigortalılar %52 oranında artmış buna karşın aylık alan sayısı %62 oranında artmıştır. Verilere bakıldığında, SSK'da olduğu gibi Emekli Sandığı'nda da aylık alanlardaki artış, prim ödeyen sigortalıların artışından fazla olmuştur.

1.4.4.2.2. T.C. Emekli Sandığı'nın Finansmanı

Emekli Sandığı'nın başlıca gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır:

- İşrakçilerin emeklilik keseneğine esas aylık tutarları üzerinden her ay kesilecek emeklilik kesenekleri,
- Emeklilik hakkı tanınan bir göreve ilk kez girenlerin ya da önceden emeklilik hakkı tanınan görevlerde bulunmadan çalışmakta olduğu görevi emekliliğe tabi hale getirilenlerin, emekliliğe esas ilk tam aylık ya da ücretlerden kesilecek giriş kesenekleri,
- Emekliliğe esas aylık ya da ücretleri yükselme suretiyle artanların ilk aya ait artış farkları,

³⁷ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.33

- Subay ve askeri memurlardan mahkeme kararı ile nasp ve rütbeleri düzeltilenlere ödenen aylık farklardan dolayı alınacak kesenek ve artış farkları,

- Emekli keseneği karşılıkları,

- İştirakçilerin aylık ya da ücretlerinden kurumlarınca kesilen inzibati para cezaları,

- Kurumlarda harç pulları dışında her çeşit pul, bilet ve yardım makbuzları satışından alınan satış aidatlarının yarısı,

- Sandık gelirlerinin işletilmesinde elde edilen karlar,

- Bağışlar ve başka çeşitli gelirler.

Emekli Sandığı'nın yukarıda sayılan kanuni gelirlerinin yanı sıra, plasman gelirleri de bulunmaktadır. Bunlar içinde,

- yönetim gideri karşılığı tahvil faizi,

- hisse senedi temettüsü, mevduat faizi,

- işletme geliri ve diğer gelirler bulunmaktadır.³⁸

Sandığın giderleri ise,

- emekli-dul ve yetim aylıkları,

- sağlık yardımları, plasman giderleri,

- yönetim giderleri,

- işletme giderleri,

- diğer giderlerdir.

³⁸ İzmir Ticaret Odası, a.g.e., s.32

1.4.4.3. Bağ-Kur

Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu), en son kurulan, ancak kapsamına aldığı kişi sayısı bakımından ülkemizin ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşudur. 2.9.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanunla kurulmuş, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi nam ve hesabına çalışanları kapsamına almıştır. Bağ-Kur'un hukuki statüsü 4.10.2000 tarih ve 619 sayılı KHK ve 2.8.2003 tarih ve 4956 sayılı Kanunla yeniden belirlenmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. SSK gibi Bağ-Kur da mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumudur.

Bağ-Kur, esas olarak 1479 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, sanayi ve hizmetler kesiminde kendi adına bağımsız çalışan, esnaf, zanaatkar ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliği ile ilgili olarak oluşturulmuş, ancak 1983 yılından sonra 2926 sayılı kanun kapsamında sigortalı olan tarım kesiminde kendi adına bağımsız çalışanların da (çiftçilerin) sosyal güvenlik garantisini sağlama görevini üstlenmiştir. SSK gibi, Bağ-Kur kapsamında olanlar için zorunlu sigortalılık esas olmakla birlikte, isteğe bağlı sigortalılık uygulaması da vardır. Bağ-Kur, başlangıçta yalnızca yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde sosyal güvenlik garantisi sağlarken, 1985 yılından itibaren kademeli olarak sağlık sigortası uygulaması da başlamış, 1.1.1989 tarihinde bütün kurum mensuplarının kapsama alınması tamamlanmıştır. 2926 sayılı Kanun kapsamında olan sigortalıların sağlık sigortası kapsamına alınması ise Eylül 1999 tarihinden itibaren gerçekleşmiştir. Bağ-Kur'da, basamak sistemine dayalı bir sigortalama esası vardır. Toplam 24 basamağın ilk 12 basamağı zorunlu ve yılda bir, 13-24 arası ise iki yılda bir isteğe bağlı olarak yükseltilebilmektedir.³⁹

1.4.4.3.1. Bağ-Kur'un Görevleri

Bağ-Kur'un amacı, kanunla ve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan, sosyal güvenlik kurumları kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı bulunmayan, kendi nam ve hesabına çalışan esnaf-sanatkarlar ve diğer

³⁹ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.34.

bağımsız çalışanlarla tarımda kendi adına bağımsız çalışanların sosyal güvenliklerini sağlamaktır.⁴⁰

Bağ-Kur'un temel görevi, kapsamına giren sigortalıların sosyal güvenliklerini sağlaması konusunda her türlü görevi yerine getirmektir. Kurum kapsamındaki kişilere, diğer sosyal güvenlik kuruluşlarının sağladığı benzer nitelikteki hizmetleri sağlar.

Tablo 4
Bağ-Kur'un Kapsama Aldığı Nüfus (Bin Kişi)

	1990	2000	2002	Değişim (1990-2002)
Bağ-Kur (Toplam)	13361	15036	15548	16
1. Aktif Sigortalılar	1967	2182	2193	12
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	106	255	238	124
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	752	876	891	18
4. Aylık Alanlar	595	1277	1394	134
5. Bağımlılar	9940	10446	10833	9
6. Aktif Sig/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	4,7	2,59	2,38	
7. Bağımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	3,7	3,54	3,68	

Kaynak: DPT, 8. BYKP (2001-2005), Ankara, 2001.

Bağ-Kur kapsamına aldığı kişi bakımından incelendiğinde, aktif sigortalılarda az bir artış olmasına karşın, isteğe bağlı sigortalı ve aylık alanlarda ciddi bir artış meydana gelmiştir.

1.4.4.3.2. Bağ-Kur'un Finansmanı

Bağ-Kur'un gelirleri şu kalemlerden oluşmaktadır;

- Sigortalıların ödeyecekleri primler,
- Hükmedilecek para cezaları,
- Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak bağış ve vasiyetler,
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edeceği gelir,
- Gerekli durumlarda genel bütçeden yapılacak yardımlar,

⁴⁰ İzmir Ticaret Odası, a.g.e., s.41.

- Kurum iştirak ve kuruluşlarını gelirleri.

Kurumun başlıca gider kalemleri ise,

- Yaşlılık, ölüm, sağıık sigortası giderleri,

- Yönetim giderleridir.⁴¹

⁴¹ İzmir Ticaret Odası, a.g.e, s.44.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ

2.1. Dünya'da Sosyal Güvenlik Sistemleri

Sosyal güvenlik harcamalarının toplam yurtiçi hasıla içindeki payı itibariyle gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar görülmemesine karşın, sosyal güvenlik sistemleri finansman ve idari düzenlemeler açısından farklılıklar göstermektedir. Dünya genelinde temel olarak üç farklı sosyal güvenlik modelinden söz edilebilir.

İlk sistem, hem kuşaklar arasında hem de aynı kuşak içindeki farklı yaş grupları arasında reel gelirin yeniden dağıtılması esasına göre işlediği için dağıtım sistemi (pay-as-you-go) olarak adlandırılır. Dağıtım sistemlerinde, genel olarak tanımlanmış fayda esasına göre hak sahiplerine ödeme yapılır. Bu tür sistemlerde çoğu zaman ödemelerle sosyal güvenlik olanaklarından yararlananların katkıları arasında kesin bir bağlantı yoktur. Dağıtım sistemi, iki farklı şekilde finanse edilebilir. İlkinde, sosyal güvenlik harcamaları sosyal sigorta primleri aracılığıyla finanse edilir (sosyal sigorta modeli). Bu model, genellikle merkezi bütçeden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir kurumsal yapı altında örgütlenmiştir. İkincisi ise, ağırlıklı olarak vergi gelirleri aracılığıyla finanse edilen modeldir (sosyal yardım modeli). Bu modelde, sosyal güvenlik harcamaları genel bütçenin bir parçası olarak değerlendirilebildiği gibi, alt düzeydeki bir kamu kuruluşuna yetki devredilerek sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ve yönetimi sağlanabilir.

Finansman açısından hem vergi hem prim gelirlerinin kullanıldığı karma dağıtım sistemleri de mevcuttur. Daha az yaygın olmakla birlikte, dağıtım sisteminin yanı sıra meslek grupları temelinde örgütlenmiş sosyal güvenlik sistemlerine de rastlıyoruz. Yasal olarak hükümetler tarafından düzenlenen ve denetlenen bu sistemler, özel sektör tarafından yönetilir. Geçmişte tanımlanmış fayda ve kısmi fonlama esasına göre işleyen bu sistemler, giderek tanımlanmış katkı esasına göre işlemeye başlamıştır.

Son olarak, çalışanların yaşlılık dönemlerini finanse edebilmek için gençliklerinde tasarruf yapmalarını gerektiren bireysel tasarruf hesaplarına dayalı sigorta sistemleri mevcuttur. Bu sistem, tanımlanmış katkı ve tam fonlama esaslarına göre işler. Ödemeler önceden belirlenmediği için, fonlardan elde edilecek getiriye ilişkin yatırım riski genellikle çalışanlar ve emeklilerce yüklenilir. Sistem, devlet tarafından zorunlu hale getirilen tasarruf hesaplarına dayanabildiği gibi, özel firmalar tarafından idare edilen fonlara da dayanabilir.⁴²

2.1.1. Dünya'daki Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Durumu

Sosyal güvenlik sistemleri, 20. yüzyılın başlarından itibaren ve özellikle de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulmuş ve geliştirilmiştir. 1945-1975 yılları arasındaki dönem, sosyal güvenlik sistemlerinin en görkemli yılları olarak anılır. Çünkü elverişli ekonomik konjonktür, sosyal güvenlik kapsamının sürekli bir biçimde genişletilmesine ve yardımların küçümsenmeyecek düzeylere ulaşmasına imkan tanımıştır. Gerçekten, maliyeti çok ağır olan sosyal güvenlik, istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklendiği dönemlerde fazla güçlükle karşılaşmadan doğal gelişme seyrini izler. 1929'den bu yana ilk kez bu boyut ve sürekliliği ile yaşanan ekonomik kriz göstergeleri tersine çevirerek, sosyal güvenlik sistemlerini önemli ve çözümü güç sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. 21. yüzyıla uzanacağına kesin gözüyle bakılan bu süreç, toplumları sosyal güvenlik sorunları üzerine yeniden düşünmeye ve çözümler oluşturmaya yöneltmiştir. Toplumlar 21. yüzyılın sosyal güvenlik modelini bugünden itibaren oluşturmak zorundadırlar. Çünkü sosyal güvenliğin etkileri uzun bir zaman dilimine yayılır. Kısa dönemli çözümler fazla önem taşımaz. İşte, belirtilen bu nedenler, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeleri sosyal güvenlik sistemleri üzerinde yeniden düşünmeye, reform çabalarına yöneltmiştir.⁴³

Hemen hemen bütün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri, dağıtım esasına dayalıdır. PAYG (Pay As You Go) ve devlet tarafından yönetilmektedir. Tarihsel gelişme, şu andaki kurumlaşma ve yapılanma açısından farklı

⁴² Ayşe Peker, a.g.e, s.3-4.

⁴³ TOBB, a.g.e, s.254.

olmakla beraber, bütün sosyal güvenlik sistemleri ekonomik yaşama getirdikleri katkı ve yük bakımından birbirlerine çok benzemektedir.⁴⁴

Dünya’da ve Türkiye’de sosyal güvenlik sistemleri belirli ideolojik rejimlerin çerçevesinde şekillenmiştir. Yani sosyal güvenliğin sınırları, esas alınan ekonomik rejimlere göre ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ancak liberal ve sosyal-demokrat rejimler, sosyal güvenliğin temelini oluşturduğu ve günümüzde yaygın biçimde uygulandığı için başlıca ekonomik rejimler olarak ele alınabilir. Bu nedenle söz konusu rejimlerdeki sosyal güvenlik sistemlerinden söz etmek gerekmektedir. Liberal ve sosyal-demokratik rejimlerde yer alan sosyal güvenlik sistemlerinin özelliklerinin belirtilmesi, bunların daha iyi kavranabilmesi açısından zorunludur.⁴⁵

Türkiye’deki sosyal güvenlik sistemi liberal refah rejimi anlayışı temel alınarak belirlendiği için, bu sistem üzerinde daha ayrıntılı durmak gerekir. Liberal sosyal güvenlik sisteminin temeli Keynes’e dayanır. Bu iktisatçının Beveridge ile birlikte oluşturduğu ve 1945’lerden sonra etkinlik kazanan liberal kollektivizm felsefesi ve bununla birlikte liberal refah anlayışı, dünyanın çoğu ülkesinde sosyal güvenlik sistemlerine kaynaklık etmiştir.⁴⁶

Bu refah rejiminin özünü piyasa mantığı oluşturmaktadır. Liberal rejim çerçevesindeki sosyal güvenlik anlayışında, toplumun mümkün olan en geniş kesimine asgari düzeyde bir koruma sağlamaktır. İlke olarak bu sınır aşılmamaktadır. Bunun üzerinde bir imkan ve gelir düzeyinin sağlanması ise kişilere bırakılmaktadır. Bunu gerçekleşmesi amacıyla kişilerin özel sistemlere katılımı öngörülmekte ve teşvik edilmektedir.

Devletin kişilere sağladığı sosyal yardımların verilmesindeki kriter ise, sosyal kurumdan yoksun olunduğunun kanıtlanmasıdır. Ancak bu takdirde, kişilere sosyal yardımlar yapılmaktadır. Böylece asgari düzeyde eşitlik sağlanması amaçlanmaktadır.

⁴⁴ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.77.

⁴⁵ İzmir Ticaret Odası, a.g.e., s.1.

⁴⁶ Tülay Arın, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejimlerinin Çelişkileri ve İflası, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Mayıs 1994, Kemer, s.4.

İkinci olarak, sosyal-demokratik rejimlerin sosyal güvenlik anlayışından söz etmek gerekir. Bu rejimlerde sosyal güvenlik kurumlarının temel özellikleri yüksek düzeyde sosyal koruma, eşitlik, gelir desteği gibi öğelerdir. Liberal rejimdeki piyasa unsurunun yerini bu sistemde kamu çıkarları almaktadır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesinde ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte bu hizmetler, çoğu ülkede devletin bir gereği olarak kamusal niteliktedir. Bu rejimlerde sosyal güvenliğin finansmanında devlet ön plandadır. Ancak özel sigorta sistemleri de sosyal demokratik rejimlerde yer almaktadır.⁴⁷

2.1.2. PAYG (Pay As You Go) Emeklilik Sigortası

Dağıtım esasına dayalı kamu emeklilik sigortalarının en önemli ortak noktası bu sistemlerin “fonlaşmamış” ve “bireyselleşmemiş” olmasıdır. Bu sistemde, çalışanlardan kesilen vergiler bireysel hesaplara gitmemekte, aynı mali yıl içerisinde emeklilere yaşlılık maaşı olarak ödenmektedir. İngilizce’de "Pay As You Go" (PAYG) olarak bilinen bu sistem, genç nesillerden yaşlılara ve yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere gelir dağıtımı yapan bir kurumdur. Bireyin ödediği vergilerle yaşlılığında alacağı emeklilik maaşı arasındaki bağlantı sadece kısımdır; çalışma yaşamı boyunca kesilen vergiler üzerinde bireyin hiç bir mülkiyet hakkı yoktur; bu vergilerle oluşturulan kaynakların ne şekilde kullanılacağı ve kendi emeklilik maaşı konusunda tüm yetki politikacılara bırakılmıştır. PAYG sigorta sisteminin gerek bireye gerekse genel ekonomiye katkısını daha iyi anlamak için bu sistemin olumlu ve olumsuz yönlerine kısaca değinmek gerekir. İlk olarak, aynı bireyin iki değişik sistem içinde ödeyeceği vergiler ve alacağı emeklilik maaşları karşılaştırılacaktır. PAYG sisteminin emeklilik maaşı artışlarını, enflasyon ve üretkenlik artışına endekslediğini varsayalım. Bu durumda bireyden kesilen emeklilik vergisinin “reel getirisi” ekonomideki nüfus ve üretkenlik artışı oranlarının toplamına eşittir. Bireyin 30 yıl içinde emekli olmayı planladığını ve bu süre içinde ortalama getirinin, yani nüfus ve üretkenlik artış oranlarının toplamının % 2 olacağını varsayalım. PAYG sistemine alternatif bir sistem olarak tamamen özelleştirilmiş bireysel emeklilik sistemini ele alalım. Aynı 30 yıllık

⁴⁷ İzmir Ticaret Odası, a.g.e., s.1-2.

süre içinde bu özel hesaplardaki ortalama yıllık getirinin % 6 olacağını varsayalım.⁴⁸ Bu şartlar altında toplam 1,000 ABD doları emeklilik vergisi ödeyen bir hane halkı PAYG emeklilik sistemi içinde 30 yıl sonra 1,811 ABD doları geri alır. Aynı hane halkı bireysel emeklilik hesabı açabilse, 30 yıl sonra 1,811 dolar geri alabilmek için sadece 311 ABD doları tasarruf etmesi gerekir. Diğer bir deyişle, 30 yıl sonra PAYG sisteminin sağladığı yaşam standardına ulaşabilmek için bireysel sistemde yapılması gereken katkı yaklaşık olarak % 70 daha düşüktür. Aynı birey, özel emeklilik hesabında 1,000 dolar tasarrufta bulursa, 30 yıl sonra geri alacağı miktar 5,744 dolar olur ki sistemin getiri oranları yıllık bazda sadece % 4 gibi küçük bir farklılık göstermesine karşın, 20-30 yıl gibi bir çalışma ve tasarruf süresi sonunda çok büyük birikim farklılıklarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, özel emeklilik sistemi, hem bireyin refah düzeyini artırmakta hem de biriken fonlar, yeni sermaye stoğu ve istihdam yaratabilmektedir.

Ekonomik teori, PAYG emeklilik sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini şöyle özetler:

Olumlu yönler:

- Bireye yıllık gelir sigortası sağlar; birey yaşadığı sürece emeklilik maaşı alır.
- Bireyin yaşamı boyunca karşılaşacağı işsizlik ve maaş belirsizliğine karşı bireyi kısmi olarak sigorta eder.
- Bireyin emeklilik maaşını genel ekonomideki ve özellikle sermaye piyasalarındaki fiyat ve getiri dalgalanmalarından korur.

Olumsuz yönler:

- Tasarrufu azaltır; tasarruf oranı yüksek olan 30-60 yaşları arasındaki bireylerden, gelirinin büyük bir kısmını tüketime ayıran yaşlılara kaynak aktarır; yavaşlayan sermaye birikimi yeni iş sahalarını ve olanaklarını ve dolayısıyla istihdamı ve reel ücretleri azaltır.

⁴⁸ Bireysel emeklilik hesabının % 60 Amerika'daki S&P 500 endeksine ve %40 Aaa Reytingli şirket tahvillerine yatırıldığı varsayılan, bu portföyün son 40 yılda ortalama getirisi % 6'dır.

- Bireyin emek arzını ve iş verenin işçi talebini azaltır; yüksek vergi oranı yüzünden kayıt dışı ekonomiyi özendirir; dolaylı olarak bütçeye ek yük getirir.

- Özellikle düşük gelirli bireylerin refahını düşürür; bu bireylerin vermek zorunda oldukları sigorta vergileri, zaten kredi piyasalarından faydalanamayan ve gelirinin hemen hepsini tüketime harcayan bireylere ek bir yük getirir.⁴⁹

2.1.3. Dünya'daki Sosyal Güvenlik Sistemleri Modelleri

2.1.3.1. Örnek Bir Model: Şili Deneyimi

2.1.3.1.1. 1981 Öncesi Şili Ekonomisi

Şili ekonomisi uzun yıllar dikkati çekmeyen bir büyüme, buna karşılık çok yüksek enflasyon ve sosyal uyuşmazlıkların yaygın olduğu bir yapı ile tanınmaktaydı. 19. yüzyılda ülke ekonomisi başarısızdı. 20. yüzyılda devletin ekonomideki rolü belirgin bir biçimde artmıştır. Devlet müdahalesinin büyümeyi hızlandıracağı ve eşitsizlikleri azaltacağı düşünülmüştür. 1970'lere kadar Şili, Latin Amerika'nın en zayıf ekonomisine sahip olmuştur. Bu tarihten itibaren Şili ciddi bir değişim süreci geçirmiştir. Piyasa kökenli reformlar sayesinde ilke 1986-1996 döneminde hızlı bir büyüme trendi yakalamış ve yıllık ortalama %7 büyümüştür. Şili ekonomisinde en önemli değişimlerden biri emeklilik sisteminde olmuştur. Bu reformla Şili etkinliği sınırlı dağıtım sisteminden özel olarak yönetilen fon sistemine geçmiştir.

2.1.3.1.2. 1981 Öncesi Sosyal Güvenlik Sistemi

Şili'de 1978'den önce 100'den fazla emeklilik programı, 32 tane ayrı emeklilik kurumu tarafından yönetiliyordu. Hemen hemen hepsinde değişik emeklilik hak kazanma kuralları bulunan bu sistemlerde kazanılan aylıklarla emekli aylıkları arasında yakın bir ilişki yoktu. 1950'lerden sonra, emeklilik reformu için araştırmalar başlatıldı. Carlos Ibanez (1952-1958), Jorge Alessandri (1958-1964) ve Eduardo Frei (1964-1970) hükümetleri sırasında kurulan araştırma komisyonları sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını şöyle özetlediler:

⁴⁹ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.77-79.

- Gerek işveren gerekse çalışanlar açısından PAYG sistemi çok masraflı ve pahalı olarak işletilmektedir. 1981 öncesinde, sisteme vergi ödeyen çalışanların % 94'ünü kapsayan 3 emeklilik ve sağlık sigortası kurumunun (Servicio de Seguro Social, Caja de Prevision de Empleados Particulares, Caja Nacional de Empleados Periodistas) kestiği vergi oranı ortalama olarak % 50'nin üstündedir.⁵⁰ Bu yükseklikteki vergi oranı doğal olarak hem çalışanı hem de işvereni kayıt dışı ekonomiye sürüklemekte ve ekonomide iş ve üretim kaybına sebep olmaktadır.

- 32 ayrı emeklilik kurumunun yol açtığı kaynak israfı bir an önce önlenmelidir.

- Sistem çalışan için adil değildir; gerek vergi oranları gerekse verilen vergiye tabi emeklilik aylığı, bağlı olunan kurumdan kuruma büyük farklılıklar göstermektedir.

- Kayıt dışı ekonomiyi özendirmesi bir yana bu kesimdeki çalışanların hiçbir sigortası yoktur.

- Sistem aslında PAYG bile olamadığı için devlet sürekli olarak açık kapatmak zorunda kalmakta ve kaynak israfı bu yüzden daha da artmaktadır.

1970'lere gelindiğinde, 32 değişik kamu sistemini yönetmek üzere binlerce kanun ve yönetmelik, gene binlerce kamu çalışanı tarafından yorumlanıp, emeklilik aylıkları hesaplanıyordu. Sadece emeklilik vergi oranı ortalama olarak % 26 idi. Ayrıca, bu karmaşık sistem PAYG bile olamamıştı ve her yıl Şili devletinin bütçesine GSYİH'nın % 4'ü kadar ek yük getirmekteydi.⁵¹

2.1.3.1.3. Reformun Ana Unsurları

- 1981 yılında bireysel hesaplara dayanan tamamen özel emeklilik sistemine geçti. 1981 yılından önce çalışanlar bu sisteme girmekte serbest bırakıldılar. 1983'den sonra sigortalı olanlar ise sisteme girmeye zorunlu tutuldular.

⁵⁰ The Chilean Pension System, Superintendency of the Fund Administrators, Santiago, Chile, Mayıs 2003.

⁵¹ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.95-96.

Tablo.5
Yeni Sistemin Katılımcı Oranı (%)

Yıl	Bireysel/Çalışan	PAYG/Çalışan	Toplam/Çalışan
1989	56,81	8,12	64,93
1992	63,84	6,47	70,31
1995	66,99	5,1	72,09
1998	68,31	3,76	72,07
2001	69	3,05	72,05

Kaynak: The Chilean Pension System, 4th Edition, The Superintendency of Pension Fund Administrators, May 2003.

- Bireysel hesaplara zorunlu olarak en az %10, en fazla %20 katkı payı yatırılabilirdi. Vergiye tabi bırakılan gelirler düşürüldü. İşverenler bireysel hesaplara katkıda bulunmakta serbest bırakıldı, bu katkılarda vergiden muaf tutuldu.
- Bireysel hesaplar AFP denilen Bireysel Emeklilik Yatırım Şirketleri tarafından yönetilir. AFP'ler çok sıkı denetim ve kısıtlamalar altındadır.
- Normal emeklilik yaşı erkekler için 65, kadınlar için 60 olarak belirlendi.
- Sistem sakatlık ve ölüm aylığı da vermektedir.
- Devlet emeklilik sisteminin mali garantörüdür.
- Eğer sigortalının birikimleri emeklilik süresi sonunda emekliliğini sağlayacak düzeyde değilse, devlet sigortalıya yardımda bulunur.

2.1.3.2. Meksika Deneyimi

2.1.3.2.1. Genel Çerçevesi

Meksika, emeklilik sistemini 1997 yılında çeşitli politika değişiklikleri ile özelleştirmiştir. Şili reformu gibi Meksika emeklilik reformu da özel emeklilik planlarına dayalı olarak oluşturulan yeni model dağıtım sisteminin yerini almaktadır. Buna karşılık, Meksika sistemi bazı yönleriyle Şili sisteminden ayrılmaktadır. Meksika emeklilik sistemi Latin Amerika'da en kapsamlı ve en yeni program niteliğindedir. Reform, sigorta sistemini yaşlılık sigortası, malullük, hayat sigortası ve emeklilik sağlık

harcamaları sigortası biçiminde sigorta sistemini bölmesi sonucunu doğurmuş ve reform hükümleri Eylül 1997’de yürürlüğe girmiştir.⁵²

2.1.3.2.2. Reformun Esasları

2.1.3.2.2.1. Emeklilik Yatırım Hesabı

Meksika’daki işçiler özel bir yatırım firması seçmekte, kendi yaşlılık sigortalarını bu hesaplara yaptıkları katkılarla yönetmektedirler. Yeni sistem, işçinin emeklilik hesabında biriken miktarın, işçinin emeklilik yaşına ulaştığında hesaplanmasını öngörmektedir. Hesaplanan bu miktar işçinin Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü’nden alacağı muhtemel ödeme miktarıyla karşılaştırılmaktadır. Eğer, işçinin Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü’nden alacağı muhtemel ödeme miktarı daha fazla ise, özel hesaptaki fon Meksika Sosyal Güvenlik Enstitüsü’ne aktarılmaktadır. Bu Kurum işçiye emeklilik ödemeleri yapmaktadır. Buna karşılık, özel hesapta biriken miktar daha fazla ise, emeklilik ödemeleri ilgili fon işletmesi tarafından yürütülmektedir.⁵³

2.1.3.2.2.2. Konut Fonu

%5 işveren katkısı ile oluşan konut fonu da emeklilik fonu gibi yürütülmektedir. Fonun işletmesiyle oluşan tasarruf hesabındaki getiriler, bu hesaptaki faiz gelirleri ve işletme gelirlerinden oluşmaktadır.⁵⁴

2.1.3.2.2.3. Çekilme

Meksika’da Şili’dekine benzer şekilde emeklilik çapına ulaşan çalışan, ya hayatı boyunca alacağı bir emeklilik aylığını kabul eder ya da belli bir program kapsamında sistemden çekilebilir. Ancak hükümet ihtiyacı olanlara asgari bir emekliliği

⁵² TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.28.

⁵³ NCPA, “Privatizing Social Security in Latin America”, s.7.

⁵⁴ Wallisler-Becker, Social Security Privatization: Experiences Abroad, s.5.

garanti etmektedir. Bu garanti edilmiş aylığın miktarı asgari ücrete eşit olmakta ve genel vergilerden finanse edilmektedir.⁵⁵

2.1.3.2.2.4. Garanti Edilmiş Aylık

Eğer işçinin tasarrufları garanti edilmiş asgari emekliliği karşılamaya yetmiyorsa, Sosyal Güvenlik Enstitüsü asgari emeklilikle işçinin hesabı arasındaki miktarı karşılamak suretiyle aşamalı geçişi mümkün kılmaktadır. Garanti edilmiş en az emeklilik aylığı ortalama ücretin %40'ı olmak üzere cari asgari ücrete eşit bir şekilde düzenlenmiştir.⁵⁶

2.1.3.3. Arjantin Deneyimi

2.1.3.3.1. Genel Çerçevesi

Arjantin emeklilik reformu dağıtım sistemi ile, bireysel emeklilik sisteminin birlikteliğinden oluşmaktadır. Dağıtım sistemi bir temel oluşturmakta, buna bireysel hesaplara dayalı emeklilik fonları ilave olmaktadır. İşçiler emeklilik hakkı kazanabilmek için eski veya yeni sisteme, ya da her ikisine birden en az 30 yıl prim ödemiş olmalıdırlar.⁵⁷

Bu sistemde ikili bir finansman söz konusudur. İlk olarak, emeklilerin geliri ile ilgili olmayan emeklilik sigortasından sağlanan getiri sayılabilir. İkinci kaynak ise, bireysel hesaplardan veya gelire dayalı emeklilik gelirlerinden sağlanmaktadır.⁵⁸

Tablo.6
Arjantin Emeklilik Sisteminin açıkları(Milyon Pezo)

Yıl	Gelirler	Harcamalar	Açık
1995	10489	14239	3750
2000	11586	14865	3279
2005	12546	14661	2115
2010	13463	14334	871
2015	14126	13879	-247
2020	14490	13373	-1117

Kaynak: Wallisler-Becker, Social Security Privatization: Experiences Abroad, January 1999.

⁵⁵ NCPA, a.g.e. , s.7.

⁵⁶ Wallisler-Becker, a.g.e., s.5.

⁵⁷ NCPA, a.g.e. , s.4.

⁵⁸ Wallisler-Becker, a.g.e., s.1.

Tablo 6’de görüldüğü üzere 1995’de 3750 milyon Pezo olan Sosyal Güvenlik Sistemi açıkları, kademeli olarak azalarak 2020 yılında 1117 milyon Pezo fazlaya dönüşecektir.

2.1.3.3.2. Reformun Esasları

2.1.3.3.2.1. Primler

Çalışanlar ister dağıtım sistemini, ister bireysel hesap sistemini kabul etsinler, ücretlerinin %11’i oranında prim yatırmak zorundadırlar. İşverenler de ücretlerin belli bir oranında katkı yapmakla yükümlüdür. 1996 yılında işverenlerin bu yükümlülüğü %12 düzeyine çekilmiştir. Bağımsız çalışanların toplam prim oranı ise %27’dir.⁵⁹

2.1.3.3.2.2. Emeklilik

Sistemde en az 30 yıl katkı payı yapan tüm erkek işçiler 64’e, kadın işçiler ise, 59 yaşına geldikleri zaman temel emekliliğe hak kazanırlar. 30 yılı aşan katkılar için, her yıl %1 oranında katkı yapılmaktadır. Sosyal Güvenlik yönetimi bu temel emeklilik sistemini yönetmekte ve finanse etmektedir.⁶⁰

2.1.3.3.2.3. Tazmin Edici Ödeme

Dağıtım sistemini tercih eden işçi ilave yardımlardan yararlanmakta ve bu tarihte işçi emekli olmadan önceki 10 yıl zarfında ortalama yardım almaktadır. İşçi yeni emeklilik sistemine yaptığı katkıya esas teşkil eden ortalama ücretin %85’i oranında bir gelir elde eder. Dağıtım sisteminde kalan işçiler için sosyal güvenlik yönetimi ayrıca malullük ve yaşam sigortasını da kapsama almaktadır.⁶¹

⁵⁹ NCPA, a.g.e. , s.4.

⁶⁰ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İstanbul, 1999, s.85.

⁶¹ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.85.

2.1.3.4. Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da Yeni Bir Sistem

2.1.3.4.1. Çek Cumhuriyeti

Çekoslovakya'nın Çek Cumhuriyeti ve Slovakya olarak ikiye ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyeti sosyal garanti, sosyal dayanışma ve finansmana iştirak ilkelerini hayata geçirmeye yönelik kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu yapma eğilimine girdi. AB ülkelerinin sahip olduğu standartları hedefleyen, piyasa ekonomisine geçişi ve Avrupa ile entegrasyonu gerçekleştirmeyi kolaylaştırması beklenen bu reform ile üç ayaklı bir sistemin kurulması öngörülmüştür.

- Devlet tarafından garanti edilen ve asgari seviyede garanti sağlayan zorunlu emeklilik sistemi,
- Tamamlayıcı ve gönüllü grup programları,
- Tamamlayıcı ve gönüllü bireysel tasarruf programları.

Eski sistemin giderlerinin devlete yüklendiği bir geçiş dönemi düşünülmüştür. Yeni sistemin ilk ayağının sosyal sigorta prensipleri ile çalışması, sosyal güvenlik ivazlarının ortalama ücret esas alınarak endekslenmesi, işverenlerin %20.4 ve sigortalıların %6.8 oranında prim ödemeleri öngörülmüştür.

Emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi ve kadınlarda 61 erkeklerde ise 62 olması ile ilgili değişiklik olmuştur.

Primler işveren ve sigortalılar tarafından birlikte ödenecektir. Prim miktarları gelirin bir oranı olarak değil, maktu miktarlar olarak belirlenmiştir. Bu fonlarda toplanan paralar vergiden muaftır.⁶²

⁶² TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.65-66.

2.1.3.4.2. Macaristan

Kısmen çalışanların da prim ödeyerek katıldıkları bir kamu emeklilik sistemine sahipti. 1991 yılında emeklilik yaşını kadınlarda ve erkeklerde yükselten bir düzenleme yapıldı. Bu düzenlemede, gelecekte üç ayaklı bir sosyal güvenlik sisteminin kurulmasıyla ilgili hususlara da yer verilmiştir. Buna göre yeni sosyal güvenlik sisteminin;

- Belirli bir geliri garanti eden temel bir emeklilik programı,
- İşçiler ve işverenler tarafından ödenen primlerle finanse edilen, zorunlu olarak iştirak edilen tamamlayıcı emeklilik programları,
- Gönüllü olarak iştirak edilen tamamlayıcı programlar,

üzerine oluşturulması öngörülmüştür. 1993 yılında emeklilik fonlarının kurulmasını sağlamaya yönelik bir yasal düzenleme hazırlanmıştır. Mevcut sistemin, ana esaslarını koruyarak birinci ayağı oluşturacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve üç ayaklı yeni sisteme geçişin ise ancak 21. yüzyılda mümkün olacağı öngörülmüştür. Temel emeklilik programlarında primler ağırlıklı olarak işverenler üzerindendir ve aylıklar ortalama ücretlere bağlı olarak hesaplanacaktır.⁶³

2.1.3.5. AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik

Birlik üyesi ülkelerde uygulanmakta olan sosyal güvenlik sistemleri, ulusal yasalarla düzenlenmiş olduğundan işleyişleri ve yapıları bakımından ilgi çekici farklar göstermektedir.⁶⁴ Örgüt yapılarına baktığımızda genelde AB ülkeleri arasında üç tip idari yapının dikkat çektiği gözlenmektedir. Bunlar;

- 1) Kamu yönetimlerinin idaresinde olan sistem; bu sistem devlet ya da yerel yönetimlerce uygulanmakta ve sosyal alanda yapılan tüm

⁶³ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.66-67.

⁶⁴ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.88.

yardım ve hizmetler tek elden gerçekleştirilmektedir. İngiltere ve Danimarka buna örnektir.

- 2) Birçok sandığın idaresinde olan sistem; zorunlu sigortalılığı kapsayan bu sistemde sigortalıların meslekleri kapsamında hangi sandığa bağlı olduğu belirlenmektedir. Fransa buna örnektir.
- 3) Sigortalının seçim serbestisine tabi olduğu sistem; Almanya ve Hollanda’da uygulanan bu sistemde her çalışan işletmeye ait sandığa kaydolma serbestisine sahiptir. İngiltere’de de bu sistem kısmen uygulanmaktadır.⁶⁵

AB ülkelerinde özelleştirme girişimlerinden bahsetmek gerekirse; son 10 yılda sosyal güvenliğin geleceği yoğun tartışmalara neden olmuştur. Özellikle belirli sigorta kollarının özelleştirilmesi tartışma gündemine gelmiştir. Örneğin İngiltere ulusal emeklilik planının dışına çıkılmasını kolaylaştırarak “işletme emeklilik planlarının” kurulmasını teşvik etmiştir. 1976’da geliştirilen bu program 1986’da teşvik edilen bireysel tasarruf programlarını ön plana çıkarmıştır.

Bu gelişmelere rağmen üye ülkelerde özelleştirme konusunda istenilen reformlar gerçekleştirilememiştir. Örneğin Belçika’da iş kazası sigortası özel sektöre transfer edilmesine karşılık, kamu kontrolü halen büyük ölçüde devam etmektedir.

İtalya’da sağlık sigortasında benzer bir yöntemi takip etmektedir. Üye ülkelerin bir çoğunda örneğin Belçika ve Fransa’da bireysel tasarrufu teşvik eden tedbirler üzerinde durulmaktadır.⁶⁶

Öte yandan, Almanya’da sosyal devletin geleceğine ilişkin yoğun tartışmaların başladığı görülmektedir. Alman emeklilik sistemi dağıtım esasına dayalı ve tüm çalışanları kapsayan bir çerçeveye sahiptir. Sisteme bağımsız çalışan gruplar da dahildir. Sistemin özellikle çok bölünmüş yapısı, büyük eleştiri almaktadır. Ayrıca son

⁶⁵ İKV, Avrupa Topluluğunda Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Sistemleri, İstanbul, 1990, s.7.

⁶⁶ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.90.

yıllarda demografik nedenlere bağılı olarak sistemin aktüeryal dengesi bozulmuş, buna artan işsizlik oranlarından kaynaklanan sorunlar da eklenmiştir.⁶⁷

Buna karşılık İspanyol sosyal güvenlik sistemi son 20 yılda önemli ölçüde geliştirilmiştir. Yardım düzeyi özellikle yaşlı aylıklarında yükseltilmiş, yeni yardımlar kabul edilmiş ve yardımların kalitesi özellikle sağlık alanında hissedilir biçimde geliştirilmiştir.⁶⁸

2.1.3.6. ABD’de Sosyal Güvenlik

Geleneksel sistem 1930’lu yıllarda Başkan Roosevelt tarafından kurulmuştur. Programın amacı yaşlı nüfusu işgücünden çıkarmak ve yeni işgücüne yer açmaktır. Bu açıdan sosyal güvenlik yaşlı işgücüne geleceğe dönük bir güvence vermeyi amaçlayan bir sistemdir. Bugün ABD’de yaşlı nüfusun %90’ı bu sistemden yararlanmaktadır.

Yapılan araştırmalar, ABD’de sosyal güvenlikle ilgili harcamaların son yıllarda bütçede daha fazla ter tuttuğunu göstermektedir. Nitekim, bu ülkede sosyal güvenlik harcamalarına GSMH’nın %9’u ayrılırken, bu oranın 2050’de %19’a ve 2070’de %22’ye çıkacağı tahmin edilmektedir. Tarihsel olarak, prim gelirleri GSMH’nın genelde %18’ine eşittir. Bu açıdan 2050 yılında sosyal güvenlik harcamalarının bu gelirler aşacağı tahmin edilmektedir. Eğer sosyal güvenlik alanında bir reforma gidilmezse 2011 yılına kadar sosyal güvenlik sistemi topladığından daha fazlasını harcayacak demektir.⁶⁹

ABD’de sosyal güvenliğin özelleştirilmesiyle ilgili düşünceler 1980’li yılların başına kadar gitmektedir. Bu yıllarda Cato Enstitüsü Başkanı Peter Ferrera bu konudaki ilk girişimleri başlatmıştır. Sosyal Güvenlik sisteminin özelleştirilmesinde özellikle Şili modeli büyük ilgi çekmekte ve Şili modeli bu alanda hazırlanan plana esas teşkil etmektedir. Nitekim hazırlanan planlarda her işçi için özel bir emeklilik hesabı

⁶⁷ Ouesser,M, Pensions in Germany, World Bank, 1996, s.1.

⁶⁸ Reinhard H.J, Modern Sosyal Devlet Olma Yolunda İspanya’da Sosyal Güvenlik, Çimento İşverenler Dergisi, c:13/3, Mayıs 1999, s.3-18.

⁶⁹ Peter Ferrera, Public Opinion and Social Security Privatization, The Cato Project on Social Security Privatization, SSP No:5, August 1996, s.1

oluşturulması ve burada toplanan fonların çeşitli yatırımlara yönlendirilmesi ortak bir özellik taşımaktadır.⁷⁰

2.1.3.7. Avustralya’da Sosyal Güvenlik

Çoğu gelişmiş ülkelerin aksine Avustralya hiçbir zaman ücretle bağlantılı bir emeklilik sistemi uygulamamıştır. Bunun yerine hükümet genel vergilere dayalı yoklamalı bir sigorta sistemini gerçekleştirmiştir. Zamanla artan emekli sayısı bu sistemden yararlanmıştır.

1990’lı yılların başlarında emeklilik fonunu özelleştirmek amacıyla hükümet işverenlere istihdam ettikleri işçileri adına katkıda bulundurma zorunluluğu getirmiştir. Bu yükümlülük günümüzde işgücünün önemli bir kısmını kapsamaktadır. Buna karşılık bu tasarrufların bir kısmı hükümetin emeklilik ödemelerini azaltmıştır.

1909 yılında kurulan yaşlılık sigortası kamu ödemeleri yoluyla gelir desteği sağlamaktadır. Hükümet bu ödemelerini genel vergilerden karşılamaktadır. Bu emeklilik ödemesi, gelirden bağımsız olarak saptanmakta ve belli bir yaş, ikamet, varlık ve gelir kriterlerine dayalı olarak herkese sabit bir miktar olarak ödenmektedir. Erkekler bu sistemde 65 yaşında, kadınlar ise 61 yaşında fondan yararlanmaya başlamaktadırlar. Kadınların emeklilik yaşı 2013 yılında 65 yaşına yükseltilecektir.⁷¹

2.1.3.8. Ülke Uygulamalarından Çıkarılacak Sonuçlar

1981 yılında Şili’de başlatılan ve geleneksel sosyal güvenlik sistemlerinin dönüştürülmesinde öncü rol oynayan özelleştirme girişimi, daha önce denenememiş bir düşüncenin uygulamasını hayata geçirilmesini ifade etmekteydi. Şili’deki özelleştirme programı sosyal güvenlik anlayışına yeni bir yaklaşım getirmenin yanında, ulusal tasarruflar, finansal piyasalar üzerinde de olumlu sonuçlar doğurmuştur. Bu ülkedeki özelleştirme anlayışı çalışanlardan kesilen primlerle sosyal güvenliğin kamu alanı dışına çıkarılmasından öte, çalışanlara tasarrufları ile emekliliklerine ve bir diğer deyişle

⁷⁰ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İstanbul, 1999, s.94.

⁷¹ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.107.

geleceklerine sahip çıkma fırsatı tanımaktadır. Şili'deki girişimlerin başarısı hemen bütün Dünya'da yankılar uyandırmış ve 1980'li yılların ikinci yarısında bu modeli uygulamaya yönelik girişimler başlamıştır. Başta diğer Latin Amerika ülkelerinde olmak üzere Dünya'nın çeşitli ülkelerinde bu dönüşüme tanık olunmuştur. Bu dönüşümü başaran ülkelerde emekliler, yaşamlarını daha yüksek gelir elde ettikleri bir ortamda sürdürme şansını yakalamaktadırlar.⁷²

2.2. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sorunları

Türk sosyal güvenlik sistemi, 1990'lı yıllarda, en başta sigortalılar ve sendikalar olmak üzere, sistem ile doğrudan ilgili olan bütün tarafların şikayet ettiği, hiç kimseyi memnun etmeyen bir görünüme sahip olmuştur. Mevcut sosyal güvenlik sistemi, halen prim ödeyen aktif sigortalılar ile sistemden aylık ve gelir almakta olan pasif sigortalılar tarafından bağlanan aylıklar ve sunulan hizmetler bakımından sağladığı sosyal güvenlik garantisinin yetersiz olması nedeniyle eleştirilirken, getirdiği mali yük ve sorumluluklar dolayısıyla işverenler tarafından da eleştirilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminden şikayet edenler kervanına son olarak katılan taraf devlet olmuş, sosyal sigorta kurumu açıklarını kapatmak için bütçeden yapılan gelir transferlerinin ekonomik istikrarı bozduğu iddiası ile sistemden şikayete başlanmıştır. Bütün bu yakınmalar, sosyal güvenlik sisteminde reform niteliğinde olmak üzere köklü değişiklikler yapılması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir.⁷³

2.2.1. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Finansman Sorunları

1990'lı yılların başına kadar bütçeleri hep fazla veren sosyal güvenlik kuruluşları, etkin olmayan yönetimler nedeniyle, bütçeleri sürekli ve artan şekilde açık veren ve devlete yük olan kurumlar haline gelmiştir. 1990'lı yıllara kadar devletin kaynak kapısı kullandığı sosyal güvenlik kuruluşları, bu yıllardan sonra bütçede bir kara delik haline dönüşmüştür. Sosyal güvenlik kuruluşlarını böyle açıklar vermeye iten nedenleri aşağıda açıklayalım.

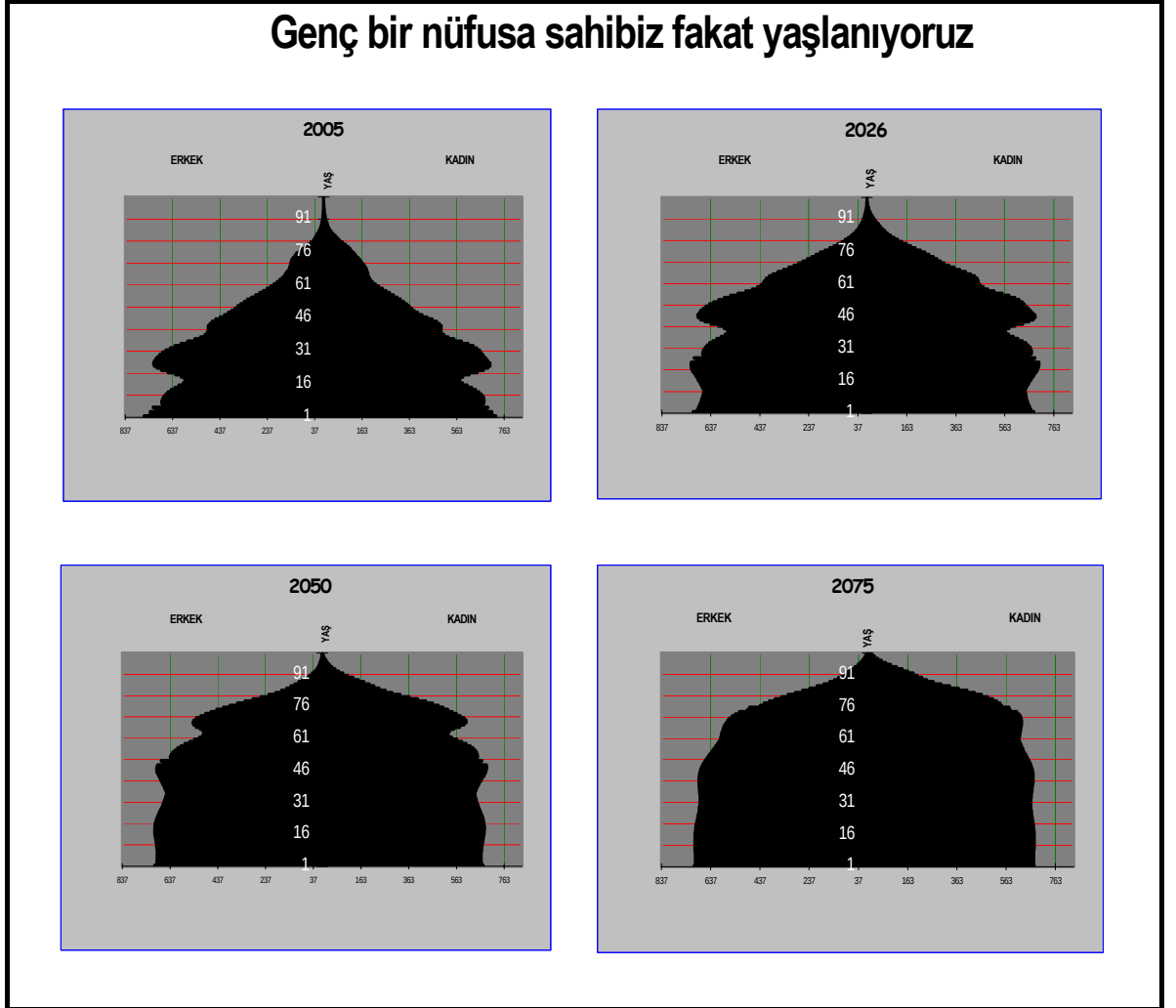
⁷² NCPA, "Privatizing Social Security in Latin America", s.9.

⁷³ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.142.

2.2.1.1. Nüfusun Giderek Yaşlanması

Tıpta olağanüstü gelişmelerin olması ortalama insan ömrünü uzatmakta, bununla birlikte aile planlaması gibi uygulamalar ise doğumların azalmasına neden olmakta ve böylece nüfus giderek yaşlanmaktadır. Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarının verdiği hizmetin maliyetini yükseltmektedir. Şöyle ki yaşlı olan nüfusa daha fazla hizmet götürmek gerekmektedir. Ayrıca bu durum, toplam sigortalı nüfus içinde, prim ödeyen sigortalıların azalması, buna karşılık prim ödemedi aylık ve hizmet alan pasif sigortalıların artması sonucunu doğurur ki bu da sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengelerini bozmaktadır.

Şekil.1



Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan, 2005.

Türkiye genç bir nüfusa sahiptir. Ne var ki geleceğe ilişkin projeksiyonlar, nüfusun hızla yaşlanacağını ortaya koymaktadır. Şekil 1’de 2005’den 2075’e kadar ortalama yaşam süresinin nasıl yükseldiğini görebiliriz.

Ülkemizde toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır. Bir başka ifadeyle, önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem olacaktır. Bu dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir.

Bunun gerçekleşmesi için, çalışabilir nüfusun artışına paralel olarak istihdamın da artması gereklidir. Bu durumun sosyal güvenlik sistemine olumlu yansıması, istihdamdaki artışın kayıt altına alınmasıyla mümkün olabilir. Kayıtlı istihdamın artışı ise, her şeyden önce nitelikli işgücünün ve katma değeri yüksek istihdam alanlarının artırılmasına bağlıdır. Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu mevcut sistemde, erken emekli sayılarındaki artışla birlikte, emeklilerin aktif sigortalılara oranı olarak tanımlanan emeklilik sistemi bağımlılık oranının 2030 yılına kadar artacağı ve sistemin finansmanının giderek güçleşeceği öngörülmektedir.

Sonuç olarak, önümüzdeki 20 yılda toplam bağımlı nüfusun artış hızındaki azalmanın yaratacağı bu fırsat, sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra istihdam ve kayıt dışılığın önlenmesi konularında da reformlar gerçekleştirilemediği takdirde bir tehdide dönüşecektir.⁷⁴

2.2.1.2. Prim Tabanlarındaki Yetersizlik

Prim tabanları şayet gerçekleştirilmesi öngörülen hizmetlerin maliyetini karşılamak için yeterli değilse bir finansman krizinin yaşanması kaçınılmazdır.⁷⁵

Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğünün yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin, sık sık çıkartılan borçlanma kanunları ve emeklilere, prim

⁷⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan, 2005, s.7-8.

⁷⁵ TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.76.

karşılığı olmaksızın sosyal yardım zammı adı altında yapılan transferler⁷⁶ yoluyla zayıflatılması sosyal güvenlik kurumlarının dengelerini alt-üst etmiştir.⁷⁷

2.2.1.3. İşsizlik

Her geçen gün ülkemizde de artan işsizlik beraberinde kişilere ödenmesi gereken bir işsizlik sigortası aylığını gündeme getirmektedir. Bu da sosyal güvenlik kuruluşları üzerinde eksi yönde bir baskı yaratmaktadır. Diğer yandan işsiz olan her birey, sisteme prim katkısı yapamadığından bu kuruluşlar açısından bir gelir kaybı doğurmaktadır. Bu gelir kaybı ve giderler nedeniyle sistemin finansman krizine girmesi kaçınılmaz hal almaktadır.

2.2.1.4. Sosyal Güvenlik Kapsamının Giderek Genişletilmesi

Sosyal, siyasal, beşeri vb. birçok faktörün etkisiyle sosyal güvenliğin alanı ve kapsamı giderek genişletilmektedir. Nihai amaç yönünden isabetli bir davranış olsa da kaynakların yetersizliği karşısında kapsam genişletilmesinden ötürü bir finansman krizinin çıkması kaçınılmazdır.⁷⁸

2.2.1.5. Erken Yaşta Emeklilik

Türkiye çok genç ve dolayısıyla bu alanda avantajlı bir nüfus kompozisyonuna sahip olduğu halde, aktif-pasif oranları izlenen sosyal güvenlik politikalarının bir sonucu olarak gerilemiş; SSK ve Emekli Sandığı için ikinin, Bağ-Kur için de üçün altına düşmüştür. 2000 yılı itibarıyla Emekli Sandığı ve SSK için aktif-pasif oranları sırasıyla 1,67 ve 1,89 olmuş; Bağ-Kur için de 2,59'da kalmıştır. 1990 itibarıyla 1,8 (Emekli Sandığı), 2,4 (SSK) ve 4,7 (Bağ-Kur) olan oranlardan başlayan bir inişin sonunda gerçekleşen bu değerler, bağımlılar hiç hesaba katılmasa bile, ciddi açıklardan kaçınmayı imkansız kılacak kadar düşüktür.⁷⁹ Erken yaşta emekliliğin en önemli nedeni hatta tek nedeni olarak karşımıza popülist politikalar çıkmaktadır. Bugüne kadar

⁷⁶ Burada listelenen nedenlerle ilgili benzer görüşler için, bkz. Kılıçdaroğlu (1998). SSK eski Genel Müdürü olan yazarın verdiği rakamlara göre, sadece 1977-1996 arasında yapılan sosyal yardım zammı ödemeleri 13,8 milyar dolar mertebesinde.

⁷⁷ Tüsiad, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.109.

⁷⁸ TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.76.

⁷⁹ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.107.

uygulanan bu politikalar artık terk edilmeli ve genç yaşta emekliliğe müsaade edilmemelidir.

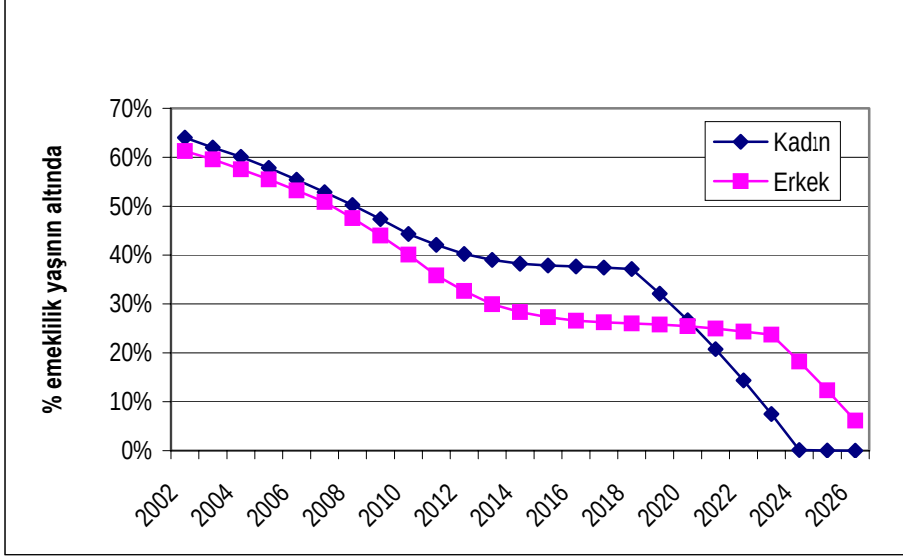
Tablo.7
Avrupa Ülkelerinde Emeklilik Yaşı

Ülkeler	Kadın	Erkek
İspanya	69	69
Danimarka	67	67
İzlanda	67	67
Norveç	67	67
İrlanda	66	66
Almanya	65	65
İsveç	65	65
Finlandiya	65	65
Lüksemburg	65	65
Hollanda	65	65
İsviçre	62	65
Portekiz	62	65
Avusturya	60	65
Belçika	60	65
Yunanistan	60	65
İngiltere	60	65
Fransa	60	60
İtalya	55	60
Bulgaristan	55	60
Macaristan	55	60
Romanya	55	60
Türkiye	38	43

Kaynak: MESS İşveren Gazetesi, Sayı: 665, Nisan 1995.

Tablo 7’de görüldüğü üzere, belli başlı Avrupa ülkelerinde 1995 yılındaki emeklilik yaşlarına bakıldığında, Türkiye’deki emeklilik yaşının, tablodaki en düşük emeklilik yaşı bulunan ülke olan Romanya’dan bile 17 yaş az olduğu görülmektedir. Ortalama yaşam süresinin çok daha kısa olduğu Afrika ülkelerinde bile olmayan bu durum popülist kaygılardan başka bir şey değildir. Sonuçta genç emekliler sayesinde sosyal güvenlik sisteminde aktif/pasif dengesi bozularak sosyal güvenlik sistemi, iflas etmesi kaçınılmaz bir duruma gelmektedir.

Şekil.2
SSK'da Genç Emekliler



Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan, 2005.

2.2.1.6. İktisadi Konjonktürün Olumsuz Seyretmesi

Ulusal ya da uluslararası sebeplerden ötürü ekonominin duraklama ya da gerileme dönemine girdiği dönemlerde, hem iktisadi hem de mali denge bozulmakta, sosyal güvenliğin finansman kaynakları da bundan olumsuz yönde etkilenmektedir. Örnek vermek gerekirse, Türkiye’de ilaç fiyatlarının enflasyonun üzerinde bir artış göstermesi, buna mukabil ücretlerin aynı oranda artmaması sebebiyle primlerde nisbi bir azalışa sebep vermiş ve bu durum sosyal güvenliğin finansmanında karşılaşılan güçlüğü’n nedenlerinden biri olmuştur.⁸⁰

2.2.1.7. Yeni Bazı Hastalıkların Ortaya Çıkışı ve Tıp Alanındaki Teknolojide Meydana Gelen Gelişmelerin Sebep Olduğu Harcamalar

Son zamanlarda bazı tehlikeli yeni hastalıkların ortaya çıkması ve ayrıca teknolojide meydana gelen gelişmeler sonunda tedavide kullanılmasına başlanılan yeni

⁸⁰ TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.77

araç ve gereçlerin fiyatlarını çok yüksek oluşu da sosyal güvenliğin finansmanını olumsuz yönde etkileyen bir diğer faktördür.⁸¹

2.2.1.8. Kayıt Dışı Uygulamalar Sorunu

Türkiye’de kimi araştırmalara göre, GSMH’nın %50 ile %100’ü arasında değişen oranlarda olduğu tahmin edilen ve vergilendirilebildiği takdirde ülkenin içinde bulunduğu sıkıntıların çözümü olabilecek kayıt dışı ekonominin boyutları, sosyal güvenlik sisteminin içinde de önemli rakamlara ulaşmıştır.

Denetimlerin yetersizliği nedeninin de yola açtığı bu durum, özellikle yeni işe başlayan işyerleri ile toplu iş sözleşmesi dışında sendikasız işçi çalıştıran işyerlerini kapsamaktadır. Kayıt dışı sektöre yönelme, ağırlıkla SSK’nu ilgilendiren bir durumdur. Devletin sosyal güvenlik harcamalarına katılmayıp, bunları işveren ve işçilere yüklemesi, çok işçi çalıştıran işyerlerinin maliyetlerini arttırmaktadır. Ayrıca, düşük ücret düzeyi ile sosyal haklardan yararlanmadan, kaçak işçi çalıştırma oranı da yükselmektedir.

Kayıt dışı uygulamaların türevi sayılabilecek bir diğer örnek ise asgari ücret üzerinden prim ödemenin neredeyse alışkanlık haline gelmesidir. Genellikle küçük işletmelerde çalışanların sigorta primleri gerçek ücret değil, asgari ücret üzerinden yatırılmaktadır.⁸²

2.2.1.9. Aylık Bağlama Oranının Yüksekliği

Ülkemizde emeklilik sisteminin diğer önemli parametrelerinden birisi olan aylık bağlama oranı da yüksektir. Çalışırken ele geçen net ücretle karşılaştırıldığında emekli aylıklarının SSK’da ücrete çok yakın, Emekli Sandığı ve Bağ Kur’da ise üzerinde olduğu görülmektedir. Emekli aylığının prime esas net ücrete oranı olarak tanımlanan aylık bağlama oranı SSK’da % 90, Bağ-Kur’da % 127 ve Emekli Sandığı’nda % 106’dır.

⁸¹ TOBB, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.77

⁸² İzmir Ticaret Odası, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, s.51-52

Diğer taraftan, emekli aylıklarının hesaplanması için ortalama yıllık kazanç bulunurken, geçmiş yıllar ücret kazançları ücretlerdeki reel artış yerine GSYİH “reel” artışı kullanılarak güncellenmektedir. Reel ücret artışının daha düşük olduğu varsayımı altında, bu hesaplama yöntemi aylıkların bağlanacağı baz değeri yapay olarak yükseltmektedir.⁸³

2.2.1.10. Fonların Değerlendirilmesi Sorunu

Sosyal güvenlik kurumlarının diğer bir sorunu, elde ettikleri fonların etkin biçimde değerlendirilememesidir. Bu kurumların topladıkları primler kadar, fonları rasyonel biçimde kullanmaları da önemlidir. Ülkemizde fonların, istihdam ve üretime dönük olarak, ekonomi biliminin temel prensiplerine uygun biçimde etkinlik ve rasyonalite göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi gerekirken ne yazık ki devletin borçlarının finansmanında kullanılmaktadır.⁸⁴

2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Diğer Sorunları

2.2.2.1. Altyapı Yetersizlikleri

İktisadi ve sosyal sistemin bir alt sistemini oluşturan sosyal güvenlik sisteminin yapılanmasında ve işleyişinde üst sistemlerin belirleyici etkilerinin olması kaçınılmazdır ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi üst sistemlerden kaynaklanan sebeplerle kuruluş ve gelişme safhalarında önemli problemlerle karşılaşmıştır.

Bu alandaki ilk problem, sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynakların yetersizliğinden ortaya çıkmıştır. Hangi yönetim benimsenmiş olursa olsun, bir sosyal güvenlik sisteminin yeterli sosyal güvenlik garantisi sağlaması, öncelikle bu amacı gerçekleştirmesine imkan verecek yeterli kaynak transferinin yapılması ile mümkün olabilir. Sosyal güvenlik için tahsis edilecek kaynakların hacmini belirleyen de iktisadi gelişme seviyesidir.⁸⁵

⁸³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, s.20-21.

⁸⁴ İzmir Ticaret Odası, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi, s.55.

⁸⁵ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.147.

Türkiye'nin nüfus ve işgücü ile ilgili yapısal özellikleri de sosyal güvenlik sisteminin kuruluşunu ve gelişimini olumsuz etkileyen bir diğer faktör olmuştur. Sosyal sigortaları esas alan sistemler, işgücünün önemli bir kesiminin kentlerde yaşadığı ve sanayi sektöründe bağımlı statüde çalıştığı ülkeler için daha kolay kurulabilir ve faaliyet gösterir. Sosyal güvenliğin gelişme yıllarında sanayileşmiş ülkelerde işgücünün %60-80'i sanayi sektöründe çalışırken, nüfusun %90-95'i kentlerde yaşıyordu.

Türkiye'de ise 1997 yılı itibarıyla nüfusun %40'ı hala kırsal kesimde yaşamakta, işgücünün %45'i ise tarım sektöründe ve bunların da çoğunluğu yardımcı aile efradı olarak ücretsiz statüde istihdam edilmektedir. Sanayi sektörünün toplam istihdam içindeki payı %25, hizmet sektörünün ise %35'dir. Sosyal sigorta kurumlarının sağlıklı bir şekilde işletilebilmesi için sigortalı sayısından çalışma günlerine ve kazançlarına kadar bir çok konuda sağlıklı ve güvenilir verinin varlığı zorunludur.

Bugün, Türkiye'de işgücüne katılma oranı son derece düşük olmasına rağmen 1997 verilerine göre bu işgücünün de ancak %48'i sosyal sigorta kapsamına alınabilmiştir. Tarım sektöründe işyerlerini küçüklüğü ve dağınıklığı, işgücü içerisinde ücretsiz çalışanların yoğunluğu, gelirin süresiz ve istikrarsız oluşu ve sigortacılık bilincinin gelişmesini önleyen eğitim yetersizliğine bağlı olumsuz etkileri sosyal sigorta kurumlarının örgütlenmesini zorlaştıran yapısal faktörler olarak etkisini gösterirken, benzer nedenler kentlerde de ortaya çıkmaktadır.⁸⁶

2.2.2.2. Sosyal Güvenlik Kurumları Tarafından Sağlanan Koruma

Garantisinin Yetersiz Olması

Sosyal güvenlik sistemleri, fertlere yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır şekilde ve onu başkalarına muhtaç etmeyecek asgari bir hayat standardı sağlamalıdır. Bugün geline nokta ise sosyal sigorta kapsamındakiler için, yeterli bir gelir elde etmek bir yana, aylıklarının düzenli ve sürekli olarak ödenmemesi gibi bir

⁸⁶ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.149.

tehlike dahi söz konusudur. Gerek nakdi gerekse ayni olarak verilen aylık ve ödeneklerin seviyesi oldukça düşük ve yetersizdir.⁸⁷

2.2.2.3. Teşkilat ve Yönetimle İlgili Sorunlar

Bir sosyal güvenlik sisteminin nihai başarısını tayin eden yönetim faktörüdür. Yalnızca yeterli kaynağa sahip olmak sosyal güvenlik sisteminin amaçlarına ulaşmasına yeterli olmamakta, sosyal güvenlik için tahsis edilmiş kaynakların, sosyal güvenlik amaçlarını gerçekleştirmek üzere rasyonel şekilde kullanılmasını gerçekleştirecek iyi bir organizasyon ve yönetime de ihtiyaç bulunmaktadır.

Türk sosyal güvenlik sisteminde, siyasi iktidarlar olması gerekenin çok ötesinde, bu kurumların yönetimlerine müdahale etmektedir. Halbuki devletin garantör olmak dışında sosyal güvenlik kurumlarına müdahalede bulunması çok doğru değildir. Sağlık hizmetleri çok başlı bir yönetim ağı içinde sunulmaktadır. Kurumlar, ağır işleyen hantal bir organizasyon yapısına sahiptirler.⁸⁸

İnsan kaynaklarının hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yönetim giderleri toplam gelirlerin yüzde 3-4'ü arasında iken, bu oranlar gelişmekte olan ülkelerde yüzde 15-20'ye çıkabilmektedir. Bu durum, sistemin finansman yapısını bozmakta, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesini düşürmekte, finansman için ihtiyaç duyulan prim oranlarını yükseltmektedir.⁸⁹

2.2.2.4. Kuruluşlarca Sağlanan Haklarda Farklılıkların Olması

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, her birisi de sosyal sigorta kurumu olmalarına rağmen sigortalı-iştirakçi ve hak sahiplerine sağladıkları haklar arasında büyük dengesizlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Belirtildiği gibi sosyal güvenlik risklerinde dahi bir yeknesaklık bulunmamaktadır.⁹⁰

⁸⁷ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.93.

⁸⁸ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.96-98.

⁸⁹ Ayşe Peker, a.g.e., s.13.

⁹⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvelik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.44.

2.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıklarının Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri

Türkiye Ekonomisi'nin temel sorunlarından birisi, 1980'li yıllardan itibaren sürekli artış eğilimi gösteren kamu açıkları veya teknik karşılığı ile kamu kesimi borçlanma gereği, belli bir dönemde bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanarak yapabilecekleri harcamaları gösterir.⁹¹ Kamu kesimi denildiğinde konsolide bütçenin yanında kitler, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları ve fonlar yer almaktadır. Kamu açıklarındaki büyümenin nedenleri arasında, konsolide bütçe ve kitlerin dışındaki birimlerinde açık vermesi yatmaktadır. Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri de 1990'lı yıllara kadar fazla verdiği halde, bu tarihlerden itibaren açık vermeye başlamışlardır.⁹²

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, sorunun büyüklüğünü açıklıkla yansıtmaktadır.⁹³

⁹¹ Veysi Seviğ, Kayıt Dışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma, X. Türkiye Maliye Sempozyumu Sunulan Tebliğ, Antalya, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996,s.111.

⁹² Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), X. Türkiye Maliye Sempozyumu Sunulan Tebliğ, Antalya : İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996,s.159.

⁹³ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, s.13.

Tablo.8
SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı'na Yapılan Bütçe Transferleri (Milyar TL)

Yıllar	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Toplam	Bütçe Harcamaları İçindeki Oranı	GSMH İçindeki Oranı
1999	1.111.000	796.145	1.035.000	2.942.145	10,5	3,8
2000	400.000	1.051.460	1.775.000	3.226.460	6,9	2,6
2001	1.108.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000	6,9	3,1
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000	8,4	3,5
2003	4.808.617	4.930.000	6.145.000	15.883.617	11,3	4,5
2004	5.757.000	5.273.000	7.800.000	18.830.000	12,4	4,4
2005	7.507.267	6.926.000	8.889.300	23.322.567	14,7	4,8

Kaynak: www.ssk.gov.tr.

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini arttırmaktadır. Bu kurumların 1994-2004 dönemindeki toplam açıklarının aynı dönemdeki Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2004 yılı güncel değeri 475 milyar YTL'sına ulaşmıştır (Tablo 9). Bir başka ifadeyle, son on yıldır sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, neredeyse Türkiye'nin 2004 yılında yarattığı toplam milli gelire eşittir. Ayrıca, bu tutar 2004 yıl sonu toplam konsolide borç stoğunun 1.34 katıdır.⁹⁴

Tablo.9

	2004 Sonu (Milyar TL)
SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı'nın 1994-2004 arası açıklarının Hazine borçlanma faiziyle güncellenmiş hali	474,8
Toplam İç Borç Stoku	224,5
Toplam Konsolide Borç Stoku	316,1
GSMH (2004)	424,1

Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan 2005.

Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı kamu borç stoğundaki bu artış, bir yandan faiz oranlarının yükselmesine yol açarken bir yandan da geleceğe ilişkin belirsizliği artırarak enflasyonun yükselmesine yol açmaktadır. Ayrıca, bütün bunlar yatırımları olumsuz etkilemekte ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda işsizlik oranı artmakta ve gelir dağılımı giderek bozulmaktadır. Sosyal güvenliği sağlamak amacıyla kurulmuş olan bu sistem, amacının tam tersine

⁹⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, s.13.

sonuçlar üretmektedir. 1999 yılında yapılan reformun ardından SSK ve Bağ-Kur'un açıklarının artış hızı 2000 yılında geçici olarak yavaşlamış, ancak son dört yılda tekrar artış eğilimine girmiştir. Emekli Sandığı'nın açıkları ise 1994 yılından bu yana hızla artmaktadır. Bir diğer ifadeyle, koruma altındaki kişilere devlet tarafından sağlanan sübvansiyonlar bu kişiler arasında adil bir biçimde dağıtılmadığı gibi, devletin en yoksul kesimlere yönlendirmesi gereken kaynaklar sosyal korumaya en az ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirilmektedir.

Son üç yıldır başarıyla uygulanan ekonomik istikrar programının da gösterdiği gibi, büyümeden feragat etmeksizin enflasyonun kontrol altına alınması, borç stoğunun ekonomi üzerinde yarattığı baskının hafifletilmesini zorunlu kılmaktadır.

Nihai hedefi fiyat istikrarını ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olan istikrar programlarının temel unsurlarından biri mali disiplinin sağlanmasıdır. Kamu açıklarının kontrol altına alınması sonucu oluşan faiz dışı bütçe fazlası, bir yandan borç stokunun azalmasına, bir yandan da ekonomik politikalara duyulan güveni artırarak gerek risk priminin gerekse enflasyon bekleyişlerinin gerilemesine katkıda bulunmaktadır. Bütün bu gelişmeler tüketici ve yatırımcı güvenini artırarak büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir. Büyüme ise, işsizlik ve yoksullukla mücadelede en etkili araçtır.

Ne var ki makro ekonomik istikrarın korunması kamu mali dengesinin orta ve uzun dönemde de sürdürülebilir hale gelmesini gerektirmektedir. Bu ise, büyük ölçüde kamu kesimindeki yapısal reformların tamamlanmasına bağlıdır. Kapsamlı bir sosyal güvenlik reformunun gerçekleştirilmesi öncelikle sosyal güvenlik sisteminin kamu açıkları üzerindeki baskısını azaltacaktır. Kamu açıklarındaki azalma ise, borç stokunun orta dönemde makul seviyelere gerilemesi için gereken faiz dışı bütçe fazlası ihtiyacını azaltacaktır. Bilindiği gibi, 2005 yılı için istikrar programının öngördüğü faiz dışı bütçe fazlası milli gelirin % 6,5'i gibi yüksek bir orandır. İlaveten, borç stoğunun azaltılması ihtiyacı gelecek yıllarda da yüksek faiz dışı fazla verilmesini zorunlu kılmaktadır. 2005 yılında sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılması öngörülen transferlerin milli gelirin % 4,5'ine ulaştığı dikkate alındığında, sadece sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının azaltılması durumunda bile, ekonomik dengelerin korunması için gereken faiz dışı fazla oranının daha makul seviyelere inmesi mümkün olacaktır. Böylelikle,

Avrupa Birliğine uyum sürecinde, bütçe açıklarının milli gelire oranının Maastricht kriterlerinin gerektirdiği % 3 seviyelerine inmesi sağlanabilecektir.⁹⁵

2.3.1. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Enflasyon İlişkisi

Makro dengeler açısından bakıldığında, kamu kesimi borçlanma gereğine neden olan önemli faktörlerden biri olan sosyal güvenlik kuruluşları açıkları, büyük oranda iç borç ile karşılanmaktadır. Bugünkü ekonomik ortamda, son yıllarda iç borç vadelerinin biraz uzamasına rağmen, borçlanma kısa vadeli ve yüksek faizli olmaktadır.

Borçlanmanın kısa vadeli ve küçük miktarlı oluşu, iç borçlanmanın para yakını bir ödeme aracı haline gelmesine ve fiyatlar üzerinde, para arzının arttırılmasına yakın bir etki yapmaktadır. Bu durum devleti bir banker rolüne bırakırken Türkiye'yi de sağlıklı bir borçlanma olanağından yoksun bırakmıştır. Kısaca iç borçlardaki yükselme, para arzına yakın bir enflasyon baskısı yaratır.⁹⁶

Kamunun borçlanma isteği mevcut kaynaklara olan talebi arttırdığından faiz oranlarını yükseltecektir. Faiz oranlarının yükselmesi özel sektör tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasına neden olacaktır.⁹⁷ Artan faiz oranları bir yandan üretim maliyetlerini arttırırken (maliyet enflasyonu) diğer yandan özel sektör tüketim ve yatırım taleplerinin düşmesine neden olur.⁹⁸

Faiz oranlarındaki artış yabancı kaynakların ülkeye gelmesini sağlayacaktır. Ancak bu arada aşırı değerlenen yerli para ülke ihracatını azaltırken ithalatını arttırmakta ve dış ticaret açığına neden olmaktadır. Bunu önlemek için yerli paranın yabancı paralar karşısındaki değerinin düşürülmesi zamanla ihracatı arttıracak ithalatı azaltacaktır. Fakat devalüasyon sonrasında ücret artışları devam eder, devlet de istihdam oranını düşürmemek için para artışını sürdürürse enflasyon artarak yapılan devalüasyondan beklenen sonuç alınamayacaktır. Yani sosyal güvenlik kuruluşları kaynaklı kamu açıklarının neden olduğu cari açıklar nedeniyle gerçekleştirilen

⁹⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, s.14-15.

⁹⁶ Tansu Çiller, Mehmet Kaytaz, Kamu Kesimi Açıkları ve Enflasyon, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1989, s.3.

⁹⁷ Cihan Bulut, Kamu Açıkları: Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri, İstanbul: Der yayınları, 2002, s.44.

⁹⁸ Cihan Bulut, a.g.e., s.70.

devalüasyon, sınırlayıcı para ve maliye politikaları ise desteklenmediğinde enflasyona neden olacaktır.⁹⁹

Diğer bir yandan, sosyal güvenlik kuruluşlarının neden olduğu bütçe açıkları, vergi maliyetlerini arttırır ve maliyetlerdeki artış üretim artışını azaltacağından uzun dönemde talep enflasyonuna neden olabilir.

Şayet açıklar emisyonla finanse edilirse emisyon sonucu yerli paranın değeri düşecektir ve emisyon dolayısıyla artan gelir talebi de enflasyonu arttıracaktır.¹⁰⁰ Enflasyonist süreç konusunda uzun süre hakim olan görüş, başlıca suçlunun mali dengesizlikler ve monetizasyon olduğu idi. Ancak son dönemlerde yapılan akademik çalışmalar enflasyonun son derece yapışkan bir özelliğe sahip olduğunu ve monetizasyonun devre dışı kaldığı bir ortamda parasal büyüme enflasyon ilişkisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir.¹⁰¹ Açıkların parasallaşması ile cari fiyat seviyesindeki talebi aşan para, insanları ellerindeki nakit depolarını azaltma çabasına iter. Böylece fiyatlar genel seviyesi yükselir. Yapılan birçok araştırma kamu açıkları, parasal büyüme ve enflasyon arasında uzun dönemli ve pozitif bir ilişkinin var olduğunu göstermiştir.¹⁰² Enflasyonun arttığı dönemde bireyler ellerinde daha az para tuttuğundan devlet kısa dönemli senyorej gelirlerini elde etmek istediğinden daha çok para basmak zorunda kalacak, enflasyonun daha da artmasına neden olacaktır.¹⁰³

2.3.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Büyüme İlişkisi

Sosyal güvenlik kuruluşları açıkları ekonomik büyüme üzerine bir yük oluşturmaktadır. Çünkü açıklar yüksek faiz oranlarına ve enflasyona neden olmaktadır. Açıklar nedeniyle artan borç yükü gelecek nesillerin yükümlülüğünü arttırmakta, borçların finansmanı ülkeyi zora sokmaktadır. Zamanla borçlar nedeniyle büyük miktarlara ulaşan kamu harcamalarındaki verimsizlik nedeniyle, verimli olan özel

⁹⁹ Ayşe Sema Bahçeci, Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi, Ankara, DPT, 1997, s.5.

¹⁰⁰ Müslüm Parlak, “Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005, s.85-86.

¹⁰¹ TÜSİAD, Enflasyon ve Büyüme Dinamikleri, İstanbul, Aralık 2002, s.44.

¹⁰² Cihan Bulut, a.g.e, s.40.

¹⁰³ Ömer Arasıl ve Salih Şanver Armağan, Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri Üzerine Bazı Değerlendirmeler, İstanbul, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:10, 1998, s.72.

sektör dışlanmaktadır. Açıklar nedeniyle artan vergiler insanların daha az çalışmasına, tasarrufun azalmasına ve büyümenin düşmesine neden olmaktadır.

Artan faiz oranları yatırımların maliyetini arttırmakta, üretim cazibesini azaltmaktadır. Eğer faiz oranlarındaki artış ekonomik büyümeyi aşarsa uzun dönemde devletin ödeme gücüne sahip olabilmesi harcamalarını kısip gelirlerini yeterince arttırmasına bağlıdır. Eğer ki borçların ödenemeyeceği gibi bir kanı oluşursa borç verenler ilave kredi veremeyeceklerinden, bu durumda büyümeden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Artan faiz oranları bir yandan maliyetleri arttırırken bir yandan da belirsizliği ve güvensizliği arttırmaktadır. Böyle bir ortamda artan enflasyon yatırım fonları arzını düşürmekte ve sermaye piyasalarında dengesizliğe neden olmaktadır. IMF kaynaklarına göre yapılan bir çok araştırma ile enflasyon oranı ile büyüme arasında negatif bir etki olduğu görülmüştür.

Kamunun borçlanması nedeniyle faiz oranlarındaki artış özel sektörün kullanabileceği kaynakların kamuya geçmesine, özel sektörün üretimden dışlanmasına neden olmaktadır. Kamuya göre daha hızlı gelişen özel sektörün dışlanması ekonomideki dinamizmi yavaşlatmakta ve büyümeyi engellemektedir.

Açıkların finansmanı için vergi oranlarının arttırılması, özellikle ücret gelirleri üzerindeki artış, işgücünün çalışma gayretini azaltmaktadır. İnsanların düşük verimle çalışması da sonuçta ekonomik büyümeyi azaltmaktadır.¹⁰⁴

2.3.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – İstihdam İlişkisi

Bu açıkların etkilerini iki açıdan ele alarak incelemek mümkündür. Açıkların, makro ekonomik etkiler çerçevesinde ülke istihdamını etkilemesi ve sosyal güvenlik kurumlarının daha çok prim tahsil etme çabası nedeniyle direk ortaya çıkan etki.

İlk olarak direk etkiyi göz önüne alırsak, işverenlerin yüksek sosyal güvenlik primlerini maliyetlerini yükselten bir unsur olarak gördüklerini, böyle bir yüke katlanmayan ülkelerdeki üreticilere göre veya daha az prim ödeyenlere göre kendilerinin rekabet avantajlarının kaybolduğu inancını taşıdıklarını biliyoruz. Bu

¹⁰⁴ Cihan Bulut, a.g.e., s.67.

noktadan hareketle, şu anda uygulanmakta olan yüksek sosyal güvenlik primlerinin, sanayileşmiş ölkelerde bugün mevcut olan yüksek oranlı işsizliğin sebeplerinden biri olduğu ileri sürölmektedir. Bu mesele bir çok ölkede çok geniş şekilde araştırılmaktadır. Eğer prim oranları düşürölürse işverenlerin kısa dönemde başarılı olacakları hususu doğrudur. Ancak bu kazançlı durumun muhtemelen uzun süreli olmayacağı da bir gerçektir. Primlerin düşürölmesi ile elde edilecek kazanç, bugün ve gelecekte ödenecek olacak ücretleri yükseltecek veya diğer ücret maliyetleri içinde yer alacaktır. Eğer bu iddia sağlam temellere dayansaydı, Avrupa Birliği içinde yer alan ve düşük sosyal güvenlik primi ödeyen ölkelerin, aynı birlik içinde bulunan ve daha yüksek sosyal güvenlik primi ödeyen ölkelere göre bir avantaj elde etmeleri gerekirdi. Ancak bugüne kadar böyle bir durum söz konusu değildir. Burada gözden kaçırılmaması gereken husus, rekabeti etkileyen temel unsurun toplam maliyet olduğudur. Sosyal güvenlik primleri ise toplam maliyetin yalnızca bir parçasıdır. Bu alanla ilgili olan uluslararası karşılaştırmalar da sosyal güvenlik primleri ile yüksek emek maliyeleri arasında önemli bağlantı olduğu iddialarını desteklememektedir.¹⁰⁵

Açıkların makro ekonomik etkiler çerçevesinde ölkede istihdamını etkilemesi incelenirse açıkların neden olduğu faiz oranlarındaki artışın maliyetleri arttırdığı, özel sektörün dışlandığı, açıklar nedeniyle artan enflasyonun ekonomide belirsizlikleri arttırarak beklentileri olumsuzlaştırdığı daha önce belirtilmişti. Buna göre açıklar nedeniyle faizlerdeki artış maliyetleri arttırdığından üretimin karlılığını azaltmakta ve yatırımlar durmaktadır. Hatta kamu açıklarını kapatmak için uygulanan talep kısııcı politikalar nedeniyle mevcut üretimler de azalmaktadır. Yeni yatırımların yapılmaması, mevcut üretimin azalması, özellikle nüfusu hızla gelişen ölkemizde istihdam problemlerini arttırmaktadır.

Ayrıca açıkların neden olduğu enflasyon, ekonomide istikrarı bozduğundan, tasarrufları azaltmakta, belirsizlikleri arttırmakta, yatırımcıların beklentilerini olumsuzlaştırmaktadır. Gelecekle ilgili kötü beklentilerin olduğu bu belirsizlik ortamında yeni yatırımların olması, yeni iş sahalarının da kurulması mümkün

¹⁰⁵ Yusuf Alper ve İsmail Tatlıoğlu, 21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik, Bursa, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1994, s.74.

olmamaktadır. Açıkların neden olduğu enflasyon bir çok makroekonomik dengesizliğin nedeni olduğu gibi işsizliğin de asıl sebebini oluşturmaktadır.

Ekonomide işsizliğin azaltılması için daha önce belirtildiği gibi devletin yapabileceği bazı faaliyetler vardır. Kamu açıklarının makro ekonomik dengeler üzerinde olumsuz etkileri istihdam seviyesini olumsuz etkilerken, devletin bu tür faaliyetlerle işsizliği azaltması düşünülmeyecektir. Ekonomide yeni istihdam sahalarının oluşturulması ve işsizliğin azaltılması için ekonomik istikrarı bozucu esaslı unsur olan açıkların giderilmesi gerekmektedir.¹⁰⁶

2.3.4. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Yatırım İlişkisi

Sosyal güvenlik kuruluşları kaynaklı kamu açıklarının, yatırımlar üzerindeki etkisi en çok özel kesimin mali piyasalardan dışlanması biçiminde gerçekleşmektedir. Özel kesimin mali piyasalardan dışlanması iki şekilde olabilir: Birincisi bankacılık kesiminin ödünç verilebilir fonlarını özel kesime kredi olarak verme yerine devlet borçlanma senetleri satın alması, İkincisi menkul kıymet piyasalarında özel kesim hisse senedi ve tahvillerin yerine devletin tahvil ve bonolarını alması. Buna göre, belirli tasarruf düzeyinde, özel kesimin yatırımlarını finanse etmek için banka kredisi kullanması veya değerli kağıt ihraç etmesi imkanları kısıtlanmaktadır.

Ancak 1990 sonrası dönemde, bankacılık kesiminin ve Merkez Bankası'nın özel kesime açtığı kredilerde bir artış söz konusudur. Gerek bankacılık kesimi kredilerinin gerekse Merkez Bankası kredilerinin kaynağını oluşturan, özel tasarruflar olduğu kadar 1989 yılından sonra artmaya başlayan dış kaynak girişidir. Kaynak harcama dengelerini incelediğimiz zaman, dış kaynak girişi/GSMH oranının 1985-1988 ortalamasının %0,2 olmasına karşılık 1989-1992 ortalamasının %1,2 olduğunu görmekteyiz. Dış kaynak girişindeki bu artışın nedeni bilindiği üzere faiz/kur makası olmuştur. Döviz kuru artışının, enflasyon artışının altında kalması yani TL'nin reel olarak değer kazanması ihracatı olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bakımdan bir anlamda ihracatı kovma etkisinden söz edilebilir.

¹⁰⁶ Cihan Bulut, a.g.e., s.73.

Özel kesimin menkul kıymet piyasasından dışlanması meselesine gelince, menkul kıymet piyasalarında kamu kağıtlarının oldukça önemli bir tuttuğu görülmektedir. Eylül 1993 itibarıyla menkul kıymet satışlarının %86,5'i bankacılık kesimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu satışların %92'sini devlet tahvili ve hisse senetleri oluşturmaktadır. Bu durumun üretimde azalmaya neden olmamasının sebebi özel kesimin dışarıdan borçlanma imkanlarının artmasıdır. Bunu sağlayan ise sermaye hareketlerinin serbest bırakılmasıdır. Sosyal güvenlik kuruluşları kaynaklı kamu açıklarının ve finansman biçiminden kaynaklanan faiz ödemelerinin yatırımlar üzerine asıl dışlayıcı etkisi, kamu yatırımlarında olmuştur. Şöyle ki, bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1981-1989 döneminde, yıllık ortalama olarak %18'den 1990-1992 döneminde %12,84'e düşmüştür.¹⁰⁷

2.3.5. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Gelir Dağılımı İlişkisi

Türkiye'de son yıllarda iktisadi yorumlar, mali ilişkiler üzerine yoğunlaşmış, üretim kesimi zaman zaman gündeme gelmiş, gelir dağılımı ise neredeyse bütünüyle ihmal edilmiştir.¹⁰⁸ Birleşmiş Milletler Beşeri Gelişme Raporu'na göre 1990'lı yılların sonunda Dünya nüfusunun en yüksek %20'lik diliminin Dünya hasılasından aldığı pay %86 iken en düşük %20'lik dilimin aldığı pay ise %1'dir. En adaletsiz gelir dağılımı 100 olarak kabul edildiğinde Brezilya'nın Gini endeksi 60.1, Güney Afrika'nın 59.3, Meksika'nın 53.7, Malzeya'nın 48.4 ABD'nin 40.1'dir. En adaletsiz gelir dağılımına sahip ülkeler arasında yer alan Türkiye'nin Gini endeksi ise 49.0'dur.¹⁰⁹

Sosyal güvenlik kuruluşları kaynaklı kamu açıkları ise gelir dağılımının ilişkisini incelerken, meseleyi iki yönden ele almak gerekir. Birincisi, bütçede yer alan sosyal güvenlik amaçlı harcamaların etkisi, ikincisi açıkların alternatif finansman kaynaklarının gelir dağılımına etkisi.

Türkiye'de son yıllarda görülen odur ki, açıklar sürdürülemez boyuta geldikten sonra kökten bir vergi ve harcama reformu gündeme gelmekte ve vergi reformu,

¹⁰⁷ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, Kamu Açıkları ve Kamu Borçları: Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler, Türk Harb İş Sendikası, İstanbul: Rekor Ofset, 1995, s.61-62.

¹⁰⁸ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, a.g.e.,s.62.

¹⁰⁹ Mustafa Sönmez, "2000: Küçülmeden Büyüme mi?", Ekonomik Forum, Yıl:6, Sayı:12, 15Aralık 1999, s.27.

toplumdaki bazı kesimlerin direnci büyük ölçüde başarılı olduğu için geriye sadece harcama kısıntıları yapma zorunluluğu kalmaktadır.¹¹⁰ Bu harcama kısıntıları içinde en büyük payı, bütçe harcamaları içindeki payı 2005 yılında %14,5'i bulan sosyal güvenlik harcamaları almaktadır. Bu harcama kaleminin belirtilmesinin en önemli nedeni, bu kalemdaki hizmete talebin, büyük çoğunlukla alt gelir grubundan gelmesidir. Harcamalar içinde önemli bir yer tutan sosyal güvenlik harcamalarında tasarrufa gidildiğinde, bu hizmetten faydalanan alt gelir grubunun, hizmetten yoksun kaldığı ya da aldığı hizmetin gün geçtikçe kalitesizleştiği görülmektedir. Gelirin yeniden dağıtılması bakımından incelendiğinde, bu durumun, gelir dağılımında bozucu etki yaptığı görülmektedir.

İkinci olarak, açıkların vergi ve açık finansman ile karşılandığı durumları ele alalım.

Toplam vergi gelirlerinin %50 civarında bir bölümü doğrudan vergi gelirlerinden elde edilmektedir. Bunlar arasında en yüksek payı gelir vergisi oluşturmaktadır. Gelir vergisinin yaklaşık yarısını ise ücretlilerden alınan gelir vergisi oluşturmaktadır. Diğer yandan, dolaylı olarak alınan vergilerin büyük bir bölümü tüketim safhasında alındığından ve ücretlileri tüketim eğilimi en yüksek kesim olarak ele aldığımızda, bu vergilerin ücretlilerin gelirleri içinde daha fazla yer aldığını söyleyebiliriz. Oysa devlete borç veren kesimlerin ödedikleri vergiler bu kesimin sahip olduğu faiz gelirinden çok daha düşüktür.¹¹¹

Diğer yandan, açıkların finansman yöntemleri de ciddi gelir dağılımı eşitsizliklerine neden olmaktadır.

İç borçlanma senetlerinin tek alıcısı olan bankacılık kesimi enflasyonist bir etki yaratmaktadır. Çünkü bu durumda devletin banknot emisyonunun yerini, rezervleri artan bankaların kredi hacminin büyümesi almaktadır. Devletin açıklar nedeniyle faizleri arttırması, iç piyasada devlete borç veren kesimin gelirlerini, sabit ve düşük gelirli kesimlere oranla daha da arttırmaktadır.¹¹² İç borçlanmanın sınırına gelindiği ve Merkez

¹¹⁰ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, a.g.e.,s.62.

¹¹¹ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, a.g.e.,s.63.

¹¹² Gülten Kazgan, "İç Borç Kapanı", Finans Dünyası, Sayı:7, Mart 1996, s.49.

Bankası kaynaklarına başvurulduğu zaman ise ortaya çıkan enflasyondan bu kesimler en az şekilde etkilenmektedir. Çünkü, bu kesimlerin gelirleri kolaylıkla enflasyon vergisine matrah olan parasal tabanın dışına kaçabilmekte ya da pozitif reel faizler ile korunmaktadır. Tasarruf eğilimi çok düşük hatta sıfır olan düşük gelirli kesimlerin gelirleri ise bütünüyle enflasyon vergisine matrah oluşturmaktadır. Bu da ülkede gelir dağılımının bozulmasına daha da katkıda bulunmaktadır.¹¹³

2.3.6. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – İstihdam Vergileri İlişkisi

İstihdam vergileri açısından incelendiğinde, OECD'nin verilerine göre, prim toplamının işgücü maliyetlerine oranı açısından 30 OECD ülkesi içinde, Türkiye'nin vergi ve prim yükü 18 ülkedeki yükten fazladır.

¹¹³ İzzettin Önder, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı, a.g.e.,s.64.

Tablo.10
OECD Ülkelerinde Gelir Vergisi ve Sigorta Primlerinin İşgücü Maliyetlerine Oranları (%) ve İşgücü Maliyetleri

Ülke	Gelir Vergisi	İşveren Primi	İşçi Primi	Toplam Prim	Toplam (Vergi+Prim)	İşgücü Maliyeti \$(Yıl)
Belçika	20	11	23	34	54	45.187
Almanya	17	17	17	34	51	42.949
Avusturalya	23	0	6	6	29	39.639
Hollanda	7	22	14	36	43	39.045
İsviçre	9	10	10	20	29	38.447
Norveç	19	7	11	18	37	38.065
Danimarka	32	11	1	12	44	37.453
Lüksemburg	8	12	12	24	32	37.294
Kanada	16	6	10	16	32	36.694
Kore	2	4	8	12	14	36.488
Filandiya	20	5	19	24	44	36.276
ABD	15	7	7	14	29	36.019
İtalya	14	7	25	32	46	35.690
Fransa	9	10	29	39	48	34.537
Avusturya	8	14	23	37	45	34.068
İngiltere	14	8	9	17	31	34.004
Japonya	5	10	12	22	27	33.881
İsveç	18	5	25	30	48	33.352
İzlanda	24	0	5	5	29	30.112
Yeni Zelanda	21	0	0	0	21	28.568
İrlanda	10	5	10	15	25	28.367
İspanya	9	5	23	28	37	27.999
Çek Cumhuriyeti	9	9	26	35	44	20.812
Yunanistan	0	12	22	34	34	19.825
Türkiye	12	12	18	30	42	18.596
Polonya	5	21	17	38	43	17.475
Portekiz	5	9	19	28	33	15.011
Macaristan	10	9	27	36	46	12.770
Slovak Cumhuriyeti	5	9	28	37	42	12.467
Meksika	2	1	13	14	16	10.743

Kaynak: OECD Taxing Wages 2002/2003 (Selected Tables and Graphs) -2004

Tablo 10'a bakıldığında bazı ülkelerde politika olarak vergilerin düşük tutulduğunu görmekteyiz. Örneğin Yunanistan'da bu oran %0, Kore'de %2, Meksika'da %2, Slovak Cumhuriyeti, Portekiz, Polonya ve Japonya'da ise %5'tir. İzlanda , Belçika,

Danimarka, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde ise verginin işgücü içindeki maliyetleri içindeki oranının %20 ile %32 arasında değiştiğini görüyoruz.

Burada yapılacak anlamlı değerlendirme, prim ve vergi toplamının işgücü maliyetleri içindeki oranlarını karşılaştırarak yapılacak değerlendirmedir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye 30 OECD ülkesi arasında en ağır vergi ve prim yükü olan 13. ülkedir.¹¹⁴

Diğer ülkeler, işsizliği önlemek için istihdam vergilerini azaltırken, işsizliğin önemli sorunlar içinde yer aldığı Türkiye’de söz konusu yükler giderek yükselmektedir. Özellikle son yıllarda ekonominin büyümesi fakat buna rağmen istihdamın artmaması da bazı yaklaşımlara göre buna bağlanmaktadır.

Primlerin yüksekliğinin diğer bir sonucu da kayıt dışı istihdamdır. Yüksek prim yüklerinden kaçmak isteyen ve ekonomi içinde var olmaya çalışan işverenler, maliyetlerini kısmak amacıyla sigortasız olarak işçi çalıştırmaktadırlar.

Bu durumun sonucu olarak da hiç şüphesiz istihdam vergilerinin yüksekliği ve buna bağlı kayıt dışılığın her geçen gün artması, iç içe girmiş ve sürekli birbirini besleyen süreçtir.

2.3.7. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – GSMH İlişkisi

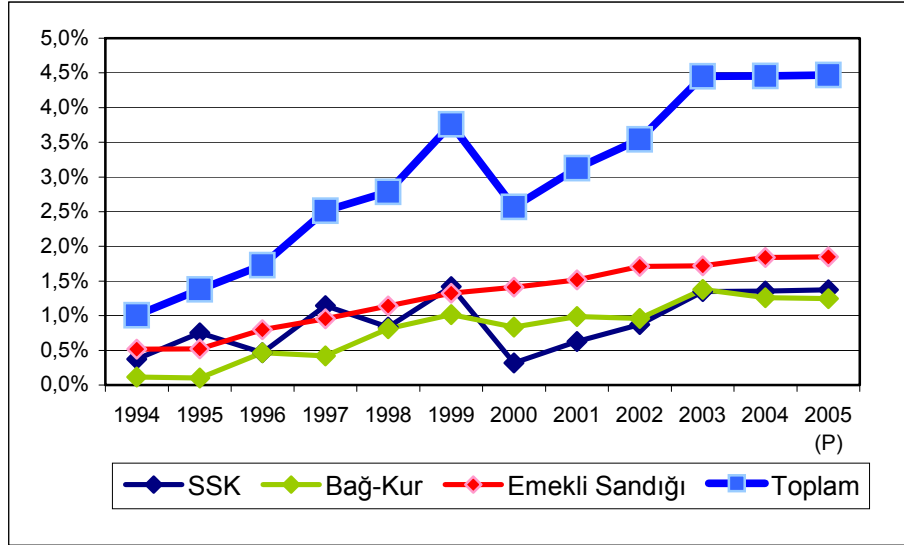
Sosyal güvenlik kuruluşları açıklarının GSMH ile ilişkisini incelediğimizde, bu kuruluşların bütçeden aldıkları paylar 1994 öncesinde önemli tutarlar değilken, 1994 yılından itibaren ciddi rakamlara ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının konsolide bütçeden aldıkları payların toplam miktarı 1994 yılından 2001 yılına yaklaşık 148 kat artmasına rağmen aynı dönemde GSMH miktarı sadece 47 kat artmıştır. Bu durum bize sosyal güvenlik kuruluşlarına

¹¹⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması, Ankara, 2004, s.116.

konsolide bütçeden yapılan transferlerin GSMH artış hızının çok üzerinde olduğunu ve bunu da bütçe açıklarına etki ettiğini göstermektedir.¹¹⁵

Şekil.3
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (%GSMH)



Kaynak: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, Nisan 2005.

Şekil 3'e baktığımızda sosyal güvenlik kuruluşlarının GSMH içinden aldıkları payın ne kadar arttığını ve 2005'de % 4.8 seviyelerine ulaştığını görüyoruz.

2.3.8. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Bütçe İlişkisi

Sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerindeki etkileri özellikle önemlidir. Bu etkileri incelemek için tablo 11'e bir bakalım.

¹¹⁵ Gonca Şaybak, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Kamu Bütçesi İlişkisi, İstanbul, 2004, s.82.

Tablo.11
Sosyal Güvenlik Kuruluşları Transferlerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%)

	Emekli Sandığı	SSK	Bağ-Kur	İşsizlik Sigorta Fonu*	Toplam
1994	2,2	1,6	0	0	3,8
1995	2,4	3,4	0,4	0	6,2
1996	3	3,6	1,8	0	8,4
1997	3,7	4,1	1,5	0	9,3
1998	3,2	2,9	2,8	0	8,9
1999	3,7	3,9	2,1	0	9,7
2000	3,8	0,9	2,2	0,2	6,9
2001	3,3	0,9	1,8	4	6
2002	4,2	2,8	2,6	0,2	9,6
2003	4,4	3,2	3,5	0,2	11,1

Kaynak: www.muhasabat.gov.tr

* Toplam hesaplamasına işsizlik sigorta fonu oranı katılmamıştır.

1994-1999 yılları arasında sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçe içinde oranı artarak devam etmekte olduğu yani %3.8’den %9.7’ye kadar yükseldiği görülmektedir. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik kurumlarının bütçe içindeki payı 2000 yılında %6.9’a düştüğü, 2002 yılında ise %6’ya kadar gerilediği görülmektedir. Ancak bu durumun geçici olduğu, 2003 yılında bu oranın %11.1’e yükseldiği görülmektedir.¹¹⁶

Yukarıdaki tablodan izlendiği üzere, açıkça görülmektedir ki 1990’lı yıllardan itibaren izlenmeye başlanan yanlış yönetim politikaları sonucu, sosyal güvenlik kuruluşlarının tümünün mali yapıları bozulmuş ve bütçe içindeki payları giderek artarak, kamu kesimi açığının büyümesinde önemli bir etki yapmaya başlamışlardır.

2.3.9. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Açıkları – Ekonomik İstikrar İlişkisi

Ekonomik istikrar, fiyatlar genel seviyesi, faiz oranı, istihdam hacmi, döviz kuru, ve büyüme oranı gibi temel makroekonomik ve finansal göstergelerin, ülkede sahip olunan kaynak ve imkanların etkin şekilde kullanımını sağlayan kararlı bir denge durumudur. Yani mevcut kaynak ve imkanların içsel ve dışsal faktörlerin etkisinde

¹¹⁶ Gonca Şaybak, a.g.e, s.82.

kalmadan değişen ihtiyaçlara cevap verebilmesi, ekonominin kararlı bir dengesi olması halidir.¹¹⁷

Bütün Dünya lkelerinde olduğu Türkiye'nin de öncelikle ele aldığı amaçlar; tam istihdama ulaşmak, üretimi arttırmak, fiyat istikrarını korumak, demeler dengesini ve gelir dağılımını dzenlenmektir. Bu amaçlara ulaşılamadığında ise sonuçlar şöyledir; işsizlik, büyüme sorunları, enflasyon, dış denge sorunlarıdır.¹¹⁸

İstikrarsızlık göstergesi olan bu sorunlar giderilemediğinde ve gerekli önlemler alınamadığında ekonomi iyice olumsuzlaşmaktadır. Bu olumsuzlukların devam etmemesi için de ekonomik istikrar programları uygulanmaktadır.

Uygulama süreç ve sonuçları bakımından istikrar programları, ortodoks ve heterodoks olarak incelenmektedir. Ortodoks politikalarda, para arzının kontrolü, kamu açıklarının azaltılması, döviz kurunun devalüasyonu, fiyatların serbest bırakılması ve sübvansiyonların kaldırılması yer almaktadır. Ancak bu acı reçeteler ve kemer sıkma politikaları oy kaybına yol atığından demokratik ülkelerde uygulanması zor olmaktadır. Bu nedenden genellikle, toplumsal uzlaşma ile gerçekleştirilen, ücret, faiz, ve döviz kurlarındaki artışların dondurulduğu ve gelirler politikasının uygulandığı daha yumuşak olan heterodoks politikalar izlenmektedir.¹¹⁹

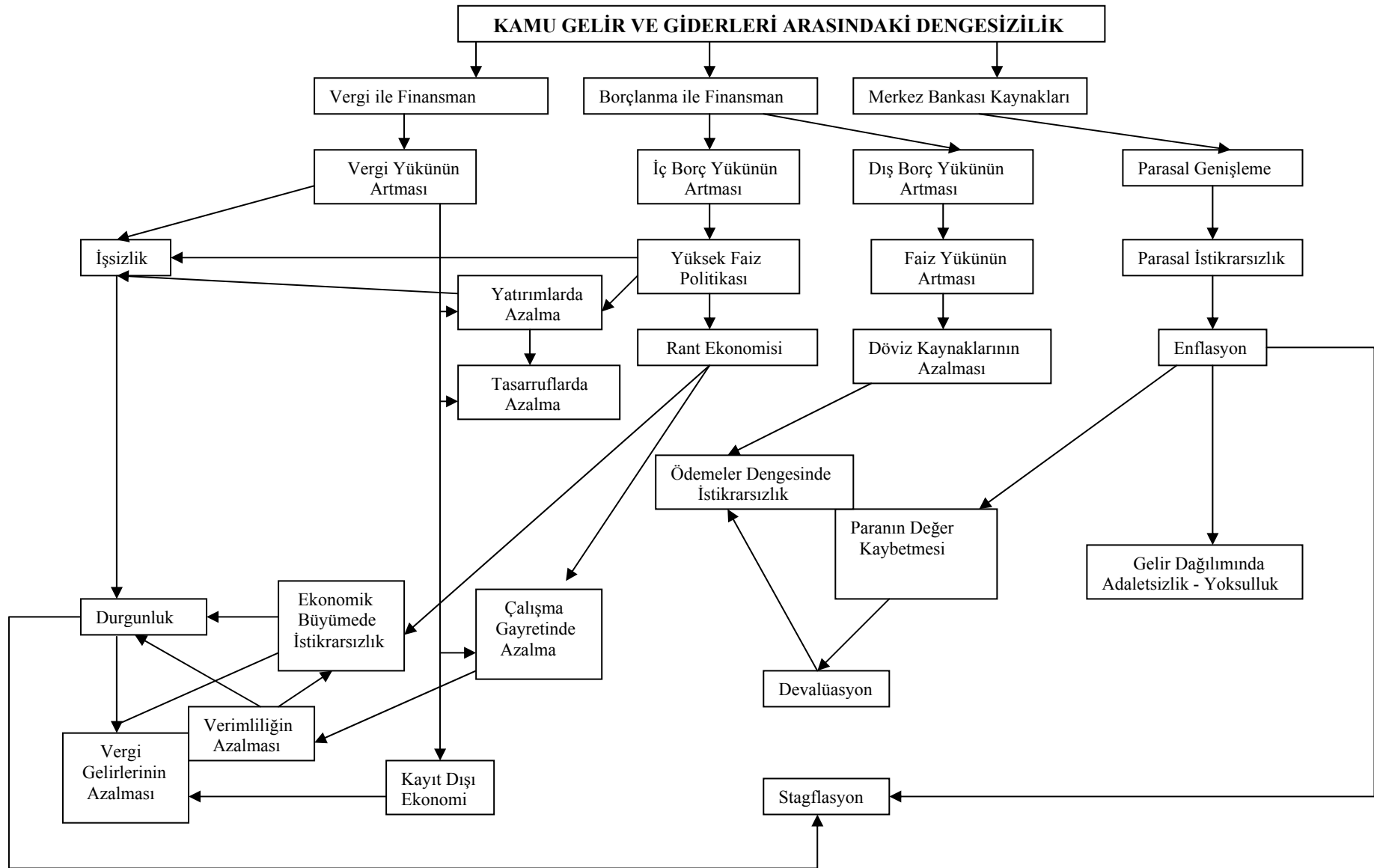
Türkiye Ekonomisi'nde ve gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen kamu açıklarının neden olduğu istikrarsızlık etkenleri ve sonuçları tablo 10'da açıkça ortaya konmaktadır.

¹¹⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.25.

¹¹⁸ Rudiger Dornbush, Stabilization, Debt and Reform, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1993, s.34.

¹¹⁹ 2000 yılında Türkiye'de uygulanan IMF kontrolündeki istikrar programı buna örnektir.

Şekil. 4 Açıkların Ekonomik Etkileri



Kaynak: Kamu açıkları, Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri, Dr. Cihan Bulut, İstanbul, 2002.

Türkiye Ekonomisi'nde meydana gelen krizlerin temelinde genelde kamu açıkları var olmuştur. Nitekim kronik bir kamu açığı, kartopu gibi büyüyen bir iç borç problemi ve reel faizlerin çok yüksek olduğu dönemde uygulamaya giren istikrar programı her ne kadar enflasyonu düşürme programı olarak adlandırılrsa da birinci amacı kamu maliyesini sürdürülebilir düzeye getirmektir. Bu nedenler 64 paragraflık ilk niyet mektubunda bir paragrafta enflasyon ele alınırken kalan 63 paragrafta tarım reformundan özelleştirmeye kamu finansman sisteminin ve kamu borçlanmasının düzeltilmesine yönelik unsurlar yer almıştır.¹²⁰

Bu nedenle bütçe harcamaları içindeki yeri %12'lere, GSMH'deki payı ise %5'lere yaklaşmış olan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları, son yıllarda kamu finansman sisteminin yeniden yapılandırılması bağlamında, üzerinde ciddi reformlar gerektiren kurumlar haline gelmiştir.

¹²⁰ Nazım Ekinci, "Kriz Üzerine", İşletme ve Finans, 16.Yıl, Mart 2001, s.10.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ'NİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE YENİ SOSYAL GÜVENLİK YASASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

3.1. Sosyal Güvenlik Sistemi İçin İki Ayaklı Sistem Önerisi

Her ülkenin kendi iktisadi, sosyal ve kültürel yapısına uygun sosyal güvenlik sistemleri oluşturmalarının sistemin sağlıklı işlemesi için bir zorunluluk olduğu görüşünden hareketle, Türkiye gerçeklerine, Türk insanının yapısına ve beklentilerine uygun, ancak dünyadaki genel gelişme eğilimlerini de dikkate alan, milli bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulabilir. Bu amaçla mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak ve en belirgin özelliği de zorunluluk esasına dayanan, iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalıdır.¹²¹

3.1.1. İki Ayaklı Sistemi Tek Ayaklı Sistemden Daha Cazip Hale Getiren Nedenler

Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemi, bireylerin sosyal güvenlik kurumları ile olan ilişkilerinde sahip olmak istedikleri bireysel bağımsızlık, tercih hakkı ve bireysel sorumluluk unsurlarına imkan vermemektedir. Bu üç unsur, ancak birden fazla ayağı olan sosyal güvenlik sisteminde mümkün olabilir.

- Sosyal sigorta kurumlarının verdiği tek gelir veya aylık, sosyal güvenlik ihtiyacını karşılamaktan son derece uzak ve yetersizdir.

- Tek ayaklı bir sistemin varlığı, sigortalıların sosyal güvenlikle ilgili tüm taleplerini ve beklentilerini bu kurumlara yöneltmelerine yol açmakta, haklar ne kadar iyileştirilirse iyileştirilsin bu talepler karşılanamamaktadır.

¹²¹ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.105.

- Tek ayaklı sistem, bireysel açıdan farklılaşmaya imkan vermeyen mutlak eşitlikçi anlayışı ile bir yandan külfet-nimet dengesini bozmakta, diğer yandan da sosyal dengelerini bozmaktadır.

- Devlet, sosyal güvenlik sistemi içinde rolünün değiştiğini kabul etmeli, sisteme müdahale eden değil sistemin işlemesinden sorumlu garantör olmalıdır.¹²²

- İkinci ayak kurumların oluşturulmasının en önemli sonuçlarından birisi, yarattığı fonların sermaye piyasası üzerindeki olumlu katkısı olacaktır. Böylece iç tasarruf yetersizliği büyük oranda ortadan kalkacaktır.¹²³

3.1.2. Sistemin Genel Özellikleri

Sistem iki ayaklı bir oluşumdan meydana gelmekte ve birinci ayakta dağıtım esasıyla çalışan sosyal güvenlik kurumu, ikinci ayakta ise fon sistemiyle çalışan, şu anda ülkemizde bireysel emeklilik sistemini oluşturan emeklilik şirketlerinin aktif olduğu özel emeklilik sigorta şirketleri olacaktır. İkinci ayaktaki sisteme girmek, zorunlu bireysel emeklilik şeklinde olacaktır.

Bu sistemde çalışsın veya çalışmasın herkes sosyal sigorta kapsamına alınmaya çalışılmalıdır. Geliri yeterli olup da sosyal sigorta kapsamında bulunmayanlardan geliri oranında yine de prim tahsil edilmeli, geliri yetersiz olup da sosyal sigorta kapsamında olmayanlar içinse prim karşılığı beklenmeden sosyal güvenlik sağlanmalıdır.

Önemli diğer bir husus ise emeklilik yaşlarının, ömrün uzaması kriterleri göz önüne alınarak kademeli olarak uzatılmasıdır.

Şimdi birinci ve ikinci ayak sosyal güvenlik kuruluşlarının durumları nasıl olmalı inceleyelim.

¹²² TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.105.

¹²³ TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, s.112.

3.1.2.1 Birinci Ayak Sosyal Güvenlik Kurumunun Özellikleri ve Görevleri

- Bu sistem, dağıtım esasına dayalı bir sistemdir.
- Birinci ayaktaki sosyal güvenlik kurumu sadece sağlıkla ilgili koruma ve hastalık giderme işleri, işsizlik sigortası ve bir işte çalışıp da prim ödeyemeyen muhtaç kişilerin bakım sorumluluklarıyla ilgili olacaktır.
- Sosyal güvenlik kurumunun gelirleri, sağladığı yardımlar ile ilgili olarak yapacak olduğu prim tahsilatları, devletin sosyal devlet olma kapsamında çalışanlar adına yapacağı prim katkısı ve yine devletin muhtaçlar için yapacağı prim ödemeleridir.
- Devletin primlere yapacağı katkılar, işçi sayısının artmasına göre, artan oranlı olmalıdır.
- Devletin finansmana katkısı, açıkları kapama şeklinde değil prim ödeme yoluyla olacaktır. Ancak devletin primlere katılması ile ortaya çıkacak külfet, bugün katlandığı külfetten daha az olacak şekilde organize edilecektir.
- Sosyal güvenlik kurumunun bağımsızlığa yakın bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir. Kurum üzerindeki kamu yönetim baskısı azaltılmalı ve siyasi iktidarın piyonu olmayan kendi başına hareket edebilen, belli çizgiler içerisinde hareket kabiliyeti olan bir yapı oluşturulmalıdır.
- Kurum, vakıflar gibi gelirlerini arttırabilecek şekilde iktisadi işletmeler işletebilmeli, gelirlerini arttırıcı faaliyetlerde bulunma hakkına da sahip olmalıdır.¹²⁴ İktisadi işletmelerin işletilmesinden elde edilecek gelirlere vergi muafiyeti sağlanmalıdır.
- Birinci ayak sosyal güvenlik kurumunun finansman yapısında iyileşme sağlanmaya başlandığı zaman tarafların -devlet, işçi ve işveren- ödedikleri prim oranları azaltılabilecek böylelikle hem devletin üzerindeki yük hem de işçi-işveren üzerindeki yük kademeli olarak azaltılabilecektir.

¹²⁴ Zira ülkemizde kimi vakıflar, sandıklar vb, muhtelif iktisadi işletmeler işleterek, hem güttükleri amaca ulaşma yolunda kendilerine kaynak yaratabilmekte, hem de bu yolla üyelerine çeşitli avantajlar sağlayabilmektedir.

- Sigorta primlerinde indirim yapıldıktan sonra, prime esas kazanç tavanı kaldırılacak ancak tavan rakamı yine de belirlenerek bu tutarın üzerindeki kazançlardan kademeli şekilde azalacak biçimde prim tahsil edilecektir.

- Diğer yönleriyle sosyal güvenlik kurumu yeni kanunla olduğu gibi hizmet vermeye devam edecektir.

- Eski sistemde emekli veya çalışan şeklinde bulunanlar, istekleri halinde yeni sisteme dahil olabilecekler veya eski sistemden devam etmek istiyorlarsa sosyal güvenlik kurumdan aynı hizmetleri almaya devam edeceklerdir. Ancak yeni prim ödemeye başlayanlar yeni sistemdeki uygulama içerisinde bulunmak zorunda olacaklar.

3.1.2.2 İkinci Ayak Bireysel Emeklilik Fonlarının Özellikleri ve Görevleri

- Bu sistem, fon esasına dayalı bir sistemdir.

- İkinci ayaktaki emeklilik fonları ise malullük, ölüm, emeklilik gibi nedenlerle oluşan maaş ödemelerini yapacaktır.

- İkinci ayak sistemde, işçi, ve işverenin yanı sıra, belli bir miktarda devlet katkısı olacaktır.

- Bireysel emeklilik fonlarının gelirleri ise, yine sağladığı yardımlar ile ilgili olarak tahsil ettiği primler ve primlerden yapılacak, her ay %5 civarını geçmeyecek şekilde bir yönetim kesintisidir.

- İsteyen sigortalılar alt limitler üzerinde sigorta primlerini arttırarak fonlarını arttırabilecek, isterse ara ödeme yapabilecektir.

- İkinci ayak sistem için, büyük ebatlı bir altyapı yatırımına gerek olmayacak ve halen faaliyetlerini sürdüren bireysel emeklilik şirketleri mevcut ana altyapılarını kullanarak sistemde bulunacaklardır.

- Bireysel emeklilik şirketlerinin, zorunlu bireysel emeklilik sisteminden elde ettikleri karlar kurum kazanç vergilerinden muaf olacak, sistem devlet tarafından desteklenecektir.

- Hali hazırda bulunan gönüllü bireysel emeklilik şirketleri, bireysel emeklilik fonları ile faaliyetlerine devam edeceklerdir.

- Halen gönüllü bireysel emeklilik sisteminde olduğu gibi, prim ödeyenler, bu şirketlerde biriken fonlarını istedikleri yatırım aracına yönlendirebilecekler, kendi fonlarını yöneteceklerdir.

- Ancak fon sahipleri, fonlarını kaybetme tehlikesine karşı korunmak amacıyla, yatırım yönlendirmesinde belli bir çerçevenin içinde tutulacaklardır. Fonlar devlet güvencesinde olup, bireysel emeklilik şirketlerinin mülkiyetinde olamayacaktır. Şirketlerin görevi sadece, fon sahibinin istekleri doğrultusunda fonları yatırımlara yönlendirmek ve bunun karşılığında masraflarına binaen belli bir yönetim kesintisi almak olacaktır.

3.1.3. Mevcut Sistem¹²⁵ Düşünüldüğünde, Önerilen Sistemin Etkinliğini Arttıracak Diğer Çalışmalar Ne Olabilir?

- Kayıt dışı çalışmaları kayıt altına almak için çalışmalar yapılmalı. Yoklamalar arttırılmalı, maddi cezalar ciddi şekilde arttırılmalı, bireylerin sosyal güvencelerinin çalındığı hesaba katılarak gerekirse kayıt dışı istihdama hapis cezaları getirilerek kayıt dışı işçi çalıştırmanın maliyeti arttırılmalıdır.

- Özellikle tarım sektöründe sigortasız çalışma oranının yüksekliği düşünülerek, tarım sektörünü sigortalı çalışmaya yönlendirecek çalışmalar yapılmalıdır.

- Devletim tüm kurum ve kuruluşları içinde, ayrıca devletle ilişkisi olan özel kurumlar ile birlikte (Vergi daireleri, emniyet müdürlükleri, sosyal güvenlik kurumu, pasaport daireleri, belediyeler, muhtarlıklar, bankalar, sigorta şirketleri vb) otomasyona gidilmeli, sistemdeki bir kaçak durumu diğer tüm kuruluşlarda anında görülerek, kişilere talep ettikleri hizmetlerden mahrumiyet cezaları verilebilmeli.¹²⁶

¹²⁵ Mevcut Sistem ile kastedilen, tek çatı uygulamasına geçildiği varsayılan sosyal güvenlik sistemidir.

¹²⁶ İdil Erbay, Türkiye'deki Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sorunları ve Çözüm Önerisi: Sosyal Güvenlik kurumlarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi, İstanbul, 2004, s.97.

- Devlete prim borcu olan kişi, kuruluş veya kuruluş ortak ve yöneticilerine, oluşturulan otomasyon sayesinde, mobil telefon alma, kredi kartı kullanma, banka işlemleri yapma vb. işlemlerde kısıtlama getirilerek prim ödemeleri teşvik edilmelidir.

- Sağlıkta sigorta etkinliğini arttırmak için, bireysel emeklilik sisteminde sağlanan bir avantaj olan gelir vergisi muafiyeti gibi, sağlık sigortasında da gelir vergisi muafiyeti sağlanmalı.

- Prim toplamada etkinliği dağıtmamak için, prim toplama yetkisi sosyal güvenlik kuruluşuna verilerek, zorunlu bireysel emeklilik sistemine yatacak olan primler, sosyal güvenlik kurumu tarafından ilgili zorunlu bireysel emeklilik fonlarına yatırılmalıdır.

- Sosyal yardım zamları kaldırılmalıdır. Aylık ve gelirlerin yükseltilmesi amacıyla getirilen sosyal yardım zammı uygulaması, karşılıksız bir gider niteliğindedir. Bu yüzden bu ve benzeri ödemeler sosyal güvenlik programında olmamalıdır.

3.1.4. Önerilen Sosyal Güvenlik Sisteminin Avantajları

- Sosyal güvenlik kurumunun bağımsız yakın bir özerkliğe sahip olması, bireysel emeklilik şirketlerinin ise tamamen bağımsız olması, sosyal güvenlik sistemini siyasi müdahaleden koruyacaktır. Popülist kaygılarla hükümet tarafından kararlar alınamayacak, sosyal güvenlik kurumlarının fonları hükümet tarafından başka amaçlarla kullanılamayacak ve eldeki fonlar atıl halde durmayacaktır. Bu da sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde hem önemli bir etkinleşme hem de makro ekonomik düzeyde bir iyileşmeye etkili olacaktır.

- Bireyler, aldıkları ücretlerden ödedikleri primleri ve işverenler tarafından ödenen primlerini, günün değişen koşullarına uygun biçimde, ekonomik dalgalanmalardan koruyacak şekilde, bir sürü bileşenden oluşan fon seçenekleriyle değerlendirebileceklerdir. Bireysel emeklilik sisteminin şeffaf bir yapı olması, fon sahiplerine, fonlarını günü gününe takip etme şansı tanıyacaktır.

- Sosyal güvenlik sisteminin ikinci ayağı olan zorunlu bireysel emeklilik sistemi ile, sosyal güvenlik kurumunun üzerinden ağır bir yük kalkacak, kurumun ağır, hantal yapısı hızlı hareket eden bir yapıya dönüşecektir. Diğer yandan emeklilik faaliyetlerinin özel kesim tarafından yürütülmesi ve sosyal güvenlik kurumunun hantal yapısının sona ermesiyle, sigortalılar daha kaliteli hizmet almaya başlayacaklardır.

- Sigortalıların primleri fonlarda birikerek, finansal piyasalarda derinlik sağlamaya başlayacaktır.

- Zorunlu bireysel emeklilik sistemi, sigortalıların primlerinin eskiden olduğu gibi atıl kalmasını engelleyerek, bireylerin emekliliğinde daha fazla gelir elde etmesini sağlayacaktır.

- Zorunlu bireysel emeklilik sisteminin ekonomiye girmesi nedeniyle, sigortacılık sektöründe ciddi iş imkanları açılacaktır.

- Devletin prim sisteminde üçüncü taraf olarak dahil edilmesiyle birlikte, işveren ve işçilerden alınan primlerde azalmalar olacak, dolayısıyla işçi ve işverenlerin üzerlerine düşen yükte azalmalar olacaktır. Bu da kayıt dışı işçi çalıştırmanın cazibesini giderek azaltacak ve böylece herkes sisteme dahil edilerek kayıt dışı çalışma azaltılacaktır.

- Emeklilik yaşı yükseltilerek, prim toplama süresi uzatılmış olacak. Böylece sistem daha fazla kaynak elde etmiş olacaktır.

- Sosyal yardım zammı gibi, tamamıyla popülist politikalarla yapılan sisteme ek yük getiren ödemeler kaldırılmış olacaktır.

- Sosyal güvenlik kuruluşları açıkları zamanla düzelerek kamu maliyesi alanında iyileşmelere neden olacaktır.

3.2. Yeni Sosyal Güvenlik Reformunun Gerekçesi Nedir?

Sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli amacı göreceli ve mutlak yoksulluğu azaltmaktır. Ülkemizdeki duruma bakıldığında ise, mevcut sosyal güvenlik sistemimizin

bu amacı yeterince gerçekleştiremediğini görüyoruz. Her şeyden önce bütün vatandaşlarımız sosyal güvenlik kapsamı altında değildir. Sosyal güvenlik sistemi içinde olan vatandaşlarımız arasında ise, sahip oldukları haklar ve yükümlülükleri açısından bir çok farklılıklar mevcuttur. Gerek emeklilik gerek sağlık sistemimizin kaynakları toplumun görece daha iyi durumdaki kesimlerine aktarılmaktadır. Diğer taraftan, sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı % 4.8'e ulaşmıştır.

Türkiye'de emeklilik sistemi mali açıdan dengede olsaydı bile, demografik yapıdaki değişimler nedeniyle sistemde köklü değişiklikleri yapmak zorundayız. Türkiye nüfusu diğer bir çok gelişmiş ülkeye oranla hızla yaşlanmaktadır. Yaşlıların (65 yaş ve üstü kişilerin) toplam nüfus içindeki payının %7'den %14'e ulaşması Fransa'da 115, Batı Almanya'da ve İngiltere'de 45 yıl, ABD'de 75 yıl sürmüştü, Türkiye'de bu orana 25 yılda ulaşılacaktır.

Nüfusumuzun hızla yaşlanmasından kaynaklanan sorunlara rağmen, ülkemizin önünde "demografik fırsat penceresi" olarak adlandırılan bir dönem bulunmaktadır. Önümüzdeki 20 yıl çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem yaşanacaktır. Bu 20 yıllık dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının, gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir. Önümüzde bir kereliğine açılacak olan bu fırsat penceresinden en iyi şekilde yararlanmak için de sosyal güvenlik reformu gereklidir. Bu fırsat dönemi 2025 yılından sonra çalışanlara bağımlı olan nüfusun toplam nüfus içindeki payının hızlı artmaya başlamasıyla sona erecektir. Mevcut nüfus yapısı ile bu kadar büyük sorunlar yaşayan bir sosyal güvenlik sisteminin, yaşlanma sorunu ile karşılaştığımızda sürdürülmesi

mümkün olmayacaktır. Bundan 20-30 yıl sonra alınması gereken önlemler ise çok ağır olacaktır.¹²⁷

1999 yılında 4447 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin üzerinden 7 yıl geçmiş olmasına rağmen sosyal güvenlik sisteminin sorunlarının devam ettiği görülmektedir. 2000 yılının ilk yarısında sağlanan geçici azalmanın dışında sosyal güvenlik kurumları açıkları tekrar artma eğilimine girmiş belirtildiği gibi, son on yıllık dönemde sosyal güvenlik kurumu açıklarının Hazine Müsteşarlığı'nın iç borçlanma faizi ile güncelleştirilmiş değeri 345 katrilyon TL olup, bir başka ifade ile son on yılda açıkların kapatılması için kullanılan kaynaklar Türkiye'nin 2003 yılı toplam milli gelirine eşittir. Yine Bakanlık hesaplamalarına göre bu miktar Türkiye'nin 2003 yılı toplam konsolide borç stoğunun 1.24 katına ulaşmıştır. Geçen zaman içinde, sosyal güvenlik sistemi üzerinde siyasi iktidarların müdahale eğilimlerinin devam ettiği görülmektedir. Aktif/pasif sigortalı dengesindeki bozulma devam etmiş ve 1,8 çalışanın 1 emekliyi finanse etmek zorunda kaldığı kronik bir yapı ortaya çıkmıştır. Kayıt dışının önlenmesine yönelik düzenlemeler ve çalışmaların beklenen sonuçları vermesi bir yana, bu sektörde çalışanların sayısı ve oranı daha da artmıştır. Yukarıda sayılanlar, mevcut sosyal güvenlik sisteminin "sürdürülemez" olduğu, sistemin ana felsefesini ve temel yapısını değiştirmeden kalıcı çözümler getirilemeyeceği gerçeğini ortaya çıkarmaktadır.¹²⁸

3.3. Yeni Sosyal Güvenlik Reformunun Hedefleri Ne Olmalıdır?

3.3.1. Çağdaş Bir Sosyal Güvenlik Sistemi Olmalı

Bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmasının temel nedeni, kapsama aldığı kimselere, yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yakışır bir hayat standardı sağlamak ve onları başkasına muhtaç olmaktan kurtarmaktır. Türk sosyal güvenlik sistemi bu hedefi gerçekleştirmekten oldukça uzak bir noktada bulunmaktadır.

¹²⁷ www.calisma.gov.tr/birimler/sgk_web/html/sssccevapemeklilik.html

¹²⁸ TÜSİAD, Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, s.5-6

Sosyal güvenlik kurumlarından gelir veya aylık almakta olanların aldıkları gelirler yeterli olmadığı için ya yeniden çalışmak zorunda kalmakta ya da genel fakirlik içinde yaşamaya razı olmaktadırlar.

Sağlık hizmetlerinin temini bakımından karşılaşılan güçlükler bir yana, hizmetin standardının da son derece düşük olduğu bir gerçektir. Bu görüntüsüyle Türk sosyal güvenlik sistemi, halen koruma kapsamına aldığı nüfus kesimlerini memnun etmekten, şu anda prim ödeyenleri de geleceklerine güvenle bakmaktan oldukça uzak bir noktada bulunmaktadır.¹²⁹

3.3.2. Sürdürülebilir Bir Model Olmalı

Sosyal güvenlik sisteminde reform, mali açıdan iki önemli hedefi gerçekleştirmeye hizmet etmelidir. Bunlardan birincisi, sosyal güvenlik kuruluşlarının 1990 yılından beri artarak devam eden ekonomik krizden kurtarılmaları, ikincisi ise bu kuruluşların bir daha aynı problemler ile karşı karşıya kalmayacak şekilde kuvvetli bir finansman yapısına kavuşturulmalarıdır.

İlk olarak, sosyal güvenlik kuruluşları gelirlerini arttıran ve giderlerini azaltan bir sisteme kavuşturulmaları ve dolayısıyla bulundukları mali krizden kurtarılmaları gerekmektedir.

Türk sisteminin temel kurumları, sigortacılık prensiplerine göre, gelir-gider dengesini esas alarak işleyen sosyal sigorta kurumlarıdır ve bugün yaşanan kriz, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir gider dengesinin bozulmasından kaynaklanmıştır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının yalnız gelir ve gider dengesini sağlayan değil, bu kuruluşların elinde bulunan kaynakların etkin kullanılmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır ki, sistemin uzun dönemde karşısına tekrar bunun gibi mali sorunlar çıkmasın.

¹²⁹ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.206.

3.3.3. Çok Ayaklı Kurumsal Yapı

Bir sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenliğin üç temel fonksiyonunu gerçekleştirecek yapı ve idari organizasyona sahip olmalıdır. Bunlar gelirin yeniden dağıtımı, sigorta ve tasarruf fonksiyonudur.

Sosyal güvenlik sistemleri öncelikle, yüksek gelirlilerden düşük gelirlilere, tehlikeye uğramayanlardan, tehlikeye uğrayanlara doğru bir gelir transferi sağlamalıdır. Türk sosyal güvenlik sistemi, yüksek gelirliden düşük gelirlilere doğru bir gelir dağılımı gerçekleştirmek yerine, üst ve orta gelir gruplarını destekleyen bir yapıya sahiptir.

Sistemin sigorta fonksiyonu ise, tehlikenin kimler için, ne zaman ve nasıl ortaya çıkacağını bilinmediği sigorta kolları için söz konusu olmalıdır. Hastalık, iş kazası, meslek hastalığı gibi kısa vadeli sigorta kolları ile malullük ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kollarında sistemin sigorta fonksiyonu ön plana çıkmalıdır.

Tasarruf fonksiyonunda ise, çalışma hayatları boyunca daha fazla tasarruf yaparak, yaşlandıklarında veya çalışma hayatlarından ayrıldıklarında daha yüksek gelir elde etmek isteyenlere imkan vermesi gerekmektedir.

Tek ayaklı bir kurumsal yapı üzerine kurulmuş olan sosyal güvenlik sistemimiz, bu üç fonksiyonu gerçekleştirmede yetersiz kalmaktadır. Gelir dağılımı ve sigorta ilkesini gözardı etmeden tasarruf fonksiyonuna da izin verecek bir sosyal güvenlik sistemi hedeflenmelidir.¹³⁰

3.3.4. Büyümeye Kaynak Yaratın Bir Sistem

Bugün sosyal güvenlik sistemimize olan en büyük eleştiri, sosyal güvenlik kuruluşları açıklarının, ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkilerdir. Ancak sosyal güvenlik sistemi, ekonomik istikrarı bozucu bir etkiye sahip olmamalıdır. Buna ilaveten ekonomik istikrarı sağlayan, ekonomik gelişmeyi sağlayan olumlu etkileri olmalıdır.

¹³⁰ İstanbul Ticaret Odası, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, s.208.

Fon esasıyla yönetilen sosyal güvenlik sistemi, yarattığı fonlarla Türkiye gibi ülkelerde iktisadi büyümenin önündeki en büyük engellerden biri olan, tasarruf yetersizliği sorununa çözüm olabilecektir.

3.3.5. Hızlı ve Etkin Çalışan Bir Örgütlenme

Sosyal güvenlik sistemi, bütün nüfusu kapsamına alır ve kapsamına aldıkları kişileri doğumlarından ölümüne kadar sosyal güvenlik kurumları ile ilişki içinde tutar. Bu ilişki süresinde fertlerin geriye ve ileriye doğru hakları ve yükümlülükleri ile ilgili, kapsamlı ve sağlıklı kayıtlar tutulması gereklidir. Ayrıca sosyal güvenlik sistemi, bireylerin sosyal güvenlik ihtiyacını en kısa zamanda, en uygun şekilde ve etkin biçimde karşılamalıdır.

Sosyal güvenlik reformu, sosyal güvenlik kuruluşlarını içinde bulundukları hantal yapıdan kurtaran düzenlemeler içermelidir.

3.4. Yeni Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme

Yeni sosyal güvenlik yasası, esas itibarıyla uzun süreden beri yapılması gereken, ancak bugünlere kadar gerçekleştirilemeyen bir reformun ilk adımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Reform, iyi niyetli büyük ve önemli adım olmakla birlikte, içeriğinde bir takım eksiklikleri barındırmaktadır.

3.4.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Bakımından Değerlendirme

3.4.1.1 Sosyal Güvenlik Kurumu, İdari ve Mali Bakımdan Bağımsız Bir Yapıya Kavuşturulamamıştır

Üç farklı sosyal güvenlik kuruluşunu tek çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu, esasen bağımsızlık bir yana, sosyal güvenlik kurumu kanunun 1. maddesinde belirtilen özerk bir yapıya bile kavuşturulamamıştır. Daha madde 1’de “Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur” denilmektedir.

Maddeler olarak incelersek, madde 5’te genel kurulun oluşumu belirtilmiştir. Bu maddeye bakıldığında ;

Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında;

a) Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile öğretim üyeleri arasından Yüksek Öğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek birer temsilciden,

b) İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinden,

c) Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından,

ç) En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

d) En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

e) En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

f) Kendi nam ve hesabına çalışanların üye olduğu kanunla kurulu en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

g) Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen 9 temsilciden,

h) (ç), (d), (e) ve (f) bentleri dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden,

oluşur. Ayrıca, Genel Kurulun toplanması, çalışması, temsilcilerin görevlendirilmesi ve diğer hususlara ilişkin usûl ve esaslar Kurumun önerisi üzerine Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.¹³¹

Görülüyor ki genel kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında ve büyük çoğunluğu hükümetin birimlerinden gelen temsilcilerin oluşturduğu bir topluluk tarafından yürütülmektedir. Nasıl ki, özerk olduğu belirtilen bir kuruluş hükümetin bir bakanlığıymış gibi çalışsın.

Keza, madde 6'da oluşumu belirtilen yönetim kurulu da yine hükümet temsilcilerinin olduğu ağırlıklı bir yapıya sahiptir. Örneğin, madde 7'nin a bendinde belirtilen, yönetim kurulunun görevlerinden biri olan “ Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak.” , hükümetten gelmiş temsilcilerden kurulmuş bir yönetim kurulu olarak, nasıl hükümetten bağımsız bir karar alabilir. Bu mali özerklikle tamamen ters bir işlem olmaktadır.

Genel anlamda değerlendirmek gerekirse, sosyal güvenlik kurumunun birimleri, sosyal içerikli değil, yine hükümete bağlı olarak popülist kararlar alacaklardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Başkanı'nın kurumun başındaymış gibi görünmesi de özerk yapıya bağlı kararlar alınmasını zorlaştıracaktır.

Burada eksikleri gidermek için,

- Sosyal Güvenlik Kurumu, hiçbir bakanlığa bağlı olmamalı, tamamen özerk hatta bağımsız bir yapıya kavuşturulmalıdır.

- Kurum başkanı genel kurulda seçilmeli ve kurullarda yer alacak temsilciler daha az hükümet temsilcisi içermelidir.

¹³¹ Bkz Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 5.

3.4.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumu Hantal Yapıyı Üzerinden Atamamaktadır

Kanun ile, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, dört genel müdürlük ve iki başkanlıktan oluşmakta, ancak her genel müdürlükte 8 adete kadar daire başkanlığı kurulabilmektedir.

Madde 12'ye göre başkanlığın ana hizmet birimleri şunlardır;

- a) Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü.
- b) Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü.
- c) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü.
- ç) Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü.
- d) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı.
- e) Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı.¹³²

Bu birimlerin bu kadar çeşitlendirilmesi hantal yapının, devam ettirilmesi anlamına gelmektedir. Birimleri azaltmak adına, Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü'nün görevleri Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na, Aktüerya ve Fon Daire Başkanlığı'nın ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü'nün görevleri Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilebilir veya bu müdürlük ve başkanlıklar yardımcı daire başkanlıkları adı altında daha sade olarak görev yapabilirler. Böylece sistem başkanlıklara ve dairelere bölünerek hantal yapısını devam ettirmekten kurtulacaktır.

3.4.1.3. Diğer Yönlerden Değerlendirme

Kurum özel sektör mantığıyla hizmet verecek biçimde şekillendirilmelidir. Hizmet sigortalıların kolay ulaşabileceği şekilde olmalıdır. Bunların sağlanmasında günümüz teknolojileri etkin biçimde kullanılmalı ve kalifiye personel seçimine dikkat

¹³² Bkz. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, Madde 12.

edilmelidir. Ayrıca işçi ve işverenler sanki müşteriymiş mantığıyla karşılanmalı yaklaşım ve muameleler olumlu ve kolay olmalıdır.

Madde 37'deki, "Genel yönetim giderleri, Kurumun yıllık toplam gelirinin % 5'ini aşamaz" ibaresi olumlu bir gelişmedir. Bu maliyetlerin kontrol altına alınması isteğini belirtir.

Uzun ve kısa vadeli sigorta fonlarının ayrılması isabetlidir. Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun mali hükümler başlıklı bölümü geneli itibariyle olumludur. Kurum mal varlıklarını koruyucu, uzun ve kısa vadeli sigorta fonlarını ayırıcı hükümlere yer verilmesi, bu sigorta dallarının aktüeryal hesapları açısından da isabetlidir.¹³³

Personele ilişkin hükümlerin bulunduğu madde 28'de çalışanlara verilebilecek ve en yüksek devlet memuru maaşının %700'e ulaşabilecek ek ödemelerden bahsedilmektedir. Bu gibi ödemeler, kurumun ekonomik yapısını ciddi şekilde bozabilecek ve popülist amaçlarla kullanılacak bir madde olarak göze çarpmaktadır.

3.4.2. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Bakımından Değerlendirme

3.4.2.1. Yaşlılık Aylığı Alma Yaşının Yeniden Düzenlenmesi, Sosyal Güvenlik Sisteminin Sürdürülebilirliği İçin Olumludur

Madde 28'de belirtilen ve yeni sigortalılar için yürürlüğe girecek olan, yeni emekli olma yaşı olarak tespit edilen,

- 1) 1/1/2036 ilâ 31/12/2037 tarihleri arasında kadın için 59, erkek için 61,
- 2) 1/1/2038 ilâ 31/12/2039 tarihleri arasında kadın için 60, erkek için 62,
- 3) 1/1/2040 ilâ 31/12/2041 tarihleri arasında kadın için 61, erkek için 63,
- 4) 1/1/2042 ilâ 31/12/2043 tarihleri arasında kadın için 62, erkek için 64,

¹³³ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarıları'nın Değerlendirilmesi Semineri, Ankara, 2005, s.86.

5) 1/1/2044 ilâ 31/12/2045 tarihleri arasında kadın için 63, erkek için 65,

6) 1/1/2046 ilâ 31/12/2047 tarihleri arasında kadın için 64, erkek için 65,

7) 1/1/2048 tarihinden itibaren ise kadın ve erkek için 65,¹³⁵

yaşları, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği açısından alınmış önemli bir karardır. Sosyal güvenlik sistemimizin, bugünkü halinde olmasının en büyük nedenlerinden biri olan emeklilik yaşı sorunu çözümlenmiş olacaktır. Bununla beraber Sayın Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet Sezer'in emeklilik yaşının iptali ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvuru son derece gereksizdir. Zira yukarıdaki listede verilen emekli yaşları geçerli olmaya başladığı zaman ortalama yaşama süresi ciddi şekilde uzayacaktır.¹³⁶

3.4.2.2. İsteğe Bağlı Sigortalı Olma Hükümleri ve Kapsamı Genişletilebilir

İsteğe bağlı sigortalı olmak için madde 50'de sıralanan hükümler genişletilerek, isteyen herkesi kapsayacak hale getirilmelidir. Ayrıca, isteğe bağlı sigortalılık ile kısa vadeli sigorta kolları da kapsama alınarak, hem prim gelirleri arttırılabilir hem de daha fazla nüfusu sosyal sigorta kapsamına alma hedefine ulaşmada kolaylık sağlanabilir.

3.4.2.3. Kazanç Üst Sınırları

Madde 82 belirtilen, prime esas kazanç üst sınırı kaldırılarak, kademeli bir geçiş sistemi oluşturulmalı ve prim tahsilatı genişletilmelidir. Böylece gelir tarafından bakıldığında bir iyileşme söz konusu olabilecektir.

3.4.2.4. Primlere Devlet Katkısı

Madde 81 “devletin sigortalının prime esas kazancını esas alarak, malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları için % 5 oranında; genel sağlık sigortası için ise % 3 oranında katkı yapar. Devlet katkısı, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri olarak

¹³⁵ Bkz. Sosyal sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 28.

¹³⁶ Bkz. Şekil.1.

hesaplanır. Devlet katkısının ödenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir.” demektedir. Bu madde ile sisteme devlet katkısı yapılacağı belirtilmiştir. Ancak prim ödeme yükümlülerinin belirtildiği madde 87’de devletin prim borçları ile ilgili herhangi unsur belirtilmemiştir. Prim ödemesine ilişkin usûl ve esaslar bakanlar kurulu kararına bırakılarak, devletin prim ödemeye düzenli katılarak değil yine açıkları kapatma şeklinde olacağı sinyali verilmiştir.

Madde 82’de belirtilen, prime esas kazanç üst sınırı kaldırılarak, kademeli bir geçiş sistemi oluşturulmalı ve prim tahsilatı genişletilmelidir. Böylece gelir tarafından bakıldığında bir iyileşme söz konusu olabilecektir.

Tablo.12
OECD Ülkelerinde Devletin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanına Katılımı

Ülkeler	Devlet Katkısı
ABD	29,48
Avustralya	25,66
Avusturya	17,41
Belçika	31,11
Danimarka	85,7
Finlandiya	44,66
Fransa	19,63
Hollanda	14,95
İngiltere	55,06
İrlanda	61,43
İsveç	49,25
İsviçre	26,3
İzlanda	88,36
Japonya	22,78
Kanada	61,17
Lüksemburg	32,45
Norveç	55,55
Portekiz	15,44
Yeni Zelanda	92,47
Yunanistan	12,41

Kaynak: TÜSİAD, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri, İstanbul, 1997.

Tablo 11 incelendiğinde, yeni yasa ile devletin sosyal güvenlik sistemine yaptığı katkının ne kadar az olduğu görülmektedir. Daha devletçi olduğu söylenen kuzey ülkelerini hesaba katmasak bile, diğer ülkelerin dahi prime katılma oranlarının ne kadar yüksek olduğu açıkça görülmektedir.

3.4.2.5. KDV Alacakları ile Sigorta Prim Borçlarının Mahsup Edilebileceğine İlişkin Madde Hakkında

Madde 88’de prim borçlarının KDV alacakları ile mahsup edilebileceğinden bahsetmektedir. Maddeye göre;

“Prim borçları katma değer vergisi iade alacağından mahsubu suretiyle de ödenebilir. Bu takdirde katma değer vergisi iade hakkı sahibi kendisinin, mal veya hizmet satın aldığı veya iştirak veya ortaklık ilişkisi içinde bulunduğu işverenlerin prim borçları için de mahsup talep edebilir. Bu işverenlerin mahsup talebinde bulundukları ayda muaccel olan prim borçlarının birinci fıkrada belirtilen ödeme sürelerini izleyen onbeş gün içinde mahsup suretiyle ödenmesi halinde, yasal süresi içinde ödendiği kabul edilir. Ancak prim borçlarının katma değer vergisi iade alacağından mahsup suretiyle ödenmesi talebinde bulunulduğu halde, süresinde mahsup edilemeyen veya eksik mahsup edilen prim borçları için birinci fıkrada belirtilen ödeme sürelerini izleyen günden başlanarak gecikme cezası ve gecikme zammı uygulanır. Kurum, Maliye Bakanlığının uygun görüşü ile bu uygulamadan faydalanacak işverenleri; iştilal konusu, işletme türü ve işletme büyüklüğü itibariyle belirlemeye ve lehine mahsup talebinde bulunulan işverenlerin prim borcu ödeme süresini otuz günü aşmamak üzere uzatmaya yetkilidir.

Kurum, prim ve her türlü alacaklarını, işverenlere olan borçlarından mahsup etmek suretiyle tahsil etmeye yetkilidir.”

denilmektedir.

Bu madde özerk olduğu belirtilen bir kurumunun alacağının, organik hiçbir bağının bulunmadığı Maliye Bakanlığı borç-alacak takasına girmesine, primlerinin zamanında tahsil edilememesine neden olacaktır.

Ayrıca madde 1’de özerk olarak tanımlanan bir kurumun özerkliğine böylece bir kez daha müdahalede bulunulmuş olacaktır.

IV. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

20. yüzyılın sonları, iktisadi, siyasi ve sosyal hayatta 21. yüzyılı da etkileyecek köklü değişikliklere sahne olmuştur. Neredeyse iki yüzyıldan beri devam eden sanayi toplumları artık konumunu yavaş yavaş hizmet ve bilgi toplumlarına bırakmaktadır. Bu değişim süreciyle birlikte sosyal refah devletinin durumu da tartışılır hale gelmiştir. Bu sürecin etkisi olarak da her ülkede dönüşüm esnasında bir takım problemler yaşanmaktadır. Sosyal hayattaki dönüşüm insan haklarının artarak önem kazanması ve bütün otorite kaynaklarından toplumun bireylerine yönelik baskıların kaldırılması biçiminde ortaya çıkmıştır.

Meydana gelen bu değişim sürecinden elbette ki çalışma hayatı da etkilenmiştir. Bu etkileşim neticesinde öncelikle iş gücü profili değişmiş, bununla birlikte çalışma istihdam koşulları da farklılaşmaya başlamıştır. Tabi ki bu değişimler, çalışan ile çalıştıran arasındaki ilişkilerin zamanla yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Böylece en köklü değişimler sosyal güvenlik alanında ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sosyal güvenlik alanındaki değişimlerin başlamasına neden olarak, toplum hayatında meydana gelişen değişimler neticesine, sosyal güvenlik kurumların toplumların ihtiyaçlarına cevap verememesi ilk sırada gelir. Ayrıca gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde, sosyal güvenlik kuruluşlarının ekonomik krizler içine girmesi, değişim sürecinin başlamasında etkili diğer bir etken olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrası iyice gelişen sosyal refah devleti kavramı içerisinde en belirgin öge olan sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik olarak gelişen eleştiriler, başlarda sosyal refah devletine karşı bir gelişme olarak algılanmıştır. Ancak bu gereklilik zamanla herkes tarafından iyice benimsenmeye başlamıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde reform yapma gereği az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerde – iktisadi gelişme seyirleri çok farklı olsa dahi- neredeyse aynı zamanda gerçekleşmiştir. Az gelişmiş ülkelerin zayıf ekonomik yapıları, sosyal güvenliğe az

kaynak ayrılması, sosyal güvenlik prensiplerine aykırı olarak yürütülen politikalar, bu kuruluşların daha kısa zamanda daha büyük ve etkili krizlere girmelerine neden olmuş, gelişmiş ülkelerde ise demografik alanda yaşanan gelişmeler krizlerin nedeni olmuştur.

Tabi ki sosyal güvenlik sistemlerindeki reform gereğinin nedenleri sadece yukarıda sayılan nedenler değildir. Reform gereğinin en önemli gerekçelerinden biri de , oluşan yeni toplumsal yapının her türlü maddi ve sosyal isteklerine rahatlıkla, sorunsuz bir şekilde cevap verebilecek bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmaktır.

Bu bağlamda sosyal güvenlik sistemlerinde özelleştirme görüşleri ortaya çıkmaya başlamıştır. İlk başlarda özelleştirme görüşleri politikacılar ve iktisatçılar tarafından ileri sürülmüş ancak özelleştirme fikirleri pek destek görmemiştir. Ancak zamanla mevcut sosyal güvenlik sistemleri ile devam edilemeyeceği anlaşılmıştır. Ne var ki sosyal güvenlik unsuru, bir sosyal refah devleti unsuru olduğundan, sosyal güvenlik için özelleştirme kapsamı yeniden tanımlanmıştır ve çerçevesi belirlenmiştir. Bu tanım kapsamında devlet bireylere asgari düzeyde sosyal güvenlik hizmetlerini vermeyi taahhüt ederken, bu hizmetlerden asgari düzeyin üzerinde faydalanmak isteyenler ise özel sektörün onlara sunduğu fırsatlardan yararlanarak daha fazla hizmet elde edebilirler. Ancak bu alan tamamen özel sektöre bırakılmamakta, bu kesimde de devlet denetimi ve garantisi söz konusu olmaktadır.

Küresel Dünya'nın bir üyesi olarak Türkiye de, Dünya'da meydana gelen bu gelişmelere paralel olarak sosyal güvenlik sisteminde aynı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Sosyal güvenlik sistemimiz genç bir sosyal güvenlik sistemi olmasına rağmen, çok daha eski sosyal güvenlik sistemlerinin karşılaştığı sorunlarla karşılaşmış ve erkenden krize girmiştir. Sosyal güvenlik sistemimizin en büyük problemlerinden biri olan genç yaşta emeklilik gibi, sosyal güvenlik sistemimiz de genç yaşta yaşlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemimiz ne yazık ki, sağladığı hizmetler, verdiği aylıklar bakımından son derece yetersizdir. Sosyal güvenliğin en temel fonksiyonlarından biri olan emeklilikte rahat bir yaşam hakkı, üzgünüm ki ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin zafiyeti sonucunda emeklilik hayatında fakirlik olarak devam etmektedir.

Başta da bahsettiğim gibi toplumda da meydana gelen sosyal değişim neticesinde meydana çıkan ihtiyaçları da bu sistemin karşılayamadığını düşünürsek, sosyal güvenlik sisteminde yeni bir oluşum kaçınılmazdır.

Bu gelişmelerin yanı sıra, sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçede neden olduğu açıklar, ülkemizde istikrarı tehdit eden finansman krizleri ve makro ekonomik dengelerde önemli olumsuzluklara neden olmaktadır. 1990'lı yıllara kadar sürekli fazla veren ve hükümetler için finansman kapısı olan sosyal güvenlik kuruluşları, hükümet politikaları sonucunda, bu tarihlerden itibaren sürekli açık veren ve açıkları gittikçe artan, bütçe içinde bir kara delik olarak her yıl büyüyen kurumlar haline gelmişlerdir.

Son yıllara yaklaştıkça, gitgide büyüyen bu açıklar her türlü kesimi rahatsız etmeye başlamıştır. Sosyal güvenlik sistemimiz hem verdiği hizmet ve kalitesi yönünden, hem sağladığı sosyal güvence yönünden ve bütçede yarattığı açıklar neticesinde oluşan ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle, herkesin yeniden yapılandırmaya gerek duyduğu, işlevini yerine getiremeyen ve ülkeye zarar veren bir sistem olmuştur. Bunun neticesinde 1990'lı yılların ortasından itibaren yeniden yapılanma senaryoları gündeme gelmeye başlamıştır. Ancak gerek politik, gerek ekonomik nedenlerle yeniden yapılandırma senaryoları hayata geçirilememiştir. Fakat son yıllarda bu durumun artık devam ettirilemez ve tahammül edilemez hale gelmesiyle hükümet, bu soruna yönelik ciddi ve kararlı bir biçimde çözüm arayışı içine girmiştir. Bu durumlar da Türk sosyal güvenlik sisteminde yeniden bir yapılanma ihtiyacını gözler önüne sermiştir. Bugün gelinen nokta da sosyal güvenlik sisteminde köklü bir reform zorunlu hale gelmiştir.

Yukarıda açıklanan gelişmeler doğrultusunda çalışmamda önerilen yeniden yapılanma unsurları ana hatları itibarıyla şu şekilde özetlenebilir:

- Reform, mevcut sosyal güvenlik sistemi üzerine kurularak sistem köklü bir değişime uğrayacaktır..
- Sistem iki ayaktan oluşan yeni bir yapıya sahip olmalıdır. Birinci ve ikinci ayak sosyal güvenlik kuruluşlarının görevleri birbirinden farklı olmalıdır.

- Kayıt dışı çalışmalar kayıt altına alınmalıdır.
- Büyümeye kaynak yaratan bir sistem olmalıdır.
- Çağdaş bir sistem olmalıdır.
- Hızlı ve etkin çalışan bir örgütlenmeye sahip olmalı.

Bu arada, son dönemde, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılanmasına ilişkin yapılan çalışmalar önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan reformlar her ne kadar yeterli düzeyde olmasa dahi ileriye dönük olarak bir iyi niyetli çalışmanın belirtisidir. Ancak tabi ki ortaya konulan reformun önemli eksikleri mevcuttur. Bu eksiklerin üzerine bir de Anayasa Mahkemesinin emeklilik yaşı ile ilgili olarak aldığı karar ekonomimiz açısından önemli kayıplara neden olacaktır.

Sonuç itibarıyla sosyal refah devleti olmanın gereği olarak, gün geçtikçe kalitesizleşen ve ülke ekonomisi için olumsuz etkileri olan bir yapı haline gelen sosyal güvenlik kuruluşları, köklü bir değişimle yeniden yapılandırılmak zorundadır. Eğer sistem böyle devam edecek olursa iflas kaçınılmaz olacaktır. Sosyal refah devleti olarak Türkiye, bu yeniden yapılanmayı gerçekleştirerek, sürdürülebilir ve etkin çalışan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturarak bireylerin tamamını bir sosyal güvenlik şemsiyesi altına hızlı ve etkin biçimde almalıdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can. **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**. 3. Baskı, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Alper, Yusuf ve İsmail Tatlıoğlu. **21. Yüzyıla Doğru Sosyal Güvenlik**. Bursa: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 1994.
- Alper, Yusuf. **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar**. 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 1999.
- Anayasa Mahkemesi Kararı. 18.02.1985 gün ve E.89/9, K.85/4 sayılı
- Arasıl, Ömer ve Salih Şanver Armağan. **Bütçe Açığı Finansman Yöntemleri Üzerine Bazı Değerlendirmeler**. İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No:10, 1998.
- Arın, Tülay. *“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Fonlarının Açıkları: Liberal Sosyal Güvenlik Rejimlerinin Çelişkileri ve İflası”*. **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**. Kemer, Mayıs 1994.
- Bahçeci, Ayşe Sema. **Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**. Ankara: DPT, 1997.
- Bulut, Cihan. **Kamu Açıkları: Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**. İstanbul: Der yayınları, 2002.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**. Nisan, Ankara, 2005.
- Çelik, Abdulhalim. *“Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye”*. ODTÜ (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara, 2002.
- Çiller, Tansu ve Mehmet Kaytaç. **Kamu Kesimi Açıkları ve Enflasyon**. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1989.
- Dilik, Sait. **Türkiye’de Sosyal Sigortalar İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi**. 1. Baskı, Ankara: AÜ SBF Yayını, 1972.

Ekin Nusret, Alper Yusuf, Akgeyik Tekin. **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**. 1. Baskı, İstanbul: İTO Yayınları, 1999.

Ekinci, Nazım. “Kriz Üzerine” **İşletme ve Finans**, 16.Yıl, Mart 2001.

Erbay, İdil. “Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Sorunları ve Çözüm Önerisi: Sosyal Güvenlik kurumlarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi”, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul, 2004.

Ergenekon, Çağatay. **Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektiften Bir Bakış, Milli Reasürans Sigortacılık Bilimsel Çalışma Yarışması**. İstanbul, 1998.

Esping-Andersen. Gosta. “*Towards a Post-Industrial Welfare State*”, **Need a New Welfare State?**. Newyork University Press, 1990.

Ferrera, Peter. **Public Opinion and Social Security Privatization**. The Cato Project on Social Security Privatization, SSP No:5, August 1996.

Gough, Ian. **Refah Devleti**. (Çeviren; Kamil Güngör), New Palgrave Dictionary of Economics, 1998.

Göv, Abdülkerim. “ *Türkiye’de Sosyal Güvenli Sistemi ve Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması Örneği* ”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul, 1998.

İKV, **Avrupa Topluluğunda Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Sistemleri**. İstanbul, 1990.

İzmir Ticaret Odası. **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi**. İzmir, 1995.

Kazgan, Gülten. “*İç Borç Kapanı*” **Finans Dünyası**, Sayı:7, Mart 1996.

NCPA, “Privatizing Social Security in Latin America”.**Policy Report No:221**, Jaunary 1999.

MESS İşveren Gazetesi, Sayı:665, İstanbul, Nisan 1995.

Ouesser,M, **Pensions in Germany**. World Bank, 1996.

- Önder, İzettin, Hülya Kirmanoğlu ve Yeşim Kartallı. **Kamu Açıkları ve Kamu Borçları: Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler**. İstanbul: Türk Harb İş Sendikası, Rekor Ofset, 1995.
- Öner, Erdoğan. “*Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)*”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu Sunulan Tebliğ**. Kemer, Mayıs 1994.
- Özdemir, Süleyman. **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**. Birinci Baskı, İstanbul: İTO Yayınları, 2004.
- Parlak, Müslüm. “*Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri*”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005.
- Peker, Ayşe. **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri**. TCMB tartışma tebliğ 9703, Ankara, 1997.
- Reinhard H.J, “*Modern Sosyal Devlet Olma Yolunda İspanya’da Sosyal Güvenlik*” **Çimento İşverenler Dergisi**, c:13/3, Mayıs 1999.
- Rudiger Dornbush. **Stabilization, Debt and Reform**. New Jersey, Prentice Hall Inc., 1993.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. **Sosyal Güvelik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara, 2001.
- Seviğ, Veysi. “*Kayıtdışı Ekonominin Kamu Kesimi Finansman Açıklarının Oluşumu ve Maliye Politikaları Üzerine Etkisi: Türkiye Modeli Üzerine Bir Çalışma*”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu Sunulan Tebliğ**. Kemer, Mayıs 1994.
- Sönmez, Mustafa. “*2000: Küçülmeden Büyüme mi?*” **Ekonomik Forum**. Yıl 6, Sayı:12, 15 Aralık 1999.
- Sözer, Ali Nazmi. **Sosyal Devlet Uygulamaları**. Ankara: Türkiye İşçi Emek Cemiyeti Yayınları, Ankara, 1997.
- Şaybak, Gonca. “*Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Kamu Bütçesi İlişkisi*”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul, 2004.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. **Genel Rapor, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Fonlar, Diğer Kuruluşlar, İştirakler.** Ankara, 2002.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. **Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Arttırılması.** Ankara, 2004.

The Chilean Pension System, **Superintendency of the Fund Administrators,** Santiago, Chile, Mayıs 2003

TOBB. **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu.** Ankara, 1993.

Tuncay, A.Can. **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri.** 6. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1994.

Tunçomağ, Kenan. **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar.** 2. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 1990.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu. **Sosyal Güvenlik Yasa Tasarıları’nın Değerlendirilmesi.** Ankara, 2005.

TÜSİAD, **Enflasyon ve Büyüme Dinamikleri,** Aralık, İstanbul, 2002.

TÜSİAD, **Türk Emeklilik Sisteminde Reform: Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler.** Kasım, İstanbul, 2004.

TÜSİAD. **Optimal Devlet.** Şubat, İstanbul, 1995.

TÜSİAD. **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri.** İstanbul ,1997.

Wallisler-Becker, J.-S.. **Social Security Privatization: Experiences Abroad,** Jaunary 1999.

<http://www.calisma.gov.tr>

<http://www.muhasibat.gov.tr>

<http://www.ssk.gov.tr>