

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
FİNANSMAN BİLİM DALI**

**SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN FİNANSMAN AÇIKLARI
VE ÜLKELERE GÖRE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Ömer Faruk ARKAN

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ahmet AKSOY

Ankara-2010

ONAY

Ömer Faruk ARKAN tarafından hazırlanan “Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi” başlıklı bu çalışma, 02.07.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından İşletme / Finansman dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet AKSOY

Prof. Dr. Metin Kamil ERCAN

Prof. Dr. Nevzat AYPEK

ÖNSÖZ

Sosyal Güvenlik, toplumsal yaşamın vazgeçilmez unsurlarından biridir. Ayrıca Sosyal Devlet ilkesinin bir gereğidir.

Yıllardan beri süren ekonomik istikrarsızlık, sosyal güvenlik kurumlarını olumsuz etkileyerek aktüeryal dengelerin bozulmasına ve açıklarının büyümesine önemli ölçüde etken olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumlarının özerk yönetimden yoksun olmaları dış müdahalelerden kolayca etkilenmelerine neden olmuş, siyasi hesaplar ve popülist yaklaşımlarla yapılan düzenlemeler sonucu sistemin aktüeryal dengeleri daha da bozulmuştur.

II. Dünya Savaşının ardından hızla yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri özellikle 1980'lerden sonra birçok ülkede krize girmiştir. Dünya genelinde yaşanan Sosyal Güvenlik Sistemi krizleri incelendiğinde, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizlerin farklı nedenlere bağlı olarak ortaya çıktığı görülür.

Son yıllarda birçok gelişmiş ülkede ortaya çıkan krizin temel nedeni, ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğilimidir. Ekonomik refah ile birlikte beslenme ve sağlık alanlarında yaşanan gelişmeler, doğum oranlarının düşmesi, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi nedenlerle bu ülkelerde nüfus hızla yaşlanmaktadır. Yaşlanma ile birlikte bağımlı nüfusun ve sağlık hizmeti giderlerinin artması, bunun yanında sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfus (aktif sigortalı) artışının sınırlı kalması bu ülkelerde yaşanan krizlerin ortak sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır.

OECD ülkelerinde 1990 yılında nüfusun %18'ini oluşturan 60 yaş üstü nüfusun 2030 yılında %30'lar düzeyine ulaşacağı öngörüsü, yaşanan krizin ileride daha da derinleşeceğine işaret etmektedir.

Ülkemiz gibi, pek çoğu genç nüfusa sahip olan ve gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin krize girmesinde ise ağırlıklı olarak aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların rol oynadığı

gözlemlenmektedir. Bu ülkelerin büyük çoğunluğunda, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi, yasa koyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılamamış, yapılan politik müdahaleler sistemin dengesini güçlendirmek yerine genellikle dengeyi daha da bozucu bir etki yapmıştır.

Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi incelendiğinde, sorunun gelişmiş ülkelerde olduğu gibi nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesi gibi demografik kökenli olmadığı görülecektir. Henüz genç bir toplum olmamıza rağmen kayıt dışı istihdamın fazlalığı, erken yaşta emeklilik, karşılıksız sosyal yardım zamları, uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterince gözetilmemesi, devletin yetersiz katkısı, fonların verimli işletilmemesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının faaliyet alanları dışına çıkmaları, bu kurumların özerk olmaması, prim tahsilatlarının yetersizliği, primsiz ödemeler ve kurumsal yetersizlikler, sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülemez bir duruma gelmesine yol açmıştır.

Tüm bu nedenlerle, uluslararası normlara, adalet ve eşitlik ilkelerine uygun, toplumsal dayanışmayı güçlendiren, aktüeryal dengelere dayanan, çağdaş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma yönünde köklü ve çok aşamalı bir reform süreci kaçınılmaz hale gelmişti. Bu gerçeklerden hareketle 1999 yılında 4447 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ancak mevcut sorunları çözmede yetersiz kalmıştır. 2006 yılında başlayan Sosyal Güvenlik reformu çalışmaları 2008 yılında tamamlanmış ve 5510 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir.

Gerçekleştirilen ve yürürlüğe konan Reformun başarısı, sosyal güvenlik alanına ayrılacak kaynağın artırılması ve bu kaynağın etkin ve doğru şekilde kullanılabilmesi ile mümkün olacaktır.

İş yoğunluğum nedeniyle umudumu her yitirdiğimde beni teşvik eden, cesaretlendiren ve moral veren çok değerli hocam Prof. Dr. Ahmet AKSOY'a teşekkürü bir borç bilirim. Yine bu çalışmamda hiçbir desteğini esirgemeyen Sayın Erdem SEYİTHANOĞLU'na, SGK eski Başkan Vekili Sayın Tahsin GÜNEY'e, Bayındır Hastaneleri Genel Müdür Vekili Sayın Erdem İNAN'a ve Sanayi ve Ticaret Bakanı eski başdanışmanı Yrd. Doç. Dr. Hüseyin FİDAN'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLolar.....	vii
ŞEKİLLER.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

1.1. SOSYAL GÜVENLİĞE GENEL BAKIŞ.....	4
1.1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı.....	5
1.1.2. Sosyal Güvenliğin Amacı.....	8
1.1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	8
1.1.4. Sosyal Güvenliğin Uluslararası Normlardaki Yeri.....	9
1.1.4.1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....	10
1.1.4.2. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (İLO) Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri	11
1.1.4.3. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Mevzuatından Doğan Yükümlülükler.....	12
1.1.4.4. İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmalarından Doğan Yükümlülükler.....	14
1.1.5. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı Boyutunda Sosyal Güvenlik	16
1.1.5.1. Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi.....	17
1.1.5.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler.....	19
1.1.5.2.1. Sosyal Yardımlar.....	19
1.1.5.2.2. Sosyal Hizmetler.....	21
1.1.5.3. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü Yönler.....	24
1.1.5.4. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Zayıf Yönler.....	25
1.1.6. Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi.....	26

1.1.6.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	27
1.1.6.2. Cumhuriyet Dönemi.....	28

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ MODELLERİ VE FİNANSMAN AÇIKLARI

2.1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ MODELLERİ.....	30
2.1.1. İşçi Sigorta Sistemi.....	30
2.1.2. Halk Sigorta Sistemi.....	31
2.1.3. Karma Sistem.....	32
2.1.4. Devletçe Bakım Sistemi.....	33
2.1.5. Koruyucu Fon Sistemi.....	34
2.1.6. Özel Sigorta Sistemi.....	35
2.2. Emeklilik Sisteminin Genel Yapısı.....	35
2.2.1. Emeklilik Sisteminin Gelişimi.....	37
2.2.2. Bazı Avrupa Ülkelerinde Uygulanan Çok Katmanlı Emeklilik Sistemleri.....	39
2.2.3. Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Güvenceli Asgari Gelir Uygulamaları.....	42
2.3. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI PROBLEMİ.....	48
2.3.1. Gelişmiş Ülkeler.....	48
2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkeler.....	50
2.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI.....	53
2.5. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ.....	59
2.5.1. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlaşması.....	60
2.5.2. Erken Yaşta ve Yüksek Ücretle Emeklilik.....	62
2.5.3. Karşılıksız Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri.....	63
2.5.4. Bozulan Aktif-Pasif Sigortalı Dengesi.....	64
2.5.5. Devletin Sosyal Güvenliğe Doğrudan Katkıda Bulunmaması.....	65
2.5.6. Fonların Verimli İşletilmemesi.....	66
2.5.7. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Alanları Dışında Faaliyet Göstermeleri.....	69

2.5.8. Sosyal Güvenlik Kurumlarının İdari ve Mali Açıdan Özerk Olmaması.....	69
2.5.9. Prim Tahsilat Oranlarının Yetersiz Olması ve Prim Afları.....	70
2.5.10. Borçlanma Yasalarının Çıkarılması.....	71
2.5.11. İlgili Yasalardan Kaynaklanan Primsiz Ödemeler.....	72
2.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİYLE İLGİLİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	74
2.7. DÜNYA'DA SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI.....	76
2.8. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SÜRECİ.....	79
2.8.1. Avrupa Birliği'ne (AB) Katılım Sürecinin Etkileri.....	86
2.8.1.1. AB'ye Katılım Sürecinin Sosyal Sigorta Sistemine Etkileri.....	86
2.8.1.2. AB'ye Katılım Sürecinin Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Sistemine Etkileri.....	91
2.8.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Dört Ana Bileşeni.....	94
2.8.3. Sosyal Güvenlik Kurumu.....	95
2.8.3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Organları.....	96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ ÜLKELERE GÖRE MUKAYESELİ ANALİZİ

3.1. BAZI AB ÜLKELERİNDE YILLAR İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI.....	123
3.2. BAZI AB ÜLKELERİNDE PRİM GELİRLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI.....	126
3.3. DÜNYA GENELİNDE BAZI SAĞLIK HARCAMALARI GÖSTERGELERİ.....	127
3.4. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE 65 YAŞ ÜZERİ NÜFUSUN BAZI YÜZDELERE ULAŞMA TARİHLERİ VE ÖNGÖRÜLER.	130
3.5. ÜLKELER BAZINDA AKTİF-PASİF ORANI VE ÇALIŞABİLİR NÜFUSUN YAŞLI NÜFUSA ORANI.....	134

3.5.1. Her Hizmet Yılı İçin Emekli Aylığı Bağlama Oranı.....	136
3.5.2. Emekli Aylıklarının Ortalama Ücrete Oranı.....	137
3.6. ÜLKELERE GÖRE EMEKLELİLİK YAŞLARI.....	137
3.7. REFORM SÜRECİ ÖNCESİ VE SONRASINDA OECD ÜLKELERİ VE BAZI ALT-ORTA GELİR DÜZEYİNDEKİ ÜLKELERLE TÜRKİYE’NİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	139
SONUÇ.....	143
KAYNAKÇA.....	149
ÖZET.....	154
ABSTRACT.....	156

TABLOLAR

Tablo 1	Primli Sistemin Kapsamı.....	18
Tablo 2	Ülkemizde Yaşlılık Aylığı Alma Şartları.....	39
Tablo 3	Bazı Avrupa Ülkelerinde Uygulanan Çok Katmanlı Emeklilik Sistemleri.....	41
Tablo 4	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler.....	54
Tablo 5	Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçeden Aldığı Paylar.....	55
Tablo 6	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferlerinin GSYİH'ya Oranı.....	56
Tablo 7	Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları.....	57
Tablo 8	Karşılaştırmalı Büyüklükler.....	58
Tablo 9	Sosyal Güvenlik - Mali Yapı.....	59
Tablo 10	Aktif Pasif Oranları.....	65
Tablo 11	SSK'nın Menkul Değer Yatırımlarının Ortalama Reel Getiri Oranı (1986-1996).....	67
Tablo 12	Primsiz Ödemeler.....	73
Tablo 13	Türkiye'de Nüfus Artış Hızı.....	82
Tablo 14	Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranı ve Bağımlılık Oranı.....	83
Tablo 15	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa Göre Sigorta Kolları (no:5510).....	102
Tablo 16	Yeni Emeklilik Sisteminin Temel Parametreleri.....	104
Tablo 17	Mevcut ve Reform Sonrası Sistem İçin Prim Oranları.....	105
Tablo 18	4447 S.K. ile 5510 S.K. Karşılaştırması.....	107
Tablo 19	Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı....	119
Tablo 20	Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	121
Tablo 21	Bazı AB Ülkelerinde Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı.....	123
Tablo 22	Bazı AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Açıklarının GSYİH İçindeki Oranı.....	125

Tablo 23	Bazı AB Ülkelerinde Prim Gelirlerinin GSYİH İçindeki Oranı.....	126
Tablo 24	Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı.....	130
Tablo 25	Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de 65 Yaşın Üstü Nüfusun Bazı Yüzdelere Ulaşma Tarihleri.....	131
Tablo 26	Bazı AB Ülkelerinde Emeklilik Harcamaları ve 65 Yaş Üstü Nüfus.....	132
Tablo 27	65 Yaş Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı.....	133
Tablo 28	Ülkeler Bazında Aktif-Pasif Oranı Ve Çalışabilir Nüfusun Yaşlı Nüfusa Oranı.....	135
Tablo 29	Emekli Aylıklarının Ortalama Ücrete Oranı.....	137
Tablo 30	Ülkelere Göre Emeklilik Yaşları.....	138
Tablo 31	Emeklilik Yaşı ve Yaşam Beklentisi Mukayesesi.....	139
Tablo 32	Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı.....	140
Tablo 33	Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri.....	141
Tablo 34	Demografik Yapı ve Emeklilik Yaşıyla İlgili Bazı Göstergeler..	142

ŞEKİLLER

Grafik 1	.....	84
Grafik 2	.....	84
Grafik 3	.....	85
Grafik 4	.....	85
Grafik 5	.....	103
Grafik 6	.....	103
Grafik 7	.....	106
Grafik 8	.....	124
Grafik 9	.....	127
Grafik 10	.....	129
Grafik 11	.....	132
Grafik 12	.....	136

GİRİŞ

Toplumsal yaşamın belki de en önemli unsurlarından birisi, bireylerin karşı karşıya kaldıkları risklerde birbirlerine destek olabilme imkanı bulabilmeleridir. Sosyal güvenlik sistemi, özünde bu dayanışma gereksiniminin ülke ölçeğinde kurumsallaşması olarak tanımlanabilir.

İşlevi ve etkinliği açısından tutarlı ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi güçlü bir toplumsal dayanışma ve dolayısıyla güçlü bir gelişme potansiyeli yaratacak en önemli unsurlardan birisidir. Kurumsallaşmış bir toplumsal dayanışma, yani sosyal güvenlik sistemi, gerek genç nesillerden yaşlı ve muhtaç nesillere ve gerekse yüksek gelir gruplarından düşük gelir gruplarına büyük ölçekli gelir transferleri şeklinde somutlaşır.

Öte yandan sağlam aktüeryal temellere oturtulamamış ve doğru kurgulanmamış bir sosyal güvenlik sistemi, yapılan transferlerin yanlış alanlara yönelmesi ve işgücü piyasasının olumsuz etkilenmesi, toplumsal dayanışmayı desteklemek yerine sosyal ve ekonomik dengelerin bozulmasına neden olur.

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

Tüm bu sorunlara ilave olarak, ülke nüfusumuzun hızla yaşlanması sonucu artacak yaşlı nüfus ile birlikte, yakın bir gelecekte bahsi geçen mali krizin çok daha derinleşmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, sistemimizin sadece bugün içinde bulunduğu sorunlarını çözmeyi hedefleyen bir reform yeterli değildir. Özellikle emeklilik programlarında 40-50 yıllık bir mali ve demografik dengenin (aktüeryal denge) gözetilmesi, henüz genç bir nüfusa sahipken emeklilik amacıyla fon birikiminin oluşturulması ve bu fonların üretken alanlarda kullanılarak yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması bugün artık bir zorunluluk haline gelmiştir.

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

Bu gerçeklerden hareketle Türkiye’de kapsamlı bir Sosyal Güvenlik Reformu çalışması başlatılmıştır. Özellikle sosyal güvenlik açıkları incelendiğinde ilk akla gelen erken emeklilik problemine ilişkin düzenlemeler yapılmış, daha önce siyasal kaygılarla çözüm üretilemeyen emeklilik yaşı gelişmiş ülkeler seviyesine getirilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurularak, diğer kurumlar tek çatı altında birleştirilmiş, siyasal müdahaleleri engellemek amacıyla idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.

Reformun başarısı, sosyal güvenlik alanına ayrılacak kaynağın artırılması ve bu kaynağın etkin ve doğru şekilde kullanılabilmesi ile mümkün olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ

Her kişi ve toplum için karşılanması gereken bir ihtiyaç olan sosyal güvenlik; bir ülke halkının bugününü ve yarınını güvence altına almayı amaçlayan ve arasında birlik ve uyum olan kurumlar bütünüdür. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik, mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerden dolayı sürekli ya da geçici olarak geliri kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir.¹

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO); sosyal güvenliğı, fertlere ve ailelere iktisadi ve sosyal riskler dolayısıyla hayat seviyeleri veya hayat standartlarında belirli bir çizginin altına düşülmeyeceğı garantisini vermek olarak tanımlamıştır.²

Türkiye’de ise sosyal güvenlik ihtiyacı günümüzde Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet kuruluşlarınca karşılanmaktadır. Cumhuriyet dönemine bakıldığında Sosyal Güvenlik sistemimizin önemli gelişmeler kaydettiğı görülmektedir. Kurulan üç Sosyal Güvenlik Kuruluşu (SSK, Bağ-Kur ve T.C. Emekli Sandığı) kapsam bakımından önemli nüfus kitlelerine ulaşmış ve risk kapsamı zaman içerisinde genişletilmiştir.

Ülkemizde özellikle 1980’lerden sonra yaşanan süreçte Türk Sosyal Güvenlik Sistemi önemli sorunlarla karşılaşmış ve giderek bir kriz içine girmiştir. Bu kriz son yıllarda ağırlığını daha fazla hissettirmeye başlamıştır. Bu gerçekten hareketle 1999 yılında 4447 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. 2006 yılında başlatılan son reform çalışmaları neticesinde 2008 yılında gerekli çalışmalar tamamlanarak 5510 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

¹ Cahit Talas, **Toplumsal Ekonomi**, İmge Kitabevi, Ankara-1997, 7. b., s. 398.

² International Labour Office, **Into the Twenty First Century: The Development of Social Security**, Geneva-1984, First Published, s. 19.

1.1. SOSYAL GÜVENLİĞE GENEL BAKIŞ

Evrensel bir kavram olan Sosyal Devlet anlayışının bir ürünü şeklinde biçimlenen Sosyal Güvenlik, toplumun vazgeçilmez haklarından biridir. Türk Anayasa'sında da yerini bulan Sosyal Hukuk Devleti; güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak, gerçek eşitliği yani sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet demektir. Bu tanımdan hareketle Sosyal Güvenlik Sisteminin varlığı Sosyal Hukuk Devleti ilkesinin sonucu ve vazgeçilmez bir unsurudur.

Sosyal Güvenlik Sistemleri ülkeler arasında finansman yapısı ve işleyişi açısından benzerlikler ve farklılıklar taşımaktadır.

Sosyal güvenlik harcamalarının toplam yurtiçi hasıla içindeki payı itibariyle gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar görülmemesine karşın, sosyal güvenlik sistemleri, finansman yapıları 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” (defined benefit) esasına göre hak sahiplerine ödeme yapılır. Tanımlanmış fayda; sigortalayan kurum tarafından hak sahibine yapılacak ödemelerin, önceden belirlenen bir formüle göre hesaplanacağı yolunda bir garanti sağlandığı anlamına gelir. 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 rastlanmaktadır. Yasal olarak hükümetler tarafından düzenlenen ve denetlenen bu sistemler, özel sektör tarafından yönetilir. Geçmişte “tanımlanmış fayda” ve “kısmi fonlama” (partial funding) esasına göre işleyen bu sistemler, giderek “tanımlanmış katkı” (defined contributions) esasına göre işlemeye başlamıştır. Kısmi fonlama, bir emeklilik sisteminde, bu sistemin üyelerine karşı olan tüm yükümlülüklerinin şimdiki değerinden (present value) daha az bir rezerv birikimi sağlandığı anlamına gelir. Tam fonlama ise, rezerv birikiminin, tüm yükümlülüklerin şimdiki değerinin tamamına eşit olduğu anlamına gelir. Bununla birlikte tanımlanmış katkı sistemi; sigortalının her döneme ait katkı miktarının önceden belirlendiği, buna karşılık elde edilecek fayda ya da ödemelerin katkı payına ve bu fonların değerlendirilmesiyle elde edilecek getiriye göre belirleneceği bir sistemdir.

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.

1.1.1. Sosyal Güvenliğin Tanımı

Sosyal Güvenlik, ülkede yaşayanlar arasında ayrım gözetmeksizin, toplumun bütün fertlerinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak

tarzda, kişilerin bugünlerini ve yarınlarını güvence altına almayı hedefleyen bir sistemler bütünüdür.

Uluslararası Çalışma Örgütü'ne göre Sosyal Güvenlik; hastalık, analık, işsizlik, maluliyet, yaşlılık, çalışma gücü kaybı ve ölüm gibi riskler nedeniyle bireylerin ve ailelerinin kazançlarında meydana gelen azalma ve kesilmelerle birlikte ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve fizyolojik risklerin, bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini gidermeyi amaçlar. Bu bağlamda Sosyal Güvenlik Sistemlerini dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür.

Dar anlamda sosyal güvenlik, sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları olarak tanımlanabilir. Mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik riskten dolayı geliri ya da kazancı sürekli ya da geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir. Bireylerin ekonomik güvencesini sarsabilecek sosyal riskleri kapsamaktadır.

Geniş anlamda sosyal güvenlik tanımına ise, dar anlamdaki tanıma ilave olarak; istihdam, yerleştirme, eğitim, meslek seçmede yardım, sağlık önlemleri, konut gibi unsurlar da girmektedir. Bu tanımlar Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler olmak üzere sosyal güvenliğin üç temel unsurunu içine almaktadır.

a) Sosyal Sigortalar:

Sanayi devriminin büyük ölçüde ortaya çıkardığı meslek risklerine karşı belirli esaslar dahilinde işgücünü koruma ihtiyacının zorunlu bir sonucu olarak doğmuştur.

b) Sosyal Yardımlar:

Zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı (Yapılan yardım) arasında bir ilişki bulunmayan genel devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımları olarak tanımlanabilir. Bu yardımlardan bir kısmında tazminat karakteri, diğer bir kısmında ise koruma karakteri ağır basar.

Tazminat karakteri taşıyan kanunlara örnek olarak; Muhtaç Asker Ailelerine Yardım, İstiklal Madalyası Sahiplerine Yardım, Görevleri Nedeni ile Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Yardım Kanunu gösterilebilir.

Koruma karakteri taşıyan kanunlara örnek olarak ise; Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik kanunu, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Yardım Kanunu gösterilebilir.

c) Sosyal Hizmetler:

Bireylerin birbiri ile ve çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak amacını taşıyan örgütlenmiş çalışmalardır. Diğer bir ifade ile Sosyal Hizmetler geçici ya da sürekli olarak yardıma gereksinim duyan bireylere hizmet sunma durumudur. Aile ve çocuk bakımı ve yardımı, ailelerde danışmanlık, çocuk edinme, ailesi olmayan çocuklara yardım, bakıcı aile, yaşlılara, kronik hasta ve sakatlara yardım gibi konular sosyal hizmetlere örnek olarak gösterilebilir.

Tekniği, finansmanı ve prensipleri birbirinden oldukça farklı olan, Sosyal Sigorta, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerin birbirini tamamladığı sistem Sosyal Güvenlik Sistemi olarak adlandırılır. Birbirlerini tamamlayan bu unsurların birbirinden farklı karakterleri olduğunu, dolayısıyla farklı yaklaşımları zorunlu kıldığını da göz ardı etmemek gerekir. Farklı karakter ve yaklaşımların varlığına rağmen Sosyal Güvenlik Sisteminin varlık nedeni; bireylerin ve toplumların karşılaştıkları zararların ve kayıpların telafi ve tamirini gerçekleştirmektir.

Tehlike meydana geldiği zaman ortaya çıkan ve karşılanması gereken zararlar;

- a) Mal varlığında eksilmeler,
- b) Çalışma gücünde sürekli veya geçici eksilmeler,
- c) Gelirde sürekli veya geçici eksilmeler,
- d) Giderlerin artması, olarak sınıflandırılabilir.

Sosyal Güvenlik, bu risklerin tamamını veya bir kısmını ortadan kaldırmayı amaçlayan bir sistemler bütünüdür.

1.1.2. Sosyal Güvenliğin Amacı

Uluslararası Çalışma Örgütü, Sosyal Güvenliğin temel amacını; sosyal ve ekonomik belirsizlikler karşısında bireylerin ve ailelerin yaşam düzeylerini ve yaşam kalitelerini geliştirmek olarak tarif etmiştir.

Günümüzde Sosyal Güvenlik ihtiyacının karşılanması ile ilgili olarak üç temel fonksiyonun yerine getirilmesi beklenmektedir. Bunlar;

- a) Riskler için sigorta oluşturma,
- b) Gelirin yeniden dağıtımı ve yoksulluğu azaltma,
- c) Tasarruf.

Burada temel amaç, belirtilen risklere karşı ekonomik güvence sağlamaktır.³

Sosyal güvenlik, sosyal hukuk devletinin bir unsuru olarak kişilerin geleceklerinin teminatı şeklinde, devlet için görev, kişiler için ise hak olgusu içinde giderek genişlemektedir. Ayrıca sosyal güvenlik, sosyal politika araçlarından biridir.

1.1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Sosyal Güvenlik, sanayi devrimi öncesi, daha çok yoksullara ve yardıma muhtaç olanlara yönelik bir yapıya sahiptir. Bu çerçevede hastalık, kaza, sakatlık ve yaşlılık gibi sosyal risklere karşı belirli ölçüde yardım sağlayabilmek amacıyla; aile, karşılıklı yardım sandıkları ve dinsel nitelikli hayır kurumları ile birlikte esnaf, zanaatkar ve işçiler tarafından yardım sandıkları oluşturulmuştur.

Sanayi Devrimi ile birlikte sosyal güvenliğin çalışanlara yönelik yapısı öne çıkmaya başlamıştır. Çalışanlara yönelik ilk sosyal güvenlik uygulamaları Bismarck Almanya'sında hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda; 1883 ve 1889 yılları arasında kabul edilen yasalar çerçevesinde hastalık, iş kazaları,

³ Yusuf Alper, "Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik", Çimento İşveren Dergisi, Mart 2002, Sayı.2

sakatlık ve yaşlılık sosyal sigorta kolları yürürlüğe girmiştir. İlgili yasalar, ücret geliri belirli bir miktarın altında olan sanayi işçilerini kapsama almıştır. Kapsama giren tüm işçilerin sisteme katılmasında zorunluluk ilkesi getirilmiştir. Almanya'da tohumları atılan bu uygulamayı 1887 ve 1908 yılları arasında diğer Avrupa ülkeleri takip etmiştir. 1908 yılında İngiltere'de çıkartılan “Yaşlılık Aylığı Kanunu” ile herhangi bir prim ödemesi söz konusu olmadan 70 yaş ve üzerindeki tüm kadın ve erkeklere yaşlılık aylığı bağlanması hükmüne bağlanmıştır. 1911 yılında kabul edilen “Ulusal Sigorta Kanunu” ile hastalık, malullük ve işsizlik sigorta kolları oluşturulmuştur.

1929 ekonomik bunalımı ve II. Dünya Savaşı'nın etkileri sonucu toplumdaki her bireyin kapsama alınmasına başlanmıştır.

1942 yılında yayınlanan “Beveridge Raporu” ile “Yoksulluk çağdaş bir toplumun yüz karasıdır; geniş kapsamlı ve sistematik bir sosyal güvenlik modeli ile toplum, yoksulluk sorununu çözebilir” düşüncesi hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Rapor, tüm İngiliz halkının toplumun bir ferdi olarak sosyal güvenlik hakkından yararlanması gerektiğini belirtmektedir. Bireylerin, devletin yanında, sosyal güvenliğin finansmanına katılarak kendi sosyal güvenliklerinde söz sahibi olmalarının gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca, tam istihdam politikaları, genel sağlık politikaları ile sosyal güvenlik sisteminin tamamlanması istenmiştir. Halkın, sağlık hizmetlerinden ücretsiz faydalanması için, sağlık hizmetlerinin vergiler aracılığıyla finanse edilmesinin gerekliliği, bu raporda belirtilen bir başka önemli istektir.

1.1.4. Sosyal Güvenliğin Uluslar Arası Normlardaki Yeri

Sosyal Güvenlik, zaman içerisinde gelişerek ve yaygınlık kazanarak çeşitli uluslararası kurumlar ve belgelerle güvence altına alınmaya başlamıştır. Genel kabul görmüş uluslararası normalara bakıldığında; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Mevzuatı ve İkili Sosyal Güvenlik Anlaşmaları göze çarpmaktadır.

b) “Anaların ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakları vardır. Bütün çocuklar, evlilik içi veya evlilik dışı doğmuş olsunlar, aynı sosyal güvenceden yararlanırlar.” denmektedir.

1.1.4.2. Uluslar Arası Çalışma Örgütü’nün (ILO) Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

ILO’nun sosyal güvenlik haklarına yaklaşımı, İkinci Dünya Savaşı öncesine dayanır. 1933 yılında kabul edilen Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 35), Tarımda Yaşlılık Sigortası Sözleşmesi (No. 36), Malullük Sigortası Sözleşmesi (No. 37), Tarımda Malullük Sigortası Sözleşmesi (No. 36), Ölüm Sigortası (No. 37) ve Tarımda Ölüm Sigortası (No. 38) sosyal güvenliği ilgilendiren ilk uluslararası sözleşmeler niteliğini taşımaktadır. 1934 tarihli ve 44 sayılı İşsizlik Yardımları Sözleşmesi, 1936 tarihli ve 56 sayılı Denizde Hastalık Sigortası Sözleşmesi, 82 sayılı 197 tarihli Kırsal Alanlar Sosyal Politika Sözleşmesi sosyal güvenliği doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren uluslararası belge olma özelliğini korumaktadır.

Sosyal Güvenlik Hakları bakımından en çok bilinen ve Türkiye’nin de 29 Temmuz 1971 tarihinde kısmen onayladığı 1952 tarihli 102 sayılı Sözleşme, tüm ülkelerce uygulanabilir bulunan en önemli uluslararası belgedir. Bu belgeler, sosyal güvenliğin asgari standartlarının belirlendiği, sosyal sigorta ve sosyal yardım konularının ele alındığı düzenlemelerdir. Az gelişmiş ülkelerin de uygulayabilmesi için bu belge ve düzenlemelerde katı davranılmamıştır.

Sözleşmede, sosyal risk olarak dokuz risk sayılmıştır. Bunlar; hastalık halinde sağlık yardımı, hastalık halinde tazminat, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yardımlarıdır. Sözleşme, en az üç riskin kabul edilmesini yeterli görmüştür. Bu üç risk, yaşlılık, işsizlik, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm riskleri arasından seçilmelidir.

Sosyal Güvenlik Haklarının Korunmasına ilişkin 157 nolu Sözleşme (Maintenance of Social Security Rights) ile tıbbi bakım, hastalık, analık,

malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik aile yardımları ile rehabilitasyon yardımları alanında, ülkelerin sosyal güvenlik yardımlarının uygulanmasına yönelik kurallar tespit edilmektedir. Uygulamada üye ülkelerin karşılıklı anlaşmasına bağlı olarak kanunlarda uyuşmazlığa meydan vermeyecek, sosyal güvenlik açısından korumasızlığa yol açmayacak, başkaca yükümlülük, yardım ve primlerde mükerrerliğe meydan vermeyecek mekanizmalar öngörülmektedir.

Avrupa Konseyi, 1964 tarihinde “Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu” çerçevesinde, ILO’nun 102 sayılı sözleşmesini esas alarak bu sözleşmede kabul edilen dokuz sosyal riskten en az altısının kabul edilmesini zorunlu kılmıştır. Türkiye, bu sözleşmeye 1979 yılında dahil olmuştur.

1962 tarihli “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit Muamele Yapılması Hakkında 118 sayılı Sözleşme”, 19 Temmuz 1971 tarihinde kabul edilmiştir. Bu sözleşmeyi onaylayan her üye ülke, sosyal güvenlik dallarında sözleşmeyi uygulayan diğer üye devlet vatandaşlarına, sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımlarından kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapmak zorundadır. Söz konusu sözleşme, özellikle yurt dışına işçi göndermenin yaygın olduğu bu dönemde, Türk işçilerinin haklarını korumak bakımından önem taşımıştır. Diğer yandan bu sözleşme, İkili Sosyal Güvenlik Antlaşmalarının ve Avrupa Birliği uyum sürecinin de temel yaklaşımını oluşturmaktadır.

Son dönemlerde ele alınan 1981 tarih ve 156 sayılı İşçi Aileleri Sorumlulukları Sözleşmesi ve 1987 tarihli Denizcilerin Sosyal Güvenliği Sözleşmesi sosyal güvenliği tamamlayan metinlerdir.

1.1.4.3. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği Mevzuatından Doğan Yükümlülükler

Avrupa’da iki önemli yapı söz konusudur. Bunlardan birincisi Avrupa Konseyidir. Bugün için 47 üyeye sahip olan Konseye kuruluşundan hemen sonra kurucu üye olarak davet edilen Türkiye, 12 Aralık 1949 tarihinde üye

olmuştur.

Avrupa Konseyinin Sosyal Güvenlik Hakları bakımından getirdiği en önemli düzenleme; 18 Kasım 1961 tarihinde kabul edilen Avrupa Sosyal Şartıdır. Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde insan haklarının eksik bırakılan Sosyal Haklar yönünü düzenlemiştir. Dolayısıyla Avrupa Sosyal Şartı, Sosyal Hakları İnsan Hakları kapsamında değerlendiren bir belge olmuştur. Ancak, Siyasal ve Temel Haklarda olduğu gibi bir yargısal koruma getirmemiştir. Sosyal Şartın getirdiği hakların siyasal denetim yoluyla korunması esası benimsenmiştir. Sosyal Şartı onaylayan ülkelerin, iki yılda bir vermek zorunda oldukları rapor, siyasal denetimin aracını oluşturmaktadır. Türkiye, Avrupa Sosyal Şartı'nı, 14 Kasım 1989 tarihinde onaylamıştır. Avrupa Sosyal Şartı, 3 Mayıs 1996 tarihinde yeniden gözden geçirilmiş ve Şart'ta yer alan sosyal hakların kapsamı ve sayısı artırılmıştır.

Sosyal güvenlik hakkı, Avrupa Sosyal Şartının 12. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre taraf ülkeler;

- 1- Bir Sosyal Güvenlik Sistemi kurmayı ya da korumayı,
- 2- Sosyal güvenlik sistemini yeterli bir düzeyde tutmayı, (102 nolu Asgari Sosyal Güvenlik Standartlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesinin onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamalıdır.)
- 3- Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı, üstlenmektedirler.

Aynı madde içerisinde Anlaşmaya taraf ülkelerin uygun ikili veya çok taraflı sözleşmeler yaparak ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak sosyal güvenlik haklarını düzenlemesi konusunda da bazı esasları belirtmiştir. Buna göre ülkeler;

- a) Korunan kişilerin, sözleşmenin tarafı olan ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında, sosyal güvenlik mevzuatından doğan yardımların muhafazası dahil olmak üzere sosyal güvenlik hakları itibari ile eşit muamele görmelerini,
- b) Sözleşmenin taraflarından her birinin mevzuatınca, tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının

verilmesi, sürdürülmesi ve yeniden başlatılmasını taahhüt ederler.

Avrupa seviyesindeki ikinci yapılanma, Avrupa Birliğidir. 18 Nisan 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu anlaşması ile bir topluluklar birliği süreci, 1 Aralık 1993 tarihli Maastricht anlaşması ile tek bir birliğe dönüşerek Avrupa Birliğini meydana getirmiştir. Birliğin temel düşüncesi; sermayenin, emeğin, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımıdır. Birlik, her üye ülkenin kendi sosyal güvenlik yapısını koruyarak bu konuda işbirliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amaca yönelik olarak 1971 yılında çıkarılan 1408 sayılı tüzük ile 1972 yılında kabul edilen 1408 sayılı tüzüğün uygulanmasını gösteren 574 sayılı tüzük hükümleri önemli bir yer tutmaktadır.

Türkiye 1408 sayılı tüzüğün hükümlerinin üçüncü ülkelere de uygulanmasına imkan veren 2003 tarihli 859 sayılı tüzük dolayısıyla da birlik mevzuatına uymaktadır.

1.1.4.4. İkili Sosyal Güvenlik Antlaşmalarından Doğan Yükümlülükler

İkili sosyal güvenlik antlaşmalarını doğuran sosyal neden, ülkeler arasındaki işgücü hareketliliğine getirilen sınırlamaların giderek kaldırılması yönündeki eğilimdir. Bir ülkenin sınırlarında yabancı ülke sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi bireylerin ya da bir ülkenin vatandaşlarının başka bir ülkenin sınırlarında kendi sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olarak daimi veya geçici olarak ikamet etmeleri, onların sosyal haklarının kaybolması, kullanılamaması gibi bir takım riskleri de beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar ikili ya da çok taraflı anlaşmalarla çözülmektedir.

Halen 30 ülkenin üzerinde yaklaşık 3.550.000 vatandaşımız işçi ya da işsiz statüsünde bulunmaktadır. 1.140.000 civarında vatandaşımız da göçmen işçi olarak gittiği yabancı ülkenin vatandaşlığına geçmiştir. Yurtdışına işçi gönderimi devam etmektedir. Diğer taraftan son zamanlarda, yabancı ülkelere Türkiye'ye gelen yabancı uyruklu işçiler de bulunmaktadır. Sadece Türk Vatandaşlarının Yapabileceği İşler Hakkındaki Kanunun 2004 yılında

kaldırılması ile yabancılara çalışma izni dışında getirilen genel sınırlamalar da sona ermiştir. İşçi değişimi devam ettiği sürece yabancı ülkelerdeki sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı Türk vatandaşları ve onların daimi ya da geçici olarak ülkemizde bulunan yakınlarının sosyal güvenlik haklarının korunması ihtiyacı devam edecektir. Aynı ihtiyaç Türkiye’de geçici ya da daimi olarak bulunan yabancı ülke sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı kişiler ile onların yakınları için de söz konusudur.

Türkiye ile ikili sosyal güvenlik anlaşması yapılan ülkeler, Almanya, Arnavutluk, Avusturya, Avustralya Azerbeycan, Belçika, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Gürcistan, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, Kanada (Québec eyaleti), KKTC, Libya, Lüksemburg, Makedonya, Norveç ve Romanya’dır.

Türkiye ile sözleşme çalışmaları devam eden ülkeler ise; Çin, Hırvatistan, İsrail, Mısır, Moldova, Özbekistan, Rusya, Beyaz Rusya, Sırbistan, Karadağ, Slovakya ve Ukrayna’dır.

Türkiye’nin AB ülkelerinden sosyal güvenlik ile ilgili ikili veya çok taraflı herhangi bir sözleşmesi bulunmaması halinde Türk vatandaşları için 1408/71 sayılı tüzük hükümleri geçerli olacaktır. AB üyesi olmayan ve Türkiye ile ikili veya çok yanlı sözleşmesi bulunsun veya bulunmasın AB’ye taraf olan ülkelerde (Lichtenstein, İsviçre, Norveç) çalışan Türk vatandaşları, durumlarına göre yukarıda belirtilen kurallara tabi olacaklardır.

Türkiye’nin 02.12.1976 tarihinde onayladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesini imzalayan AB üyesi ülkeler; Avusturya (1977), Belçika (1986), Hollanda (1977), İspanya (1986), İtalya (1990), Lüksemburg (1972) ve Portekiz’dir (1983). Avusturya, Belçika ve Hollanda ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanması dolayısıyla ikili sözleşme yürürlükte değildir. Ancak, İspanya, İtalya, Lüksemburg ve Portekiz’le aramızda ikili sözleşme bulunmadığından, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi yürürlükte değildir.

1.1.5. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı Boyutunda Sosyal Güvenlik

Kişiler yönünden bir hak olan Sosyal Güvenlik, Devlet yönünden ise bir kamu görevidir. Nitekim Devlete, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alma ve teşkilatı kurma görevi verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı, Devletin ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının görev ve yetki sınırını "X. Sosyal Güvenlik Hakları" başlığı altında üç ayrı maddede tanımlamıştır.

A. Sosyal Güvenlik Hakkı

Madde 60- "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

B. Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler

Madde 61- "Devlet harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet, sakatların korunmasını ve toplum hayatına intibakını sağlayıcı tedbirler alır.

Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçla gerekli teşkilat ve tesisler kurar ve kurdurur."

C. Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşları

Madde 62- "Devlet, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının aile birliğinin, çocuklarının eğitiminin, kültürel ihtiyaçlarının ve sosyal güvenliklerinin sağlanması, anavatanla bağlarının korunması ve yurda dönüşlerinde yardımcı olunması için gereken tedbirleri alır."

Bu üç madde, Türkiye Cumhuriyeti Devletin Sosyal Devlet bakımından görevini Sosyal Sigorta, Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım boyutunda kişi bazında bir hak olarak değerlendirirken Devlete de görev olarak vermiştir.

1.1.5.1. Türkiye' de Sosyal Güvenlik Sistemi

A. Yasal Çerçeve

Anayasa'nın 60. maddesinde; "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." Hükümüne yer verilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde Türkiye'de teşkilatlanma iki şekilde gerçekleşmiştir.

1) Primli Sistem

- a) Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (no: 5502)
- b) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (no: 5510) Ekim ayında tümü yürürlüğe girmiştir.

Geçiş süreci boyunca;

- Sosyal Sigortalar Kanunu (No. 506),
- Tarım İşçileri için Sosyal Sigortalar Kanunu (No. 2925),
- Bağ-Kur Kanunu (No. 1479) (Kendi nam ve hesabına çalışanlar),
- Tarım Bağ-Kur Kanunu (No. 2926), sigortalıların kazanılmış haklarını korumak amacıyla bazı maddeleri geçerli olmak üzere yürürlükte kalmıştır.

- c) T.C.Emekli Sandığı Kanunu (No.5434)
- d) İşsizlik Sigortası Kanunu (No. 4447)

2) Primsiz Sistem

- a) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Kanunu No: 3294;
- b) 65 Yaş Üstü Yaşlılara Ve Özürlü, Evsiz Ve Muhtaçlara Maaş Ödenmesi Hakkında Kanun No: 2022;
- c) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu no: 2828
- d) Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun No: 3816

B. Kurumsal Çerçeve

1) Primli Sistem

Sosyal Güvenlik Kurumu uhdesinde bulunan kurumlardan hizmet akdine tabi olarak çalışanlar (işçiler) için faaliyet gösteren “Sosyal Sigortalar Kurumu”, kendi nam ve hesabına çalışanlar ile işverenler için faaliyet gösteren “Bağ-Kur”, kamu görevlilerinin emekliliklerinde sağlık ve emeklilik sigortasına ilişkin yardımların yürütülmesinden sorumlu olan “Emekli Sandığı”, bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve endüstri odaları, borsa ve birlikleri çalışanlarının 506 sayılı kanunun 20. maddesi kapsamında tabi bulundukları “Sandıklar” (bu sandıkların SGK’ya devri işlemleri sürmektedir.), çalışan kamu görevlilerinin ve bağımlılarının sağlık hizmetini finanse eden “Kamu kurumları”, İşsizlik Sigortası iş ve işlemlerini yürüten “İş-Kur” primli sistem kapsamında olan kuruluşlardır.

Tablo 1 - Primli Sistemin Kapsamı⁴

	ES (2008)	SSK (2008)	Bağ-Kur (2008)	Özel Sandıklar (2008)	Toplam
Aktif Sigortalılar	2.464.206	9.533.683	3.260.719	105.767	15.258.608
Emekliler	1.756.760	5.024.696	1.965.247	81.042	8.746.703
Bağımlılar	5.263.145	18.546.334	9.377.960	136.499	33.187.449
Aktif / Pasif Oranı	1,53	2,05	1,82	1,30	1,74

2) Primsiz Sistem

Sosyal Yardımlar ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHCEK), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Vakıflar Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı (ES), Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum

⁴ www.sgk.gov.tr

Kuruluşları ve bu alanda faaliyet gösteren diğer birçok organizasyon primsiz sistem kapsamında faaliyet göstermektedir.

1.1.5.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler

Türk hukukunda Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler alanını düzenleyen pek çok yasa ve bu yasalar uyarınca faaliyette bulunan pek çok kurum bulunmaktadır. Aşağıda Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlerin yürütülmesiyle görevlendirilmiş kurumların faaliyetlerine değinilmektedir.

1.1.5.2.1. Sosyal Yardımlar

2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş, Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca, T.C.Emekli Sandığı tarafından yaşlılık aylığı, malullük aylığı ve sakatlık aylığı adı altında ödemeler yapılmaktadır.⁵

3816 Sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanun uyarınca, muhtaç vatandaşlara yapılan sağlık yardımları, Sağlık Bakanlığı eliyle yürütülmektedir.

227 sayılı KHK ile Vakıflar Genel Müdürlüğüne Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetlerde bulunma görevi verilmiştir (Md.2, Md.13). Bu görev, Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmarat Yönetmeliği hükümleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. 227 sayılı KHK ve Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmarat Yönetmeliği hükümleri uyarınca, aylık bağlanacak muhtaç, özürlü ve yetim sayısı her yıl Maliye Bakanlığının görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğüne belirlenmektedir. Bu çerçevede muhtaç, özürlü ve yetimlere Türkiye

⁵ T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, www.emekli.gov.tr

genelinde gıda ve sıcak yemek hizmeti verilmektedir.⁶

3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF), 1 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5263 sayılı Kanunla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne (SYDGM) dönüştürülmüştür. SYDGM'nin başlıca faaliyetleri; il ve ilçe vakıfları kanalıyla her ay yapılan periyodik yardımlar, sağlık yardımları, özel amaçlı yardımlar, eğitim yardımları, yakacak yardımları, gelir getirici ve istihdam yaratıcı proje yardımlarından ibarettir.⁷

Periyodik yardımlar, il ve ilçe vakıfları tarafından muhtaç olanlara gıda, yakacak, ilaç gibi acil ve gündelik ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar için Fon tarafından vakıflara her ay kaynak aktarımı yapılmakta ve bu aktarımda payların belirlenmesinde il ve ilçe nüfusları ile DPT tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır.

Sağlık yardımları, yoksul ve sosyal güvenceden yoksun olanların ayakta tedavi giderleri için Sağlık Bakanlığına aktarılan kaynaklar ve Vakıflara gönderilen yardımlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda, yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavi giderleri, yeşil kart alamayanların ödeme güçlerini aşan sağlık giderleri, kimsesiz ve evsiz kişilerin genel sağlık giderleri, ekonomik ve sosyal güvenceden mahrum olanların ayakta tedavilerine yönelik ilaç ve tıbbi malzeme giderleri, özürülerin protez, işitme cihazı, özürü araç giderleri ve muhtaç erbaş ve er ailelerinin ilaç ve tıbbi malzeme giderleri karşılanmaktadır.

Ayrıca Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında yürütülen şartlı nakit transferi uygulaması çerçevesinde, sağlık muayenelerinin yaptırılması şartıyla yoksul ailelere düzenli para transferi yapılmaktadır. Bu uygulama kapsamında, maddi imkansızlıklar nedeniyle 0-6 yaş grubu çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelere sağlık yardımı

⁶ Vakıflar Genel Müdürlüğü, www.vgm.gov.tr

⁷ Yoksullukla Stratejik Mücadele, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, 2004.

yapılmaktadır. Ayrıca hamilelere düzenli sağlık kontrollerini yaptırmaları şartıyla gebeliğin ikinci ayından başlayarak gebelik boyunca ve doğumdan sonraki 2 aylık lohusalık dönemi ve doğumun hastanede yapılması şartıyla yardım yapılmaktadır.

Yine muhtaç olanlara fondan, doğal afet, terör, yangın, bayram vb. gibi özel durumlara özgü yardımlar da yapılmaktadır.

Eğitim yardımları kapsamında, her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan dar gelirli aile çocuklarına kırtasiye ve önlük gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması için Fondan kaynak gönderilmektedir. Ayrıca 8 yıllık temel eğitim kapsamında yer alan taşınmaz eğitim uygulamasında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere öğle yemeği verilmektedir. 1989 yılından itibaren yükseköğrenim gören dar gelirli aile çocuklarına burs verilmektedir.

Ayrıca SRAP kapsamında Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) uygulaması çerçevesinde Eğitim Yardımları yapılmaktadır. Bu yardımların yapılması, okul çağındaki çocukların okula devam etmeleri şartına bağlıdır. Ödeme tutarları her yıl gözden geçirilerek yenilenmektedir ve eğitim yardımları 12 ay boyunca devam etmektedir.

Yakacak yardımları çerçevesinde, vakıflar aracılığı ile, gereksinimi olan ailelere bedelsiz kömür yardımı yapılmaktadır. Bakanlar Kurulunun 22.9.2003/6154 sayılı kararı ile ülke genelinde Vakıfların belirleyeceği yoksullara Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) aracılığıyla en az 500 kg. olmak üzere bedelsiz kömür dağıtımı yapılmaktadır.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) yoluyla yapılan sosyal yardımlar, SHÇEK Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğine dayalı olarak yapılmaktadır.

1.1.5.2.2. Sosyal Hizmetler

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), 2828 Sayılı Kanunla getirilen hukuki düzenlemeler çerçevesinde, sosyal yardım ve

sosyal refah esaslarına dayalı olarak parasal veya ayni nitelikte hizmetlerin yanısıra koruma ve bakım sağlama hizmetleri de vermektedir. Bu çerçevede aşağıdaki hizmetler verilmektedir.

a) Korunmaya Muhtaç Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler:

SHÇEK çocuk yuvalarında 0-12 yaş arası ve yetiştirme yurtlarında 13-18 yaş arası çocukların barınması sağlanmaktadır.⁸

Ayrıca, çocukların ev ortamında yaşayabilmelerini sağlamak amacıyla projeler yürütülmekte ve bu çerçevede sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılmaktadır.

25 Şubat 1988 tarih ve 3413 sayılı Kanunda “Kamu Kurum ve Kuruluşları, reşit olana kadar SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından bakılan ve korunan çocuklar için, hangi statüde olursa olsun serbest kadro mevcutlarının binde biri nispetindeki kısmını ayırarak bu çocuklar arasında yapılacak sınavda başarılı olanlar arasında atama yaparlar” denmektedir. Bu kanunun uygulanmasını sağlamak üzere 2 Mart 1995 tarihli ve 22218 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük gereği bugüne kadar her yıl Kurumdan ayrılma aşamasına gelen çocuklar işe yerleştirilmektedir.

18 yaşını tamamlayan ve korunma koşulları ortadan kalkan gençlerin kendi kendine yeterli hale gelmesi sürecinde destek olmak amacıyla özellikle büyük şehirlerde gençlik evleri kurulmuştur ve bu gençlere hizmet vermektedir.

Sokakta yaşayan veya çalıştırılan çocuklar ve onların ailelerine yönelik olarak Çocuk ve Gençlik Merkezlerinde eğitim, danışma ve rehabilitasyon hizmetleri verilmektedir.

b) Yaşlılara Yönelik Hizmetler:

SHÇEK Genel Müdürlüğü, yaşlılara huzurevleri, yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri ve yaşlı dayanışma merkezleri aracılığıyla hizmet götürmektedir.

⁸ SHÇEK Genel Müdürlüğü, Nevşehir,2004.

2010 yılı itibariyle SHÇEK'e ait 100'den fazla huzurevi ile yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezinde çok sayıda insan kalmaktadır.

60 yaşın üzerinde, akıl ve ruh sağlığı yerinde, bulaşıcı ya da sürekli tedavi gerektiren bir hastalığı bulunmayan, yatağa bağlı (yatalak, felçli, sakat) yaşlıların bakım ve korunmalarını sağlamak amacıyla, huzurevleri bünyesinde özel bakım bölümleri ile hizmet verilmektedir.

Ekonomik yoksunluk içinde olan ve SHÇEK'e bağlı kuruluşlarda ücretsiz kalan yaşlıların bakım ve tedavileri de Kurum tarafından yaptırılmakta ve ilaç, ortez, protez ve benzeri ihtiyaçları da karşılanmaktadır.

Bunların yanı sıra, yatılı kurum bakımına gereksinim duymayan yaşlıların boş vakitlerini değerlendirmelerine ve sosyalleşmelerine yardımcı olmak amacıyla çeşitli illerde yaşlı dayanışma merkezleri kurulmuştur.

c) Özürlülere Yönelik Hizmetler:

SHÇEK bünyesinde bakım ve rehabilitasyon merkezleri aracılığıyla özürlülerin toplumsal yaşama uyum ve katılımını sağlamaya yönelik hizmetler verilmekte, fiziki ya da ruhsal nedenlerle bu imkandan bütünüyle yoksun olanlara da bakım hizmetleri verilmektedir. Kurumun yatılı bakım ve rehabilitasyon merkezlerine yerleştirmede annesi ve babası olmayan, terk edilmiş veya anne ve babası da engelli olanlara öncelik tanınmaktadır. Bu hizmetlerin yanı sıra, özürlülere ve ailelerine hukuki, sosyal, ekonomik ve psikolojik açıdan her türlü yardım, rehberlik ve aile eğitimi hizmetleri verilmektedir.

d) Kadına ve Aileye Yönelik Hizmetler:

SHÇEK kadına ve aileye yönelik hizmetleri yerine getirmek üzere, 1993 yılında Toplum Merkezleri Hizmetlerini başlatmıştır. Toplum merkezlerinin hedef kitlesi her ne kadar herkes ise de, öncelikle kadın ve çocuklara hizmet götürmek hedeflenmektedir. Toplum Merkezlerinin amacı, kentin dezavantajlı konumdaki yörelerinde yaşayanların daha iyi yaşam koşullarına ulaşması ve kentle uyumunun sağlanması için gerekli hizmetlerin verilmesidir.

Aile danışma merkezlerinde sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak ailede meydana gelebilecek sorunların giderilmesine yönelik hizmetler

verilmektedir.

Kadın konukevlerinde fiziksel, cinsel, duygusal ve ekonomik istismara uğrayan kadınların psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Kadın konukevleri kadınların çocukları ile birlikte geçici bir süre kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Kadın konukevlerinde verilen hizmetler “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’na Bağlı Kadın Konukevleri Yönetmeliği” ile düzenlenmektedir.

1.1.5.3. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Güçlü Yönler

Ülkemiz, Esping-Andersen’in refah devleti sınıflandırmasına göre, bazı Güney Avrupa ülkelerine benzer bir şekilde cemaatçi-muhafazakar refah devleti modelinin tipik bir örneğidir. Bu tip refah devletlerinde, geleneksel dayanışma ağlarının kuvvetli olması, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele açısından önemli bir avantaj sağlar. Toplumumuzda aile, akrabalık, komşuluk, hemşerilik gibi geleneksel dayanışma bağları kuvvetlidir. Öte yandan tarihimizde güçlü bir vakıf geleneğinin bulunması da toplumsal dayanışma kültürü açısından ülkemizi güçlü kılan yanlardan biridir.

Ülkemizde sosyal yardımlaşma ve dayanışma yalnızca geleneksel yapılarla değil aynı zamanda hukuksal ve kurumsal yapıyla da sağlanmaktadır. Bu çerçevede, anayasamızda sosyal devlet ilkesinin benimsenmiş olması, Devletin sosyal yardım ve sosyal hizmetler alanında tedbir alma ve teşkilat kurma görevinin anayasal bir görev olması, bu alandaki uluslararası sözleşmeler onaylanarak iç hukukumuzun parçası haline getirilmiş olması güçlü yanlarımızdan bir diğeridir. Nitekim bugün devlet bütçesinden sosyal yardım ve sosyal hizmetlere kaynak aktarılmakta, pek çok yasa ve bu yasalar çerçevesinde sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren pek çok kurum bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik Reformuyla sosyal yardımlar alanındaki yasal ve kurumsal yapıdaki dağınıklığı ortadan kaldırma ve sosyal yardımları hak anlayışı temelinde

yapılandırma bu yapıyı daha da güçlendirecektir.

1.1.5.4. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanında Zayıf Yönler

Ülkemizde yapılan sosyolojik araştırmalar, başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerimizde geleneksel dayanışma bağlarının zayıflamaya başladığını, yeni yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununun giderek artan oranda önem kazandığını göstermektedir. Bu eğilim sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında yasal ve kurumsal yapının ivedilikle kuvvetlendirilmesi gereğini doğurmaktadır. Türkiye’de bu alandaki başlıca zayıflıkları şu şekilde gruplandırmak mümkündür:

a) Kurumsal altyapı yetersizliği

Kurumsal altyapı yetersizliği ile ifade edilmek istenen, Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler alanında ulusal düzeyde sağlıklı bir veri tabanının kurulmamış olmasıdır. Ulusal düzeyde sağlıklı bir veri tabanının bulunmaması hizmetlerin bir bütünlük içerisinde verilmesine engel teşkil ettiği gibi sosyal yardımlarda mükerrer ödemelere de neden olmaktadır.

b) Kayıtdışılık

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler primsiz rejime tabidir. Devlet bütçesinden yapılan yardımların finansman kaynağı vergilerdir. Kayıtdışılık nedeniyle toplanamayan vergiler, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerin finansman kaynağı açısından önemli bir sorundur.

c) Özerklik

Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren kurumların özerk olmaması, bu kurumların işleyişinde suiistimallere, sosyal yardımların dağıtımında popülist amaçların gözetilmesine ve siyasi kadrolaşmalara yol açmaktadır.

d) Norm ve Standart Farklılığı

Sosyal yardımlar alanındaki yasal düzenlemelerde yoksulluğun bilimsel esaslara göre yapılmış bir tanımının olmaması nedeniyle, sosyal yardımların dağıtımında ve yardımların miktarında norm ve standart

farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılıklar Sosyal Adalet ve Eşitlik ilkesinin yaşama geçmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

e) İşsizlik

Ülkemizdeki işsizlik oranının yüksekliği, işsiz nüfusun önemli bir bölümünü çalışma çağındaki gençlerin oluşturması ve yine işsizlerin önemli bir bölümünün uzun süreli işsiz olması gerçeği, bu alanda işsizlik sigortasının işlevsiz kalmasına yol açmaktadır.

f) Sosyal Yardımların Hak Niteliğinde Olmaması

Türk hukukunda sosyal yardımlar, bireyin hakkı olarak değil devletin borcu olarak düzenlenmiştir. Belirtilen nedenle sosyal yardımların dağıtımı, idarenin takdirine bağlıdır ve sosyal yardımlardan yararlanamayanların yargı yollarına başvurması olanaklı değildir.

g) Hakların Yetersizliği

Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetlerde nicel ve nitel açıdan yetersizlikler mevcuttur. Sosyal Yardımlara ve Sosyal Hizmetlere gereksinim gösteren risk gruplarının tamamının sistemin kapsamına alınması hususunda sıkıntılar vardır. Kapsama alınanlar açısından ise yardımların sürekliliği ve miktarı açısından yetersizlikler mevcuttur.

1.1.6. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nun Batı tarzı sanayileşme sürecine girememesi, gerçek anlamda bir sosyal güvenlik sisteminin oluşumunu engellemiştir. Sınırlı ve dağınık sosyal koruma önlemlerinin gerçek bir sosyal güvenlik sistemine dönüşebilmesi için, Türkiye Cumhuriyeti’nin 1930’lu yıllarda sanayileşme sürecine girmesi beklenmiştir. Modern anlamdaki ilk sosyal güvenlik uygulamalarına geçiş, 1936 yılında kabul edilen sosyal sigortaların ilk temellerinin atıldığı İş Kanunu ile başlamıştır.

1.1.6.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı döneminde aile, vakıflar ve dinsel nitelikli hayır kurumları sosyal güvenlik sistemlerinin yapı taşları olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca esnaf ve zanaatkarlar tarafından sosyal risklere karşı belirli ölçüde yardım sağlayabilen loncalar da sistemi destekler nitelikte çalışmalar yürütülmüştür.

1865 yılında Dilaver Nizamnamesi ile Osmanlı İmparatorluğu'nda madenlerde çalışan işçilerin çalışma koşullarını düzenleyen maddelere yer verilmiştir. Ancak onaylanmadığından tüzük niteliği taşımamıştır. Buna rağmen Ereğli Kömür Havzaları'nda kısmen de olsa uygulanmıştır.

1866 yılında Subaylarla Bunların Dul ve Yetimlerine Yardım Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır.

1869 tarihli Maadin Nizamnamesi ile maden işlerinde angarya kaldırılmış, iş kazalarını önleyici tedbirler alınması öngörülmüş, kaza ve hastalık hallerinde eczacı ve hekim bulundurulması ve ölüm halinde tazminat verilmesi gibi esaslar konulmuştur.

1880 yılında Mülki Memurlarla Bunların Dul ve Yetimlerine Özgü Emekli Sandığı kurulmuştur.

1881 yılında Sivil Memurlar Yardım Sandığı kurulmuştur.

1886 yılında kurulan ilk sigorta kuruluşu askerler için tesis edilen Askeri Tekaüt Sandığıdır.

1907 yılında Şirket-i Hayriye çalışanları için yardım sandıkları kurulmuştur.

1909 'da ise Askeri ve Mülki Memurlara emekli sandığı kurulmuş ve emeklilik yeniden düzenlenmiştir. Yine aynı yıl Tersane İşçileri yardım sandığı kurulmuştur.

1910 yılında ise Hicaz Demiryolu çalışanları yardım sandığı kurulmuştur.

1.1.6.2. Cumhuriyet Dönemi

Ülkemizde Sosyal Sigorta sistemi "edim & karşı edim" prensibine dayalı primli rejime dayanmaktadır. Cumhuriyet'in ilanından sonra, önceki dönemde olduğu gibi, münferit çalışan gruplar için münferit sandıklar oluşturulması uygulaması sürdürülmüştür. Cumhuriyet dönemi tarihsel gelişimine bakıldığında;

1921 yılında Ereğli Havzası Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile her madende bir yardım sandığı kurulması esası getirilmiştir. Bu kanunun 4.maddesine dayanılarak 1939 yılında Amele Birliği kurulmuştur. Bu birlik halen mevcut olup kapsamındaki işçiler için zorunludur.

1926 yılında İmalat-ı Harbiye sandığı kurulmuştur.

1930 yılında Askeri ve Mülki Tekaüt kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile çalışanlardan prim kesilmeden ödenekten ödeme yapılması hükmü getirilmiştir.

1934 yılında Devlet Demiryolları ve Liman İşletme Umumi İdaresi Memurları Emekli Sandığı kurulmuştur.

1936 yılında Tekel Memurları Emekli Sandığı Kanunu çıkarılmıştır. Yine aynı yıl 3008 sayılı İş Kanunu ile iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, ihtiyarlık, hastalık ve ölüm hallerinde yapılacak yardımların devlet tarafından tanzim ve idare edileceği hükmü getirilmiştir. İşçi Sigorta idaresinin kurulmasını devlete görev olarak vermiştir. İşçilerin işyerine alınmaları ile beraber kendiliğinden sigortalı olmuş olduklarını belirtilmiştir. Bu haktan feragat edilemeyeceği, işverenin de işçi ücretlerinden sigorta nedeniyle indirim yapamayacağı hükme bağlanmıştır.

1937 yılında Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Genel Müdürlüğü memurları Emekli Sandığı ve T.C Ziraat Bankası Memurları Emekli sandığı kurulmuştur.

1938 yılında Merkez Bankası Memurları Emekli Sandığı, Emlak ve Eytam Emekli Sandığı ve Devlet Hava Yolları Memurları emekli sandığı kurulmuştur.

1945 yılında 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kanunu çıkarılmıştır.

1949 yılında 5434 Sayılı Kanun ile dağıtık memur sandıkları Emekli Sandığı bünyesinde toplanmıştır.

1952 yılında Emekli Sandığı Kanunu, 1972 yılında Bağ-Kur kanunu, 1999 yılında işsizlik sigortası kanunu, 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve nihayet 2008 yılında Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çıkarılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ MODELLERİ VE FİNANSMAN AÇIKLARI

2.1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ MODELLERİ

Halkını sosyal risklere karşı koruma altına alan devletler koruyucu sistemlerini, ülkelerinin iktisadi ve sosyal gelişmişlik düzeyine, geleneklerine, komşu ülkelerden aldıkları örneklere, üst düzey siyasilerinin ve bürokratlarının tercihlerine ve nihayet bilim adamlarının tavsiyelerine uygun olarak oluşturmaktadır. Bu itibarla, dünyada tek bir sosyal hukuk düzeni mevcut olmayıp her ülkenin kendine özgü bir yapılanması vardır. Söz konusu yapılanmalar ortak özellikleri dikkate alınarak gruplandırılabilir. Sosyal Güvenlik Sistemlerini şu temel başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür.

1. İşçi Sigorta Sistemi,
2. Halk Sigorta Sistemi,
3. Karma Sistem,
4. Devletçe Bakım Sistemi,
5. Özel Sigorta Sistemi,
6. Kişisel Tasarruf Sistemi.

2.1.1. İşçi Sigorta Sistemi

Sosyal Güvenlik, modern anlamda bir sistem olarak ilk kez 1881 yılında Almanya'da kabul edildi. O tarihe kadar Almanya'da çalışanlar ve işverenler tarafından kurulmuş birçok sigorta sandığı mevcuttu. Ancak, bunlara ödenen aidat ve sunulan hizmetler oldukça farklıydı. Üyelik isteğe bağlıydı ve tüm çalışanları bünyesinde toplayamamaktaydı. İşçilerin içinde bulunduğu ağır çalışma koşulları ve ihtiyaç duydukları sosyal güvence, Almanya İmparatoru I'nci Wilhelm ve Başbakan Bismarck tarafından dikkate

alınarak gerekli reformlar yapılmaya başlandı. Ülkede dağınık şekilde bulunan sigorta kurumları arasında mevzuat birliği sağlanarak aidat ve edimler standartlaştırıldı. Sigortalı olmak zorunlu hale getirildi. Bu amaçla 1883'de hastalık, 1884'de kaza ve 1889'da yaşlılık ve sakatlık sigortaları kuruldu. Halen Almanya'da risk türlerine göre kurulmuş çok sayıda sandık mevcuttur. 1207 hastalık, 79 kaza sigortası ve 23 rant sigortası kasası faaliyette bulunmaktadır. Almanya'da "Sandıkta Çokluk İlkesi" yanında "Mevzuatta Birlik İlkesi" hakimdir. Yani, çok sayıda sandığa karşın çalışanlar paralel hükümler getiren sigorta mevzuatına tabidirler. Bu ülkeyi daha sonra başta Avusturya olmak üzere birçok ülke örnek almıştır.

2.1.2. Halk Sigorta Sistemi

Tarım toplumunun ihtiyaçları düşünülerek oluşturulan Sosyal Güvenlik Kuruluşları, sanayileşme sonrası toplumsal sorunların çözümünde yeterli olamayınca İngiltere'de siyasi iktidarlar yeni bir sosyal düzen tesisi için çaba göstermeye başlamışlardır. Önceleri Almanya örnek alınmıştır. Daha sonra İngiltere kendine özgü bir model oluşturmuştur. Bir "Sosyal Güvenlik Komisyonu" kurularak başkanlığına Sir William Beveridge atanmıştır. Ülkede varolan 127 sosyal kuruluşun görüşleri alınarak Beveridge tarafından yeni bir sistem geliştirilmiştir. Beveridge adı ile anılan bu sistemde sadece çalışanlar değil ülkede ikamet eden bireyler de koruma kapsamına alınmıştır. Bu kapsamda "iş kazası, meslek hastalıkları, hastalık, analık, maluliyet, yaşlılık ve ölüm gibi klasik sosyal riskler için 15 - 65 yaş arası herkes prim öder" hükmü getirilmiştir. Getirilen bu sistemde hizmetli, işçi, bağımsız çalışan ve memur ayrımı yoktur. Çalışanların kendilerine özgü bir sigorta kurumu mevcut değildir. Hizmetler merkezi bir kurum ve ona bağlı taşra teşkilatı tarafından sağlanır. İşçiler isterse ek sigorta kurumu kurabilirler.

2.1.3. Karma Sistem

Dünyada birçok ülke Bismarck ve Beveridge'in oluşturdukları modellerden esinlenmiştir. Bazı ülkeler modelleri aslına yakın bir şekilde benimserken bazıları da her ikisini birlikte uygulamayı uygun görmüştür. Yani işçi sigortası ve halk sigortası bir arada uygulanmıştır. Örneğin Hollanda'da önceleri Alman modeli esas alınmış, daha sonra Beveridge'den esinlenerek kurulan bir komisyon, herkesi tüm risklere karşı koruyacak şekilde reform çalışmaları yapmıştır. Sonuçta ortaya çıkan tabloda halk; hastalık, analık, kaza, sakatlık, çocuk sahibi olma, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı değişik düzenlemelerle koruma altına alınmıştır. Finansman, işverenler tarafından işçi ücretlerinin belirli bir yüzdesi üzerinden sağlanmaktadır. 15 – 65 yaş arası halk maktu prim ödemekte, belirtilen yaş sınırının altında ve üstünde kalanlar ise primden muaf tutulmuştur. Tahsilat görevi vergi dairelerine verilmiştir. İş görmezlik doğuran ve tedaviyi gerektiren söz konusu durumlar için, 26 bölge hastalık kasası faaliyette bulunmaktadır. Ancak, Hollanda'da halk, istisnalar hariç sadece 365 günden fazla süren rahatsızlıklar bakımından koruma kapsamına alınmışlardır. Yaşlılık ve ölüm riskleri için ise ülke genelinde yetkili tek kurum olarak Sosyal Güvenlik Bankası hizmet vermektedir.

İşçiler 365 günden kısa süren iş göremezlik, hastalık ödeneği, sakatlık ve işsizlik riskleri için ayrıca koruma kapsamına alınmışlardır. Bunun için gerekli finansman, anılan her risk için ayrı olmak üzere, ücret üzerinden yüzde olarak işçi ve işverence sağlanmaktadır. Halka hizmet sunan bölge hastalık kasaları, işçilerin uzun süreli tedavilerinde olduğu gibi, kısa süreli tedavilerinde de görevlidirler. Ayrıca doğum hizmetleri, hastalık ve analık paraları, sakatlık aylığı ve işsizlik ödeneği bu kasalar tarafından sağlanır. Ayrıca işçilerin isteğe bağlı olarak bir işletme sandığında, bir meslek kasasında ya da özel sigorta şirketinde ek yaşlılık sigortası sahibi olabilmeleri mümkündür.

2.1.4. Devletçe Bakım Sistemi

Yeni Zelanda ve Danimarka gibi bazı ülkeler, tüm sosyal riskler bakımından sigorta sistemini devre dışı bırakıp, sağlanacak edimlerden sadece devleti sorumlu tutmuşlardır. Örneğin, Yeni Zelanda'da geliri yetersiz tüm bireyler toplumdan nafaka alacaklısı kabul edilmiştir. Amaç herkese asgari bir yaşam düzeyi sağlamak olarak belirlenmiştir. Mesleki ve sosyal durumu ne olursa olsun yoksul durumdaki bireyler, sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Yararlanmanın kapsamı, önceki kazanç düzeyine göre belirlenmektedir. Giderlerin finansmanı, prim yerine vatandaşların ödemekte oldukları vergilerle karşılanmaktadır.

Devletçe bakım sisteminin uygulandığı bir diğer ülke olan Danimarka'da halk aylığı, zorunlu resmi iş pazarı ek aylığı ve gayri resmi ihtiyari iş pazarı ek aylığı uygulamaları mevcuttur. Sosyal Aylık Yasası gereği ayırım yapılmaksızın tüm vatandaşlar 67 yaşını doldurduklarında "halk aylığı"na hak kazanmaktadır. Bu aylık herkes için aynı orandadır. Ancak, iktisadi yoksunluk hallerinde, kişiye bağlı bir ek ödeme ve yakacak yardımı yapılmaktadır. Herkes hak sahibi olduğu için ölüm aylığı tanınmamıştır. Kişinin aylık alabilmek için 15 – 67 yaş arası en az 3 yıl Danimarka'da daimi ikametgâh sahibi olması gerekir. Merkezi yönetim Sosyal İşler Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, edimler mahalli yönetimlerin sosyal işler merkezlerince sağlanmaktadır. Edimler sadece vergiler ile finanse edilmektedir.

Danimarka'da zorunlu resmi iş pazarı ek aylığı, işçileri kapsamına alan mecburi bir koruyucu sistemdir. 16 – 66 yaş arasında olup da her hafta en az 40 saat çalışan işçiler için yıllık ücretlerinin % 1,3'ü kadar prim tahakkuk ettirilir. İşverence çalışanların ücretlerinden kesilen primin 1/3'ü işçi, 2/3'ü işveren tarafından karşılanır.

Gayri resmi ihtiyari iş pazarı ek aylığının yapısı ise kamu ve özel sektörde ayrıdır. Özel sektörde işçi sendikalarının ve işverenlerin bağlı oldukları üst örgütler arasında yürütülen toplu sözleşmelerde işletme içi edimler (türleri ve içerikleri) belirlenmektedir. Örneğin Hollanda'da 225.000

üyeli işçi örgütü LO 24.000 üyeli işveren kuruluşu DA ile mahalli, mesleki ve diğer bazı özellikler dikkate alınarak 600 anlaşma yapmıştır. Firma emeklilik kasaları, ya toplu sözleşmeler ya da münferit sözleşmeler ile kurulmaktadır. Diğer yandan, çalışanlar firmaları vasıtasıyla münferit veya toplu olarak bir sigorta şirketine sigorta yaptırılabilir. Primler tamamen veya kısmen işçi tarafından ödenmektedir. Kamu sektöründe ise, Maliye Bakanlığı ek sigorta için işçi sendikaları ve memur kuruluşları ile ülke düzeyinde geçerli pazarlık yapma yetkisine sahiptir.

2.1.5. Koruyucu Fon Sistemi

Bu model Tayvan, Güney Kore, Singapur, Vietnam ve Çin Halk Cumhuriyeti gibi Asya ülkelerinde uygulanmaktadır. Örneğin, Tayvan'da özel sektörde bazı faaliyet alanlarında ve sadece 5'den fazla işçinin çalışmakta olduğu işyerlerinde yaşlılık parası fonu kurulmaktadır. Fon, işçi ve işverenin primleriyle müştereken finanse edilmektedir. Hizmete hak kazanmanın üç koşulu vardır. Birinci koşul; kadın 55 erkek 60 yaşında ve en az bir yıldan beri çalışıyor olmalıdır. İkinci koşul; birey 55 yaşına ulaştığında 15 yıldan beri çalışıyor olmalıdır. Üçüncü koşul ise ilk iki koşulun gerçekleşmesi durumunda kişiye maluliyet, yaşlılık veya geride kalanlara ölüm nedeniyle sadece toptan ödeme yapılmasıdır. Bu durumda ayrıca maaş bağlanmamaktadır. Ödenecek toplam ödeme tutarı ise 14 aylık ücret kadardır.

İşletmelerde bir komisyon ile bir yaşlılık parası fonu kurulmakta ve tasarruflar komisyon tarafından yönetilmektedir. Bu nedenle Tayvan'da sosyal güvenlik, sosyal sigorta kurumlarınca değil, işletme komisyonlarınca sağlanmaktadır. Diğer yandan fon ile işçi arasında ne bir sigorta ne de bir tasarruf ilişkisi mevcuttur. Emekliliğe esas para, ödenmeden önceki dönemde işverenin para rezervi olarak görülmektedir. Ertelenmiş ücret olarak görülen fondaki birikim zorunlu tasarruf olarak da nitelenmektedir. Dolayısıyla, söz konusu kurumun ülkemizdeki hem kıdem tazminatı hem de zorunlu tasarruf müesseselerinin yerini almış olduğu söylenebilir.

2.1.6. Özel Sigorta Sistemi

Sosyal sigorta kurumunun sakıncalı görüldüğü bazı ülkelerde, ideolojik yaklaşımlarla yeni bir model geliştirilmiştir. Latin Amerika'da bir kısım devletler, yeni liberal akım sonucu mevcut sigorta kurumlarını tasfiye ederek yerlerine özel sigorta şirketlerini ikame etmişlerdir. Bu konudaki ilk çalışmalar Şili'de başlamıştır. Sözü edilen ülkede, çalışma hayatına yeni girenler özel şirketlerle poliçe imzalamışlar, eski çalışanlara ise iki seçenek sunulmuştur. Bu seçeneklerden biri mevcut sistemde çalışmaya devam etmek, diğeri ise eski emeklilik hakları da devredilmek suretiyle yeni kurulan sandıklara tabi olmaktadır. Prim payı, özel sigortalı işçiler için zorunlu, bağımsız çalışanlar için isteğe bağlı tutulmuş ve işveren prim payı kaldırılmıştır. Böylece istihdamda rahatlatma amaçlanmıştır. 1981 yılında başlayan bu model çalışanlar için olumlu sonuçlar doğurmamıştır. Söz konusu modelin ülkemize yansıması bireysel emeklilik uygulamasıdır.

2.2. EMEKLİLİK SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

Emeklilik sistemleri, bağlanan aylık ve aylığın finansmanı yönünden farklılıklar göstermektedir.

Bağlanan aylığın belirlenmesi açısından;

- a) Belirlenmiş Fayda (Defined Benefit, DB)
- b) Belirlenmiş Katkı (Defined Contribution, DC) olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

a) Belirlenmiş Fayda

Belirlenmiş Fayda Emeklilik Planında aşağıda sıralanan özellikler mevcuttur:

- Bir gelir sözü bulunmaktadır.
- Riskler, işveren/Kurum/sigorta şirketi üzerinde yoğunlaşmaktadır.

- Yatırımın ve yaşam beklentisinin değişkenliği riski vardır. Yeterli varlıkların eksikliğinden doğan yükümlülük fazlalığı, başka kaynaklar tarafından finanse edilme zorunluluğu doğurmaktadır.
- Gelecekte oluşacak ekonomik ve demografik değişiklikler belirsiz yükümlülükler neden olabilmektedir.
- Emekli aylığı ücretin bir fonksiyonu, nadir olarak katkıların bir fonksiyonu olarak ifade edilmektedir
- Sigortalının primlerin iyi değerlendirilip değerlendirilmediği konusunda endişesi yoktur.

b) Belirlenmiş Katkı

Belirlenmiş Katkı Emeklilik Planlarında da aşağıda sıralanan özellikler mevcuttur:

- Aylık; katkıların ve bunların getirisinin emekliliğe başvuru zamanındaki yaşam beklentisinin fonksiyonudur.
- Bireysel hesaplar için uygun yöntemdir.
- Risk, işveren/Kurum/sigorta şirketi ve sigortalı arasındadır.
- Yatırımda riskler, emekli aylığını etkilemekte.
- İleriye dönük belirsiz yükümlülükler bulunmamakta, yükümlülükler eşit varlıklar tarafından karşılanmaktadır.

Aylığın finansmanı açısından ise;

a) Dağıtım (Pay As You Go, PAYG)

b) Fon sistemi olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

a) Dağıtım (PAYG)

Dağıtım (PAYG) sisteminde aktif sigortalılardan alınan primler, emekli olan pasiflerin finansmanında kullanılmaktadır. Bu sistemde nesiller arası kaynak aktarımı söz konusudur. Sistemin sürdürülebilirliği üzerinde demografik ve ekonomik değişikliklerin etkisi olmaktadır. İlgili dönemde stoktaki sigortalılar geliri, emekliler gideri belirlemektedir.

b) Fonlu Sistem

Sağlanacak yardım kurulan bir fon ile karşılanmaktadır. Sağlanan yardımın esaslarına göre, Belirlenmiş Fayda (DB) veya Belirlenmiş Katkı (DC) farklı riskler içermektedir. Belirlenmiş Fayda (DB) emeklilik sistemi fon

yöntemiyle finanse edilmek istendiğinde, tüm risk yardımı sağlayan kurumun üzerinde olmaktadır. Belirlenmiş Katkı (DC) emeklilik sistemi fon yöntemiyle finanse edilmek istendiğinde ise tüm risk kişiye aittir.

2.2.1. Emeklilik Sisteminin Gelişimi

Savaş yıllarında fonlu emeklilik sistemindeki varlıkların çoğu tükenmiştir. Hızlı nüfus artışı ve ücretlerdeki artışla birlikte Dağıtım (PAYG) sistemine dayanan Belirlenmiş fayda (DB) emeklilik sisteminin popüleritesini artırmıştır.

Ülkelerde uygulanan çoğu model, Dağıtım (PAYG) sistemine dayalı finansman ve Belirlenmiş Fayda (DB) emeklilik sisteminin ana yapısını taşımasına rağmen birçok yapısal değişikliğe sahiptir.

Belirlenmiş Fayda (DB) sistemi bazen gelire dayalı, bazen kazanca dayalı ve bazen de düz oranlı bir sistem olarak ortaya çıkmıştır.

Son yıllarda finansmanı Dağıtım (PAYG) esasına dayanan emeklilik sistemine sahip olan ülkeler finansal problemler yaşamaya başlamıştır

Bu problemlerin sebepleri,

- Yaşlanan nüfus,
- Sağlanan yardımların ölçüsüzlüğü,
- İstihdam şeklindeki değişiklikler,
- Erken emeklilik eğilimi,
- Piyasa ekonomisine geçişten kaynaklanan mali problemler olarak sıralanabilir.

Dağıtım (PAYG) esasına dayalı Belirlenmiş Fayda (DB) emeklilik planından, fon esasına dayalı Belirlenmiş Katkı (DC) emeklilik planına ya da fon esasına dayalı Belirlenmiş Katkı sistemini de kapsayan çok sütunlu sisteme geçiş (Tablo 3) uzun dönemde emeklilik planlarının karşılaştığı finansal problemlerin çözümü olarak görülmektedir.

Bu bağlamda ülkeler çok sütunlu emeklilik sistemleri oluşturmanın yanında yapısal veya parametrik reformlar da yapmaktadır.

a) Yapısal Reform

Aylık Bağlama esaslarını, Belirlenmiş Fayda (DB) planından Belirlenmiş Katkı (DC) planına geçirmek bir yapısal reformdur. 1980'li yıllarda Şili emeklilik sistemini Dağıtım esasına dayanan Belirlenmiş Fayda (DB) emeklilik planından fon esasına dayalı Belirlenmiş Katkı (DC) emeklilik planına dönüştürmüştür. İsveç 1999 yılında Dağıtım (PAYG) esasına dayalı finansmanı bozmadan, emeklilik planını Belirlenmiş Katkı (DC) modeli üzerine kuran yeni bir sistem geliştirmiştir. "Sanal Hesaplar Emeklilik Sistemi" (Notional Account, NA, Notional Defined Contribution, NDC) olarak adlandırılan bu sistem İsveç'le birlikte İtalya, Letonya, Polonya, Azerbaycan vb. ülkelerde uygulamaya konulmuştur. Bu sistemin görünen en belirgin olumsuzluğu faiz oranının gerçekçi olmamasıdır.

b) Parametrik reform

Parametrik reform, aylık bağlama esaslarını (DB/DC) değiştirmeden prim ödeme gün sayısı, emeklilik yaşı, güncelleme ve aylık bağlama gibi ana parametreler üzerinde yapılan değişiklikleri içermektedir.

Türkiye'de uygulamaya konan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu parametrik reformdur. Parametrik reformların, gelecekte oluşacak demografik ve ekonomik değişiklikler sonucu revize edilme zorunluluğu bulunmaktadır.

Türkiye'de yaşlılık aylığı alma şartlarına bakıldığında Sosyal Güvenlik Sisteminin kuruluşundan bu yana değişen şartlara göre ciddi değişiklikler yapıldığı görülmektedir.

Tablo 2 - Ülkemizde Yaşlılık Aylığı Alma Şartları⁹

Emeklilik Koşulları	SSK	BK (1479)	ES
İlk Kurulduğunda	25 Yıl + 5000 Gün + 60 Yaş	15 Yıl + 5400 Gün + 55-60 Yaş	30 Yıl + 10800 Gün + 50 Yaş
2000 Öncesi	20-25 Yıl + 5000 Gün	20-25 Yıl + 7200-9000 Gün	20-25 Yıl + 7200-9000 Gün
2000 Sonrası	25 Yıl + 7000 Gün + 58-60 Yaş	25 Yıl + 9000 Gün + 58-60 Yaş	25 Yıl + 9000 Gün + 58-60 Yaş
Kanun	9000 Gün + 65 Yaş (Hizmet akdi için 7200 gün)		

2.2.2. Bazı Avrupa Ülkelerinde Uygulanan Çok Katmanlı Emeklilik Sistemleri

Gelinen nokta itibariyle günümüz dünyasında ortaya çıkan yeni, farklı ve çok çeşitli problemler, ülkeleri çok katmanlı emeklilik sistemlerine geçmeye zorlamaktadır. Tablo 3'te görüldüğü gibi çok sütunlu yapıya bakıldığında;

⁹ www.sgk.gov.tr

Birinci sütun sosyal devletin gereği olarak bireylere, emeklilikte yaşayabilecekleri asgari bir geliri sağlama amacına yöneliktir. Bu sütun zorunlu katılıma dayalı, dağıtım esasına göre işleyen ve gelirin yeniden dağıtılması amacına yönelik kamu sosyal güvenliğinin yer aldığı yapıdır. Bu sütunda Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Fransa, İspanya, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde finansman şekli dağıtım, aylığın hesaplanma biçimi ise belirlenmiş fayda esasına dayalıdır. İsveç, İtalya, Letonya ve Polonya’da finansman şekli dağıtım, aylığın hesaplanma biçimi ise belirlenmiş katkı esasına dayalıdır.

İkinci sütun zorunlu veya isteğe bağlı olarak kamu ya da özel sektör tarafından kurulabilmektedir. Birinci sütuna ek olarak uygulanmakta olup büyük bir kısmı mesleki emeklilik planlarıdır. Belirlenmiş Fayda veya Belirlenmiş Katkı esaslı olabilmektedir. Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Portekiz ve Türkiye’de hizmeti sağlayan özel sektördür, katılım ise gönüllülük esasına dayalıdır. Finlandiya’da da gönüllülük esası mevcuttur ancak hizmeti sağlayan hem özel sektör, hem de kamudur. İspanya ve İsveç’te de hizmeti sağlayan hem özel sektör hem de kamudur. Ancak katılım yarı zorunluluk esasına dayalıdır. Polonya’da hizmeti sağlayan özel sektördür, katılım yarı zorunludur. Letonya’da ise hizmeti sağlayan kamudur, katılım ise gönüllülük esasına dayalıdır. Bu ülkelerin tamamında finansman şekli fona dayalıdır.

Üçüncü sütun ise gönüllü katkıya dayalı bireysel emeklilik sisteminin yer aldığı katmandır. Emekliliğe yönelik gönüllü katkılar bireysel hesaplarda takip edilmekte, emeklilik günü geldiğinde katılımcı sistemde biriktirdiği tutara göre bir gelire sahip olmaktadır. Ülkemizde de emeklilik şirketleri vasıtasıyla yürütülen bireysel emeklilik sistemi 2001 yılından beri faaliyettedir. Almanya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Portekiz, Finlandiya, İspanya, İsveç, Polonya ve Letonya’da, ülkemizde de olduğu gibi hizmeti sağlayan özel sektör ve finansman şekli fona dayalıdır.

Tablo 3 - Bazı Avrupa Ülkelerinde Uygulanan Çok Katmanlı Emeklilik Sistemleri

Ülkeler	Birinci Sütun	İkinci Sütun (Ek Emeklilik Planı)			Üçüncü Sütun (Bireysel Emeklilik)
	Finansman Şekli ve Aylığın Hesaplanma Biçimi	Hizmeti Sağlayan	Katılım	Finansman Şekli	
ALMANYA	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
AVUSTURYA	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
ÇEK CUM..	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
FINLANDIYA	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör/Kamu	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
FRANSA	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
İSPANYA	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör/Kamu	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör / Fon
İSVEÇ	Dağıtım / Belirlenmiş Katkı (DC)	Özel Sektör/Kamu	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör / Fon
İTALYA	Dağıtım / Belirlenmiş Katkı (DC)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
LETONYA	Dağıtım / Belirlenmiş Katkı (DC)	Kamu	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
POLONYA	Dağıtım / Belirlenmiş Katkı (DC)	Özel Sektör	Yarı Zorunlu	Fon	Özel Sektör / Fon
PORTEKİZ	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon
TÜRKİYE	Dağıtım / Belirlenmiş Fayda (DB)	Özel Sektör	Gönüllü	Fon	Özel Sektör / Fon

2.2.3. Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Güvenceli Asgari Gelir Uygulamaları

Avrupa Birliğinin sosyal politikasının en önemli gündem maddelerinden biri yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeledir. Bu sosyal politikanın Avrupa Birliği üyesi ülkelerde pozitif hukuka yansması ise Güvenceli Asgari Gelir yasalarının yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir.

Güvenceli Asgari Gelir (guaranteed minimum income) en genel anlamda, toplumun yoksul ve egemen yaşam biçiminden dışlanmış olan kesimlerinin asgari düzeyde geçim olanaklarına kavuşturulması ve toplumla olan bağlarının güçlendirilmesi için devlet tarafından yapılan bir tür sosyal yardım olarak tanımlanabilir.

Güvenceli Asgari Gelir kavramını asgari ücret kavramı ile karıştırmamak gerekir. Güvenceli Asgari Gelir, çalışmayanların asgari düzeydeki ihtiyaçlarını sağlama hedefine dönüktür ve çalışma karşılığı olmaksızın elde edilen bir gelirdir. Çalışma karşılığı olmadığı halde bu ödeneğe “yardım” ya da “ödenek” yerine “gelir” denmesinin nedeni, bu ödemenin süreklilik taşıdığını göstermek ve çalışma karşılığı elde edilen ücretin kişilerde yarattığı güven duygusuna benzer bir duyguyu sağlamaktır.

Güvenceli Asgari Gelir, belirli bir neden aranmaksızın yoksulluk eşiğinin altında kalan kimselere yapılan genel nitelikli bir sosyal yardımdır. Yani bu tür sosyal yardımlarda özellik ilkesi değil, genellik ilkesi benimsenmiştir. Çalışmamayı teşvik etmemek amacıyla Güvenceli Asgari Gelir miktarı, asgari ücretin altında belirlenmektedir.

Güvenceli Asgari Gelir bir üst kavramdır. Bu kurum her ülkenin yasal düzenlemelerinde farklı adlandırılmıştır. Ancak bu farklı adlandırmaların ortak noktasını, yoksullara devlet tarafından yapılan bir sosyal yardım olması, hak niteliğinde olması ve süre limitinin olmaması oluşturmaktadır.

Güvenceli Asgari Gelirin Avrupa Birliği ülkelerinin pozitif hukuk sistemlerine girmiş olan şekli tamamlayıcı niteliktedir. Diğer bir ifadeyle var olan sosyal güvenlik sistemleri olduğu gibi muhafaza edilmekte ve Güvenceli

Asgari Gelir ile bu sistemin boşlukları doldurulmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin pek çoğunda Güvenceli Asgari Gelir yasaları mevcuttur.

Almanya

Alman Sosyal Yardım Yasasına (Bundessozialhilfegesetz) göre sosyal yardım bir haktır. Sosyal yardımın temel işlevi, herkese yaşamı için zorunlu olan asgari geçim kaynaklarının sağlanması yoluyla onurlu bir şekilde yaşamalarına yardımcı olmaktır. Yasanın amacı, yardımlardan yararlanan kişinin sosyal yardım olmaksızın bağımsız bir şekilde yaşamasını sağlamaktır.

Alman hukukunda iki tip sosyal yardım vardır: Birincisi, genel niteliktedir, yani Güvenceli Asgari Gelir niteliğinde olan bir sosyal yardımdır (Hilfe zum Lebensunterhalt). İkincisi ise özel niteliktedir, yani belirli kategorilere belirli durumlarda yapılan sosyal yardımdır (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Bu yardımların finansmanı belediyeler (communes) tarafından sağlanır.

Asgari Gelirin miktarı, talep eden kişinin sosyal statüsüne, çocukları varsa onların ihtiyaçlarına ve sürdürdükleri günlük yaşamın gereklerine göre değişkenlik gösterir. Sosyal yardımın bireyselliği ilkesi uyarınca herkesin durumuna göre farklı bir miktar belirlenir. Miktarı belirleme konusunda yerel yönetimler yetkilidir. Çalışmayı teşvik etmek için Güvenceli Asgari Gelir miktarının asgari ücretten düşük tutulması öngörülmüştür.

İngiltere

İngiltere’de Güvenceli Asgari Gelir niteliğinde üç sosyal yardım mevcuttur. Bunlar;

- a) Gelir desteği (Income Support),
- b) Aile kredisi (Family Credit)
- c) Konut yardımı (Housing Benefits)’ dir.

Gelir desteği, çalışmayan veya haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirlenmiş bir miktarın altında kalan kişilere yapılan bir yardımdır. Bu yardım, dava edilebilir bir hak niteliğindedir. Bu haktan yararlanabilmek için aranan diğer koşullar; daimi ikametgâhın İngiltere’de bulunması, 16 yaşını doldurmuş olmak, çalışma gücüne sahip olmak, iş arıyor olmak ve muhtaç durumda

bulunmak olarak sıralanabilir. Bu koşulların varlığı tespit edildiğinde, talepte bulunanlara yaşlarına ve çocuklu olup olmamalarına göre değişen oranlarda haftalık belirli ödeme yapılır.

Aile kredisi, çocuğu olan ve eşlerden en az birinin haftada 16 saatten fazla ücretli bir işte çalışmasına karşın geliri belirli bir eşiğin altında kalan ailelere yapılan bir yardımdır. En az bir çocuğa bakmakla yükümlü olan ve haftada 16 saatten az çalışıp da geliri belirli bir eşiğin altında kalan bekârlar da bu yardımdan yararlanma hakkına sahiptir.

Konut yardımı ise, konut masraflarını karşılayamayan yoksul kişilere yapılan bir yardımdır.

Belçika

Savaş sonrasında pek çok Avrupa ülkesi gibi Belçika'da da sosyal sigortanın ön plana çıktığı, prim ödeme koşuluna bağlı ve yalnızca çalışanlara yönelik bir sosyal güvenlik modeli oluşturulmuştur. Bu modelin eksikliklerini tamamlamak amacıyla, 7 Ağustos 1974 tarihli Asgari Geçim Kaynakları Yasası ve 8 Temmuz 1976 tarihli Sosyal Yardım Yasası çıkarılmıştır.

Bu yasaların temel özelliği, yoksullara yardımın bir iyilikseverlik konusu olmaktan çıkıp bir hak niteliği kazanmasıdır. Zor durumda olan kişiler, yasanın uygulanmasında bir haksızlığa uğradıklarını düşünüyorlarsa, mahkemelerde dava açma hakkına sahiptirler.

Yasanın amacı, kendi imkânlarıyla asgari geçim kaynaklarını temin edemeyen bireylere bu olanağın garanti edilmesidir.

Güvenceli Asgari Gelire hak kazanmak için aranan koşullar şunlardır:

a) Uyrukluk koşulu:

1974 tarihli yasa, asgari geçim kaynakları hakkını yalnızca yurttaşlara tanımıştı. Ancak 8 Ocak 1976 tarihli Kraliyet kararnamesi ile yasanın kişiler açısından kapsamı, diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşlarını, vatansızları ve bazı mültecileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

b) İkâmet koşulu:

Bu hak, kural olarak Belçika'da ikâmet edenlere aittir. Ancak, kısa süreli olarak yurtdışında bulunan Belçikalılar da bu haktan yararlanırlar.

c) Yaş koşulu:

Bu hak, 18-65 yaş arası kişileri kapsamaktadır.

Güvenceli Asgari Gelir hakkından yararlanmayı talep eden kişilerin, çalışmayı istiyor olmaları ve iş arıyor olduklarını kanıtlamaları gerekir.

Hollanda

Hollanda'da Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler 1965 tarihli Genel Sosyal Yardım Yasası (Algemene Bijstandswet (ABW)) ile düzenlenmiştir. Bu yasa ülkedeki herkesi kapsamaktadır. Bu yasa ile yaşamları için muhtaç oldukları gerekli ihtiyaçları giderilmeyen bireylere dava açma hakkı verilmiştir.

Hollanda'da Güvenceli Asgari Gelir sağlayan ikinci yasa ise işsizler için Asgari Gelir yasasıdır (Rijksdagroeping Werkloze Werknemers (RWW)).

Lüksemburg

Lüksemburg'da Güvenceli Asgari Gelir yasası 1986'da yürürlüğe girmiştir. 1993 ve 1994 tarihlerinde bu yasalarda bazı değişiklikler yapılmıştır. Güvenceli Asgari Gelir bir haktır ve bu haktan yararlanabilmek için en az 30 yaşında olmak ve en az 10 yıldan beri Lüksemburg'da ikâmet ediyor olmak gerekmektedir. Bu haktan yararlanmayı talep edenlerin çalışmaya hazır olması ve değişik şekillerde bu yardımın karşılığını ödemeyi kabul etmesi gerekir. Bu karşılık istihdam bürosunun önerdiği bir işte çalışmaktır. Aday bu karşılığı kabul etmezse talebi reddedilebilir. Yaşlılar, sakatlar ve henüz okul çağına gelmemiş çocuğu olan ebeveynler bu kuralın dışında kalırlar. Güvenceli Asgari Gelirden yararlananlar hastalık sigortasının kapsamına da girmektedirler.

İtalya

İtalya'da ulusal düzeyde Güvenceli Asgari Gelir kurumu yoktur. Ancak Kuzey İtalya'nın büyük belediyelerinin çoğu Güvenceli Asgari Gelir kurumu oluşturmuşlardır. Güvenceli Asgari Gelir bağlanması koşulları belediyelere göre değişiklik göstermektedir. Ancak bu koşullar genellikle esnektir ve süre sınırlaması yoktur ya da süre limitinin bitiminde yenilenme olanağı vardır.

İspanya

İspanya'da tüm özerk belediyelerin Güvenceli Asgari Gelir düzenlemeleri mevcuttur. Güvenceli Asgari Gelir kurumunun İspanya'daki ilk örneği 1989 tarihinde Bask'da yaşama geçmiştir. Güvenceli Asgari Gelir kurumunun işlevi, bölgelere göre değişkenlik göstermektedir. Yardımların süresi de değişkendir. Genellikle maksimum süre 6 aydan bir yıla kadardır.

İskandinav Ülkeleri

Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele, bu ülkelerdeki sosyal yardım yasaları çerçevesinde gerçekleştirilir. Danimarka'da 1974 tarihli Sosyal Yardım Yasası 1976 tarihinde yürürlüğe girmiş ve pek çok kez değiştirilmiştir. Finlandiya'da 1982 tarihli Sosyal Yardım Yasası, geçinmek için yeterli geliri olmayan kişilere kaynak kontrolü koşuluyla yardım yapılmasını öngörür. İsveç'te yasal olarak ikamet eden herkes başka yollardan geçimini temin edemiyorsa, 1982 tarihli sosyal yardım yasasından doğan sosyal yardım hakkına sahiptir.

Fransa

Fransız sosyal güvenlik hukukuna yeni girmiş bir kurum olan asgari tutunma geliri (revenu minimum d'insertion), 1 Aralık 1988 tarihli yasa ile yürürlüğe girmiştir. Bu yasa 29 Temmuz 1992 tarihli yasa ile birtakım değişikliklere uğrayarak yeniden düzenlenmiştir.

Asgari tutunma geliri yasasına yol açan temel nedenler arasında 1980'li yıllardan itibaren artış gösteren yoksulluk, işsizliğin büyümesi, sosyal güvenlik sisteminde mesleki faaliyete bağlı sigorta tekniğinin egemenliği ve sosyal yardımlarda özellik ilkesinin sosyal güvenlikte genellik ilkesinin yaşama geçmesi önünde engel oluşturması ve sosyal hizmetlerin yetersizliği sayılabilir.

Yasanın temel amacı yoksullukla ve sosyal dışlanmayla mücadeledir. Amaçtaki bu düalizm, Fransız hukukunun özgünlüğünü oluşturur. Bu yasa sosyal dışlanmaya maruz kalanların toplumla bütünleşmesine ilişkin faaliyetler ile parasal yardımlar arasında bir bağ kurmaktadır. Yasanın 1. maddesi uyarınca; yaşı, bedensel veya akli durumu, ekonominin içinde bulunduğu durum nedeniyle çalışamayan her kişinin geçim kaynakları elde

etme hakkı vardır. Asgari tutunma geliri yasası, yalnızca zor durumda olan kişilere asgari geçim imkânı sağlamak amacıyla yetinmemiş, toplumdan dışlananları topluma katma amacını da birinci maddenin ikinci fıkrasında şu şekilde belirtmiştir: “Zor durumda olan kişilerin sosyal ve mesleki açıdan toplumun içinde yer alması ulusal bir amaçtır. Bu amaçla dışlanmayı önleyici Asgari Gelir müessesesi oluşturulmuştur. Bu gelir dışlanmanın her türlüünü özellikle eğitim, mesleki eğitim, istihdam, sağlık ve konut alanlarındaki dışlanmayı yok etmeyi amaçlayan bütünsel bir yoksullukla mücadele aygıtının parçasıdır.”

Güvenceli Asgari Gelir hakkından yararlanma üç temel koşula bağlıdır:

a) Yaş koşulu:

Kural olarak Güvenceli Asgari Gelirden yararlanabilme yaşı 25'tir. Ancak bu koşul doğmuş veya doğacak olan bir çocuğa bakma yükümlülüğü olan kişilere karşı ileri sürülemez. Çocuk sahibi olan ve 25 yaşından küçük kadın ve erkekler bu gelirden yararlanırlar.

b) Uyrukluk koşulu:

Fransa'da bulunan yabancılar, eğer oturma izinleri varsa veya en az üç yıldan beri çalışma iznini de içeren bir geçici oturma iznine sahip iseler bu haktan yararlanabilirler.

c) Kaynak koşulu:

Güvenceli Asgari Gelir için saptanan miktardan daha düşük bir gelire sahip olan kişiler bu haktan yararlanabilirler.

Asgari tutunma geliri, aylık olarak ödenir. Asgari tutunma geliri, yararlanan kişinin gelirini ailenin büyüklüğüne ve bileşenlerine göre ayarlamak suretiyle belirli bir seviyede tutarak asgari güvence sağlayan bir gelirdir. Asgari tutunma geliri miktarı, aile iki kişiden oluşuyorsa yüzde 50 oranında arttırılır. İki kişiden sonraki ilk iki kişi için yüzde 30 oranında arttırılır. Daha sonra eklenen her kişi için yüzde 40 oranında arttırılır.

Asgari tutunma geliri, sigortalı olmayanların hastalık ve analık sigortasına zorunlu sigortalılığına yol açar. Sigortalılık hakkından yardım görenin kendisi ve yardım kapsamına giren diğer kişiler yararlanır. Sigorta primleri il sosyal yardım büroları tarafından ödenir.

Asgari tutunma gelirinin, diğer sosyal yardımlarda olduğu gibi yararlanları pasif duruma sokarak dışlanmayı daha da arttırıcı bir etki yapması riskini bertaraf etmek için yasa, yalnızca bir gelir bağlamakla kalmayıp bu gelirden yararlanları aynı zamanda bir faaliyetin içine sokmayı da öngörmektedir. Yardımdan yararlanan kişi sosyal görevlilerin desteğiyle ve yapılan bir sözleşme çerçevesinde topluma tutunmak için çaba gösterir. Bu sözleşme topluma tutunmak için öngörülen projeyi, bu projeyi yaşama geçirmek ve geliştirmek için kullanılacak araçları, karşılıklı yükümlülükleri ve gerçekleştirilecek faaliyetlerin takvimini içermelidir. Sözleşme, talebin yapıldığı kurum tarafından hazırlanır, yardım gören ve onun bakmakla yükümlü olduğu kişilerle yerel komisyon arasında imzalanır ve sözleşmenin uygulanmasının takibiyle görevli bir kılavuz tayin edilir.

2.3. SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI PROBLEMİ

Günümüzde birçok ülkede sosyal sigorta sistemlerinde krizler yaşanmaktadır. Bu krizlerin nedenleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde yaşanan krizler, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler olmak üzere iki üst başlıkta değerlendirilmektedir. Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin sorunları gelişmekte olan ülkelerdeki sorunlara paralellik arz etmektedir.

2.3.1. Gelişmiş Ülkeler

1970'li yılların ortalarında başlayan ekonomik krizle birlikte sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'nın üçte birine ulaşmıştır ve kamu harcamalarının yarısına yakınına oluşturmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun hızla artması, kriz ve yeniden yapılanma ile ilgili olarak çalışanların dikkatini sosyal güvenlik sistemleri üzerinde yoğunlaştırmıştır.

Sosyal Güvenlik Sistemlerinde krize yol açan gelişmeleri şöyle özetleyebiliriz:

1. Nakdi olarak verilen aylık ve gelirler ortalama ücretlerden daha hızlı artmıştır.
2. Sağlık ve yaşam standardındaki iyileşmelere bağlı olarak ortalama hayat beklentisi artarken doğum oranlarının düşmesi bu ülkelerin nüfus yapısını değiştirmiştir. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı hızla yükselmiş ve bu durum sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini yükseltmiştir. Dağıtım yöntemine dayanan sosyal sigorta sistemlerinde, yaşlı bağımlılık oranı sistemin işleyişini etkileyen önemli bir faktördür. Yaşlı bağımlılık oranı, belirli bir yaşın üzerindeki nüfusun (genellikle 60 ya da 65 yaş olarak kabul edilmektedir), çalışan nüfusa (15-59 veya 20-64 yaşlar arası) oranından ibarettir.¹⁰ OECD ülkelerinde 1990 yılı itibariyle nüfusun yüzde 18'ini oluşturan 60 yaş ve üzeri nüfusun 2030 yılı itibariyle yaklaşık yüzde 30'a çıkacağı tahmin edilmektedir.¹¹
3. Yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fon esasına göre işleyen sistemler pozitif reel getiri sağlayacak şekilde işletilememiş ve fonlar erimiştir.
4. 1980'li yıllardan itibaren işsizliğin artması, işsizlik sigortası için yapılan ödemelerde yüksek artışlara neden olmuştur.
5. Çok hızlı ve pahalı teknolojik yenileşmenin yaşandığı sağlık alanında sigorta ödemeleri hızla artmıştır. Ayrıca koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerine ağırlık verilmesi ve en çok sağlık hizmeti talep eden yaşlı nüfusun artışı da maliyetleri yükseltmiştir.
6. Sosyal güvenlik sistemlerinde yükümlülüklerini yerine getirerek aylık almaya hak kazananların sayısı zaman içinde artmıştır. Dolayısıyla başlangıçtaki aktif/pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine bozulmuştur.

¹⁰ Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis ; **Social Security Pensions, Development and Reform**, Geneva, International Labour Office, 2000, s. 273. Çağatay Ergenekon; **Emekliliğin Finansmanı**, TÜGİAD yayınları, İstanbul 2001, s. 12-13.

¹¹ Green Paper, **Confronting demographic change: A new solidarity between the generations**, Brussels, 16.3.2005, com (2005) 94 final, Commission of the European Communities

7. Aile yapısındaki değişmeler (boşanmaların artışı, tek ebeveynli ailelerin yaygınlaşması, evlilik dışı çocukların sayısındaki artış vb.), sosyal güvenlik sisteminin aileye yönelik harcamalarını artırmıştır.
8. Son olarak, 1960'lardan itibaren göçlerle birlikte kayıt dışı sektörde ortaya çıkan genişleme sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki yükü artırmıştır.

2.3.2. Gelişmekte Olan Ülkeler

Gelişmiş ülkelerde yaşanan demografik sorunlarla henüz gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmamıştır. Ancak bu ülkelerde de yakın bir gelecekte (gelişmiş ülkelerdeki kadar olmasa da) demografik sorunların ortaya çıkması beklenmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu yaşlı bağımlılık oranı ile sigortalı bağımlılık oranının (pasif sigortalı sayısının aktif sigortalı sayısına oranı) örtüşmemesidir. Dağıtım metodunun sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için bu iki oranın birbirine yakın olması gerekmektedir. Sosyal Sigorta Sistemi için sigorta bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranından yüksek olması; yaşlanma çağına ulaşılmadığı halde emeklilik hakkının kazanılması ve kayıtdışı istihdam gibi sorunların varlığını göstermektedir.

Enflasyonist ortamın sosyal sigorta kuruluşlarının giderleri üzerindeki olumsuz etkisi ve yüksek işsizlik oranı nedeniyle, genç nüfusa rağmen, sosyal sigorta kuruluşlarının finansal dengesi bozulmaktadır. Bu nedenle nüfusun genç yapısına rağmen dağıtım yöntemi etkili olamamaktadır. Aktif sigortalı sayısının az olması, sigortalı bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranına kıyasla yüksek kalmasına neden olabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemine yapılan ve sistemle bağdaşmayan siyasi müdahaleler de sistemin finansman dengesini bozmaktadır. Ayrıcalıklı sigortalı gruplarının oluşturulması, sistemi mali açıdan gelecek dönemlerde sıkıntıya sokan düzenlemelerin benimsenmesi, sık sık çıkarılan af yasaları ile prim borçlarının silinmesi ya da gelecek

dönemlere yayılması, sigortacılık ilkelerine aykırı olarak yapılan başlıca siyasi müdahale türleridir.

Sosyal sigorta sisteminin başlangıç rezervinin erimesi ve sistemdeki suiistimaller, gelişmekte olan ülkelerde sosyal sigorta sistemlerinde yaşanan diğer sorunlar arasında yer almaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerini krize sokan gelişmeler şöyle özetlenebilir:

1. Her şeyden önce istisnalar dışında sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır.

2. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kriz dönemlerinde krizin faturası sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmekte, bu durum sosyal güvenlik sisteminin finansman yapısını daha da kötüleştirmektedir. Gelişmekte olan birçok ülkede, istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, hükümetler sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğilimine girmektedirler.

3. Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur.

4. Koruma kapsamına alınan kişi sayısı ve tehlikeler açısından eksiklikler vardır. Türkiye'de olduğu gibi bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunda işsizlik ve aile ödenekleri sosyal güvenlik sistemi tarafından karşılanmamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınanların nüfusa oranı da düşüktür.

5. Sağlanan sosyal güvenlik garantisinin kapsamının dar olmasının yansıra söz konusu garantilerin oranı, özellikle de nakdi olarak verilen aylık ve ödeneklerin oranı düşüktür. Yüksek enflasyon dönemlerinde bu aylıkların yeniden ayarlanmaması ya da satınalma gücünü koruyacak bir endekslemeye gidilmemesi bu durumu daha da kötüleştirmiştir. Bu sorun özellikle pasif sigortalıları ve işsizleri etkilemektedir. Nakdi ödemeler ve sağlık hizmetleri de yetersizdir. Bütün nüfus kapsamadığı gibi farklı sosyal sigorta kurumları aracılığıyla sunulan sağlık hizmetleri arasında da büyük farklılıklar mevcuttur. Sağlık hizmetlerinin standardı oldukça düşüktür.

6. Sosyal güvenlik sistemleri ciddi bir finansal kriz yaşamaktadır. Sosyal sigorta kurumları faaliyetlerini sürdürmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Kapsam içinde olanlar yalnızca formel sektörle sınırlıdır. Prim tahsilat oranları düşük, prime esas ücretlerin seviyesi yetersizdir. Yüksek enflasyon bu kurumların fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmemiştir. Fonların yatırılabilceği mali piyasalar yeterince gelişmemiştir. Sosyal güvenlik fonları kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yolsuzluklar olmuş ve fonlar kötüye kullanılmıştır. Fon biriktirme esasına göre kurulan sosyal güvenlik kurumları dağıtım veya kısmi fon esasına göre işlemeye zorlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde devlet, sosyal güvenlik sisteminin kurulması görevini üstlenmekle birlikte, sistemin finansmanına ya hiç katkı sağlamamış ya da katkısı yetersiz kalmıştır.

7. İdari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanmaktadır. İnsan kaynaklarının hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri arttırmaktadır. Gelişmiş 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 ve finansman için ihtiyaç duyulan prim oranlarını yükseltmektedir.

8. Siyasi iktidarlar, mevcut sosyal sigorta kurumlarının kaynaklarını kullanarak sosyal güvenlik sisteminin kapsamını genişletme yolunu tercih etmiş ve sisteme politik müdahalelerde bulunmuştur. Hak kazanma şartlarının kolaylaştırılması gelir-gider dengesini bozmuştur. Sosyal sigorta kurumları sosyal yardım zamları gibi primsiz ödemeler yapmak zorunda kalmışlardır. Gelişmekte olan ülkelerdeki genç nüfus yapısına rağmen, prim ödeyenlerin sayısında istenilen oranda artış gerçekleşmemesi, aylık alma şartlarının kolaylaştırılması ve bağımlıların sayısındaki artış sosyal sigorta kurumlarının aktif/pasif yapısını bozmuş, bu durum sosyal güvenlik açıklarının hızla yükselmesine neden olmuştur.

2.4. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARI

Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını bir bütün olarak ve bütçe rakamları ile birlikte göstermek gerekirse; 1999 yılında çıkarılan 4447 Sayılı Yasa ile söz konusu çarpıklık giderilerek, 58-60 yaş sınırı ve en az 7000 gün malullük, yaşlılık, ölüm sigortası primi ödemek koşulu getirilmiştir. Söz konusu uygulama, tabloda da görüldüğü gibi, 2000 ve 2001 yılları için nispi ferahlama sağlamış, ancak 2002 ve 2003 yıllarından itibaren transferler tekrar artmaya başlamıştır.

Tablo 4 ve 5'de Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler ve bu transferlerin GSMH içindeki payları görülmektedir.

Tablo 4'de görüleceği üzere 1994 yılında Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler 39.200.000 TL iken 2005 yılında bu rakam 593 kat artarak 23.322.587.000 TL olmuştur. 2009 yılına gelindiğinde bu rakam 46.690.000.000 TL mertebesine yükselmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferlerin bütçeden aldıkları paylara bakıldığında 1994 yılında % 1 olan bu oran 2005 yılında % 4,8'ye çıkmıştır. 2006 yılında ise 4,3'e düşmüştür.

Kamu bütçesinin Sosyal Güvenlik Kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferler yıllar itibari ile artan bir seyir izlemiş, milli gelir içindeki payı 1994 yılında %1 iken 2005 yılında % 4,8'e kadar yükselmiştir. Diğer taraftan sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısı ile başta enflasyon olmak üzere diğer temel ekonomik göstergeleri de etkilemiştir.

Sosyal Güvenlik Sisteminin 1990'lı yılların başından itibaren ciddi bir finansman krizi içine düşmesi ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıklarının yıldan yıla artması, kamunun borçlanma gereğini artırarak makroekonomik istikrarın sağlanmasını ve korunmasını zorlaştırmıştır.

Son olarak GSMH, Bütçe Açıkları ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferleri incelendiğinde karşılaşılan tablo daha da netleşmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferlerin gayri safi milli hasıla içindeki payları da 1997 yılında yüzde 2,6 iken, 2005 yılında yüzde 4,8 olmuştur. Daha da vahimi, 2001 yılından itibaren bütçe açıklarının gayri safi milli hasılaya oranı azaltılırken sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin gayri safi milli hasılaya oranı düzenli olarak büyümektedir.

Tablo 4 - Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler¹²
Bin TL

Yıllar	Emekli Sandığı (Kamu Çalışanları-KÇ)	SSK (Hizmet Akdi ile Çalışanlar-HÇ)	Bağ-Kur (Bağımsız Çalışanlar-BÇ)	TOPLAM
1994	20.000	14.500	4.700	39.200
1995	41.000	59.200	8.000	108.200
1996	119.200	146.000	70.100	335.300
1997	300.000	337.000	123.000	760.000
1998	514.000	451.000	435.000	1.400.000
1999	1.035.000	1.105.000	610.000	2.750.000
2000	1.775.000	400.000	1.050.700	3.225.700
2001	2.675.000	1.108.000	1.740.000	5.523.000
2002	4.676.000	2.386.000	2.622.000	9.684.000
2003	6.145.000	4.809.000	4.930.000	15.884.000
2004	7.800.000	5.757.000	5.273.000	18.830.000
2005	8.889.320	7.507.267	6.926.000	23.322.587
2006	10.035.000	8.526.000	4.330.000	22.891.000
2007	12.675.000	14.156.000	6.229.000	33.060.000
2008	9.411.000	23.451.000	2.154.000	35.016.000
2009 (Bütçe)	12.146.000	30.088.000	4.456.000	46.690.000
TOPLAM	78.256.520	100.300.967	40.961.500	219.518.987

¹² www.sgk.gov.tr

Tablo 5 - Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçeden Aldığı Paylar¹³

Yıllar	Emekli Sandığı	SSK	Bağ-Kur	TOPLAM
1994	0,5	0,4	0,1	1,0
1995	0,5	0,8	0,1	1,4
1996	0,8	1,0	0,5	2,2
1997	1,0	1,1	0,4	2,6
1998	1,0	0,8	0,8	2,6
1999	1,3	1,4	0,8	3,5
2000	1,4	0,3	0,8	2,6
2001	1,5	0,6	1,0	3,1
2002	1,7	0,9	1,0	3,5
2003	1,7	1,3	1,4	4,5
2004	1,8	1,3	1,2	4,4
2005	1,8	1,5	1,4	4,8
2006	1,8	1,2	1,3	4,3

Sosyal güvenlik kurumu bütçe transferlerinin GSYH'ya oranına bakıldığında yine yıllar itibariyle artan bir seyir göstermektedir. 1998 yılındaki oran 2,13 iken 2008 yılında bu oran 3,52'ye yükselmiştir.

¹³ www.sgk.gov.tr

Tablo 6 - Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferlerinin GSYH 'ya oranı¹⁴

Yıllar	Hizmet Akdi İle Çalışan (HÇ)	Bağımsız Çalışan (BÇ)	Kamu Çalışanı (KÇ)	Toplam
1998	0,64	0,62	0,87	2,13
1999	1,06	0,76	0,99	2,81
2000	0,24	0,63	1,07	1,94
2001	0,46	0,72	1,11	2,30
2002	0,68	0,75	1,33	2,76
2003	1,06	1,08	1,35	3,49
2004	1,03	0,94	1,40	3,37
2005	1,16	1,07	1,37	3,59
2006	1,12	0,57	1,32	3,02
2007	1,66	0,73	1,48	3,87
2008	2,36	0,22	0,95	3,52

¹⁴ www.sgk.gov.tr

Tablo 7 - Sosyal Güvenlik Kurumları Açıkları¹⁵

Bin TL

YILLAR	KURUMLAR	GELİRLER	GİDERLER	AÇIKLAR
2000	SSK	4.895	5.295	-400
	BAĞKUR	726	1.899	-1.173
	EMEKLİ SANDIĞI	2.138	3.797	-1.659
	Toplam	7.759	10.991	-3.232
2001	SSK	7.699	8.807	-1.108
	BAĞKUR	1.280	3.059	-1.779
	EMEKLİ SANDIĞI	3.217	6.109	-2.892
	Toplam	12.196	17.975	-5.779
2002	SSK	11.132	13.518	-2.386
	BAĞKUR	2.102	5.032	-2.930
	EMEKLİ SANDIĞI	4.982	9.600	-4.618
	Toplam	18.216	28.150	-9.934
2003	SSK	15.450	20.258	-4.808
	BAĞKUR	2.983	8.061	-5.078
	EMEKLİ SANDIĞI	6.814	13.370	-6.556
	Toplam	25.247	41.689	-16.442
2004	SSK	19.418	25.175	-5.757
	BAĞKUR	4.242	9.953	-5.711
	EMEKLİ SANDIĞI	7.781	16.094	-8.313
	Toplam	31.441	51.222	-19.781
2005	SSK	22.739	30.151	-7.412
	BAĞKUR	3.904	10.784	-6.880
	EMEKLİ SANDIĞI	8.638	17.744	-9.106
	Toplam	35.281	58.679	-23.398
2006	SSK	29.160	37.272	-8.112
	BAĞKUR	7.992	12.181	-4.189
	EMEKLİ SANDIĞI	9.844	19.204	-9.360
	Toplam	46.995	68.656	-21.661

¹⁵ www.sgk.gov.tr

Ortaya çıkan tablonun hiç de iç açıcı olmadığı görülmektedir. Türkiye genç bir nüfusa sahip olmasına rağmen sosyal güvenlik finansman açıkları büyüyen bir problem olarak ülkenin gündemindeki yerini almıştır. Bugün toplum olarak ödenen ve bundan sonra ödenecek olan bu ağır mali yük karşısında belki de en büyük kazanç sosyal güvenlik politikalarının günlük siyasete alet edilemeyeceğinin artık anlaşılmış olmasıdır. Bu alanda alınan kararların neticesi orta ve uzun vadede görülebildiği için son birkaç yılda atılan olumlu adımların neticesi de 15-20 yıl sonra görülebilecektir.

Tablo 8 - Karşılaştırmalı Büyüklükler¹⁶

YILLAR	GSMH	Bütçe Açığı	Sosyal Güvenlik Transferi	Bütçe Açığı/ GSMH	Sos. Güv. Trans./ GSMH
1995	7.855	-315	108	-4	1,4
1996	14.978	-1.233	335	-8,2	2,2
1997	29.393	-2.235	760	-7,6	2,6
1998	53.518	-3.803	1.400	-7,1	2,6
1999	78.282	-9.151	2.750	-11,7	3,5
2000	125.596	-13.265	3.226	-10,6	2,6
2001	176.483	-29.036	5.523	-16,5	3,1
2002	275.032	-40.090	9.684	-14,6	3,5
2003	356.681	-40.204	15.884	-11,3	4,5
2004	428.932	-30.300	18.830	-7,1	4,4
2005	486.401	-8.117	23.323	-1,7	4,8
2006	561.988	-3.995	22.891	-0,7	4,1

¹⁶ www.sgk.gov.tr

Tablo 9 - Sosyal Güvenlik - Mali Yapı¹⁷

(Milyar TL)	2007	2008	2009	2010 (MAYIS)
Gelir	56,9	67,3	76,9	36,8
Prim Geliri	44,1	54,5	54,6	25,8
Diğer	12,8	12,7	22,3	11,0
Gider	81,9	93,2	105,6	48,6
Emekli Aylıkları	52,3	59,1	67,4	32,0
Sağlık Gideri	20,0	25,3	28,9	12,8
Diğer	9,6	8,7	9,3	3,8
Açık	25,0	25,9	28,7	11,8
Transfer	33,0	35,0	52,6	22,7

- Transferler içinde Emekli Sandığı "Faturalı Ödemeler" de bulunmaktadır.
- Transferler içinde ek ödeme bulunmaktadır.
- Memurların sağlık harcamaları bütçeden karşılandığı için Emekli Sandığı giderlerine yalnızca emekli kamu görevlilerinin sağlık harcamaları katılmaktadır.

2.5. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ NEDENLERİ

Türkiye'de sosyal güvenlik finansman açıkları tek bir nedene indirgenemez. Kayıt dışı istihdamın fazlalığından erken yaşta emekliliğe, karşılıksız sosyal yardım zamlarından uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeterince gözetilmemesine, devletin yetersiz kalan katkılarından fonların verimli işletilmemesine, sosyal güvenlik kuruluşlarının faaliyet alanları dışına çıkmalarından bu kurumların özerk olmamasına, prim tahsilatlarının

¹⁷ www.sgk.gov.tr

yetersizliğinden primsiz ödemeler ve kurumsal yetersizliklere kadar birçok neden sıralamak mümkündür.

2.5.1. Kayıt Dışı İstihdamın Yaygınlaşması

Formel bir sektörde çalışmakla birlikte kayıtlara yansımayan ve yasal olmayan çalışma biçimleri, enformel istihdam olarak değerlendirilmektedir.¹⁸

Türkiye’de 1980’li yılların sonunda tarım dışı istihdam artış hızında bir yavaşlama görülmüştür. 1990-1996 yılları arasında tarım dışı sivil istihdamdaki artış % 4 düzeyinde olmuştur. Diğer yandan, 1992-1995 döneminde 12 ve üstü yaş nüfusu ortalama % 9 artarken dokuma, giyim ve deri sektörü dışında imalat sanayisinin alt sektörlerinde istihdam artışı göze çarpmamıştır. Bu çerçevede formel istihdam olanaklarının sınırlılığı ve 1980’li yıllardan itibaren ihracata yönelik sanayileşme politikası, formel sektör işletmelerinin içindeki enformel istihdamı artırmıştır.¹⁹

Günümüz Türkiye’sinde denetim yetersizliği yüzünden orta ve küçük ölçekli işletmelerde çalışanların önemli bir kısmı kayıtdışı istihdam kapsamı içindedir. Hizmetler sektöründe % 60, sanayi sektöründe % 40 dolayında kaçak işçi çalıştırıldığı, sigortalı olması gerektiği halde Kuruma bildirilmemiş 4 milyon 250 bin civarında “kaçak çalışan” bulunduğu tahmin edilmektedir.²⁰ SSK’nın 1994-1995 yıllarında yaptığı işyeri denetimlerinde toplam çalışanların yaklaşık % 30’unun sigortasız çalıştığı saptanmıştır.²¹

Emekli Sandığı kamu kesiminde memur olarak çalışanları üye olarak kabul ettiğinden ve kamuda kaçak çalışma olmadığından sandığın bu konuda herhangi bir sorunu yoktur. Ancak özellikle SSK açısından soruna bakıldığında önemli bir üye kaybı söz konusudur.

Ayrıca günümüzde ortaya çıkan teknolojik gelişmeler ve hizmet sektörünün yaygınlaşması, tele çalışma (tele working), evde çalışma (home

¹⁸ Nusret Ekin, *Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam*, İTO Yayını, İstanbul-1995, s. 88.

¹⁹ Kuvvet Lordoğlu - Şemsa Özer, *Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler*, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, İstanbul-1998, s. 24.

²⁰ Basisen, 6. *Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu*, İstanbul-1999, ss. 181-182.

²¹ Lordoğlu-Özer, A.g.e., s. 18.

working) gibi yeni çalışma biçimleri de kayıt dışı çalışmayı kolaylaştırmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı sigortasız çalışmanın önlenmesi ve bu kişilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması, gelecekte kayıt dışı çalışanların gelirsizlik ve sağlık imkanlarından yararlanamama gibi durumlardan kurtulmaları gibi önemli bir anlam taşımaktadır.

Kayıt dışı istihdam ile ilgili bir diğer konu ise SSK'ya kayıtlı olup bildirge verilmemesi veya eksik olarak aylık bildirgede bulunulması şeklindedir. Sadece bu iki kalemden ödenmeyen prim miktarı yılda 400 trilyon olarak tahmin edilmektedir. Bu rakam üç sosyal güvenlik kuruluşuna 1998 yılında Hazine'den yapılan 1.4 katrilyon yardımı 1 katrilyon liraya, SSK'nın 1998 açığını da 70 trilyona indirebilirdi.²²

8 Eylül 1999 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan ve sosyal güvenlik sistemimize önemli değişiklikler getiren 4447 sayılı yasa ise işe giriş bildirgesinin, işe girerken verilmesi zorunluluğunu getirerek kayıtdışılığın önlenmesi konusunda önemli bir adım atmıştır. Ayrıca kanun bazı işgünlerinde çalışmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıkları günler için bilgi ve belgelerin işverence prim bildirgelerine eklenmesi şartını getirmiştir. Yine Kanunda kayıtdışı istihdamın önlenmesi açısından önemli bir yenilik de sigorta müfettişleri dışında genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin denetim elemanlarının kendi mevzuatlarıyla ilgili yaptıkları denetimler sırasında çalışanların sigortalı olup olmadığını da tespit ederek sigortalı olmayanları kuruma bildirme zorunluluğu getirmesidir.²³ 5510 sayılı yasada da kayıtdışı istidamın önlenmesine ilişkin düzenlemeler getirilmiş ancak, bütün bu düzenlemelere rağmen kayıtdışı istihdam hala Sosyal Güvenlik Sistemimizin en önemli sorunu olarak göze çarpmaktadır.

Özet olarak ülkemizde kayıtdışı istihdamın yaygınlığı bilinen bir gerçektir. Bu şekilde çalışmanın yoğun olması sosyal güvenlik kuruluşlarının

²² Mahir Fisunoğlu, *Emeklilik Ekonomisi : Dünya'da ve Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemleri*; Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması 1998, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, İst.-1998, s. 134.

²³ R.G., 8.9.1999/23810.

prim kaybına neden olmaktadır. Ayrıca diğer bir sorun da kayıtdışı çalışanların maluliyet, hastalık ve yaşlılık durumlarında hiçbir sosyal güvenceye sahip olmamasıdır.

2.5.2. Erken Yaşta ve Yüksek Ücretle Emeklilik

Belli bir yaşa ulaşma koşulu aranmadan emekliliğe hak kazanılmasının sadece sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısına bağlı olması, sigortacılıkta erken emeklilik olarak nitelendirilmektedir.

Ülkemizde yaşlılık sigortası uygulamalarının başladığı 1950 yılında emeklilik yaşı kadın ve erkekler için 60 iken 1965 yılında 506 Sayılı Yasa ile kadınlar için 55'e indirilmiş ve erkekler için 60 yaş sınırı korunmuştur. 1969 yılında uygulamaya konulan 1186 Sayılı Yasa ile de yaş koşulu kaldırılmıştır. 24.12.1985 tarihli ve 3246 Sayılı Yasayla emeklilik kadınlar için 55, erkekler için 60 yaş ve 5000 gün prim ödeme süresi ve kadın için 20, erkek için 25 yıl sigortalılık süresi zorunluluğu getirilmiştir. Fakat bu olumlu adım çok uzun sürmemiş 20.02.1992 tarihinde 3774 Sayılı Yasa ile 3246 Sayılı Yasa uygulamadan kaldırılmıştır. Bu yasa ile emeklilik yaş sınırı kaldırılarak kadınlar için 20, erkekler için 25 yıllık sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödeme süresi zorunluluğu getirilmiştir. Bu Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra erkeklerde 43, kadınlarda 38 yaşında emekli olabilmek imkanı doğmuştur. Toplam 14 yılı bulmayan (13 yıl, 10 ay, 20 gün) prim ödemesi sonunda bireyin ömür boyu emekli aylığı almasına ve ölümünden sonra da hak sahiplerine ölüm aylığı olarak devam eden bir ödeme düzenine kaynak sağlamak olanaksızdır. 1992 yılında yürürlüğe giren 3774 Sayılı Yasayla Bağ-Kur sigortalısına yaşlılık aylığı bağlama koşulu olarak öngörülen, kadınlarda 50, erkeklerde 55 yaşını doldurmuş olma ve 25 tam yıl prim ödeme koşulu kaldırılmış, 20-25 tam yıl prim ödeyen kadın ve erkek sigortalılara yaş koşulu aranmaksızın emekli olma hakkı tanınmıştır. Ancak 1999 yılında 4447 Sayılı Yasayla bu erken emekliliğin doğurduğu sorunlar giderilmiş, 08.09.1999 tarihinden sonra ilk defa sigortalı olanların yaşlılık

aylığından yararlanabilmeleri için, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurması ve 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olması esası benimsenmiştir. Daha sonra 23.05.2002 tarihli ve 4759 Sayılı Yasayla, 01.06.2002 tarihinden sonra çalışmaya başlayanlar için söz konusu yaşlar ve prim ödeme süresi koşulu getirilmiştir. Emekli Sandığı uzun yıllar, Sandığa tabi olarak 20 hizmet yılını dolduran kadınları ve 25 yılını dolduran erkekleri, istekleri halinde emekliye ayırmıştır. Örneğin, 18 yaşında ilk kez iştirakçi olan bir kadın memur 38 yaşında emekli olabilmektedir. 38 yaşında emekli olan kadının, ortalama 70 yaşına kadar yaşadığı varsayılırsa, Sandıktan 32 yıl emekli aylığı almakta ve kendisine sağlık yardımı da yapılmaktadır. Söz konusu 32 yıllık süre, emeklinin ölümü ile dul ve yetimine aylık bağlanması halinde çok daha fazla uzayabilmektedir. Böylece 20-25 yıl alınan keseneğe karşılık 40-50 yıl aylık ödenmektedir. Böyle bir yükün altından hiçbir sosyal güvenlik kuruluşu kalkamaz ve bu hususu sosyal sigortacılığın temeli olan prim esas ile bağdaştırmak da mümkün değildir.²⁴

Sigortacılık, kendi içinde dengeleri olan bir hesaplar mantığıdır. Diğer bir anlatımla sigortacılık, kişilerin bugünkü ödentilerini biriktirerek, sigortacılık mantığı içinde geleceklerini güvence altına alma sanatıdır. Faturası ağır olacağı öngörüsüyle emeklilik yaşı hiçbir ülkede popülizmin malzemesi haline getirilmemelidir.

2.5.3. Karşılıksız Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri

Ülkemizde 1977 yılında ilk kez yakacak yardımı adı altında devlet memuru emeklilerine verilen yardım 06.03.1981 tarih ve 2422 sayılı yasa ile sosyal yardım zammı olarak sisteme dahil edilmiştir. Daha sonra sosyal yardım zammı Bakanlar Kurulunca temmuz ve ocak aylarında saptanarak Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur emeklilerine her ay ödenir hale getirilmiştir.

²⁴ Çetin Alceylan, "Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz", **Bütçe Dünyası**, cilt 2, sayı 26, 2007, s. 77

Seyyane ödenen sosyal yardım zammı, toplam emekli aylıkları içinde önemli oranlara ulaşmıştır. 1995 yılı itibariyle SSK'nın toplam emekli ödemeleri içinde sosyal yardım zammı ödemeleri % 62'dir. Bu da oldukça yüksek bir orandır.²⁵

Türkiye'de yoksulluk sınırının altında milyonlarca insanımız yaşarken trilyonlarca TL'nin zengin fakir ayrılmaksızın tüm emeklilere dağıtılması sosyal adalet anlayışına da aykırıdır. Prim almadığı halde bu ödemeleri yapmak zorunda bırakılan sosyal sigorta kuruluşları da sürekli finansman açığı vermektedirler.

2.5.4. Bozulan Aktif-Pasif Sigortalı Dengesi

Primli sosyal güvenlik rejimlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali dengelerinin değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriter, aktif/pasif sigortalı oranlarıdır. Kuruma bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların, kurumdan aylık alanlara oranı, bize aktif/pasif oranını verir. Bu oran, bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini ortaya koymaktadır.

Sosyal sigorta tekniğine göre aktif/ pasif sigortalı oranı en az 4/1 olmalıdır. Yani, en azından 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi gerekmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6/1 dolayındadır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun sigortalılarına ilk kez aylık bağlamaya başladığı 1975 yılında bir emekliye karşılık prim ödeyen sigortalı sayısı 6,29 iken, bu sayı 1980'de 3,47'ye, 1990'da 2,16'ya, 2000'de 1,9'a düşmüştür. Emekli Sandığının aktif/pasif dengesi 1975 yılında 3,7 iken bu sayı 1980'de 3,3'e, 1990'da 2,7'ye, 2000'de 1,9'a düşmüştür.

²⁵ SSK, 50. Yılında Sosyal Sigortalar Kurumu, A.g.e., s .33.

Tablo 10 - Aktif Pasif Oranları²⁶

Yıllar	Emekli Sandığı	Bağ-Kur	SSK
1999	1,9	2,6	2,2
2000	1,9	2,6	1,9
2001	1,8	2,5	1,7
2002	1,9	2,4	1,8
2003	1,8	2,3	1,7
2004	1,7	2,3	1,7
2005	1,7	2,1	1,8
2006	1,6	2,1	2,0
2007	1,6	2,1	1,9

Kurumların aktüeryal dengesinin bozulmasının temel nedeni, ilgili yasalarda yapılan değişikliklerle erken yaşta emeklilik ve hizmet borçlanması yolunun açılmış olması, ayrıca kurumların kapsamının sürekli genişletilmesi olarak gösterilebilir.

2.5.5. Devletin Sosyal Güvenliğe Doğrudan Katkıda Bulunmaması

Türkiye’de gerek yaşlılık sigortası gerekse diğer sigorta kollarına yönelik devletin prim katkısı yoktur. Yani devlet doğrudan sistemin finansmanına katılmamaktadır. Ancak sistemin açıklarının kapatılması için üç sosyal güvenlik kuruluşuna da devlet yardımı yapılmaktadır. Örneğin; 1995 yılı bütçesinden emekli maaşları ödenmesi için SSK’ya 20 trilyon ödenek ayrılmıştır.²⁷

Gelişmiş ülkelerde devlet, yaşlılık sigortasına doğrudan prim katkısında bulunmaktadır. Oysa ülkemizde bu katkı sadece emekli maaşlarının ödenmesi için bütçeye ödenek konulması şeklindedir. Özellikle

²⁶ www.sgk.gov.tr

²⁷ SSK, 35 Soruda SSK Gerçeği, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara-1995, ss. 1-6.

OECD ülkelerinde sosyal güvenliğe devletin katkısı önemli oranlara ulaşmıştır. Bu oran Almanya'da % 25.66, İsviçre'de % 26.30, ABD'de % 29.48'dir.²⁸

Sosyal güvenlik kuruluşlarının son yıllarda girdiği finansman darboğazı, doğrudan devlet yardımlarının gerekliliğini bir kez daha ortaya koymuştur. Devlet, sosyal devlet anlayışının gereği olarak yaşlılık sigortası primlerine katkıda bulunmalı veya her yıl bu sigorta koluna belirli bir oranda yardım yaparak masraflarını karşılamalıdır. Böylece sosyal güvenlik kuruluşları daha yüksek aylık ödeme imkanı bulabilir ve darboğazı aşabilirler. Böyle bir uygulama aynı zamanda sigortalı çalışmayı da cazip hale getirecektir.

2.5.6. Fonların Verimli İşletilmemesi

Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarının oluşturdukları fonlar, uzun yıllardır verimli bir şekilde işletilememektedir. Hükümetler, sosyal güvenlik kuruluşlarına katkıda bulunmadıkları gibi fonları da ucuz kredi biçiminde kullanmaktadırlar.

Yüksek enflasyon ortamında kurumların fonlarının buna direnecek biçimde nemalandırılmaması erimesine yol açmaktadır. Nitekim devlet tahvillerine yapılan yatırımların getiri oranı milli banka yatırımlarının getiri oranlarının üzerinde olmasına rağmen enflasyonun altında kalmış ve SSK'nın yatırımlarının büyük bir kısmını teşkil eden menkul kıymet yatırımları sürekli zarar ettirilmiştir. Kurumun fon fazlasının olduğu dönemlerde bile bu fonlar verimli değerlendirilememiş, devlete ucuz kaynak olarak gitmiştir. 16.05.2006 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 5502 sayılı kanundan önce yatırım araçlarına belli sınırlar içerisinde yatırım yapılabilirken 5502 sayılı kanunun 37. maddesinde;

²⁸ A.g.e., ss. 1-6.

“Genel yönetim giderleri, Kurumun yıllık toplam gelirin % 5'ini aşamaz.

Kurumun elde ettiği her türlü gelirin; riskin dağıtılması ilkesi ve basiretli yönetim kurallarına göre Kurum lehine en yüksek getiriye sağlayacak şekilde yönetilmesi esastır.

Sosyal sigorta fonu, genel sağlık sigortası fonu ile primsiz ödemelere ilişkin fon, hiçbir şekilde birleştirilemez ve fonlar arasında kaynak aktarılamaz.” denmektedir.

Tablo 11 - SSK'nın Menkul Değer Yatırımlarının Ortalama Reel Getiri Oranı (1986-1996)²⁹

Yıllar	Milli Bankaların Getiri Oranı (%)	Tahvil Getiri Oranı (%)	Toplam Getiri Oranı (%)
1986	-11.6	3.5	-25.5
1987	-23.1	4.8	-25.8
1988	-38.0	-34.8	-67.5
1989	-29.1	-8.2	-61.5
1990	-27.2	38.4	-49.5
1991	-42.1	-1.0	-50.3
1992	-55.7	70.7	-49.5
1993	-45.6	32.7	-50.9
1994	-110.8	-57.7	-117.2
1995	-75.9	16.7	-82.7
1996	-61.0	12.5	-72.0

²⁹ SSK Faaliyet Raporları

Hükümetlerin bu fonlara müdahale etmesi ve bunları profesyonel fon yönetimi anlayışından uzak yönetmesi, ileride kendilerine emeklilik ödemesi yapılacak bireylerin gelirinin azalması anlamına gelmektedir.

Türkiye’de prim esasına dayanan sosyal güvenlik sistemine devletin bir katkısı olmamakta ancak sistemde belirleyici olmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları süratle finansman dairesi kurmalı ve fon idaresini bağımsız olarak sürdürmelidir. Özellikle işsizlik sigortası fonunda biriken tutar büyük bir yekün teşkil etmiştir. Türkiye İş Kurumunun 2010 yılı Haziran ayı İstatistik Bültenine göre, Haziran 2010 ayında işsizlik ödeneği olarak 180.117 kişiye 62.294.683,85.-TL ödeme yapılmıştır

Ücret Garanti Fonu İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmekte olup Fonun varlığı, 30.06.2010 tarihi itibarıyla, ödemeler toplamı 46.247.260.-TL düşüldükten sonra 113.694.240,00.-TL’dir. Haziran 2010 ayında Ücret Garanti Fonu’ndan 377 kişiye toplam 739.015,94.-TL ödeme yapılmıştır.

Kısa çalışma ödeneği kapsamında; 2005 yılında 21 kişiye 10.566,94 TL, 2006 yılında 217 kişiye 64.398,01 TL, 2007 yılında 40 kişiye 22.051,13 TL, 2008 yılında 650 kişiye 70.639,73 TL, 2009 yılında 508.253 kişiye 162.506.260,69 TL ödeme yapılmıştır. 2010 yılı içerisinde ise; Ocak 2010 Ayında 32.760 kişiye 10.277.164,68 TL, Şubat Ayında 28.500 kişiye 8.297.799,83 TL, Mart Ayında 23.514 kişiye 6.130.775,30 TL, Nisan Ayında 12.954 kişiye 3.574.533,00 TL, Mayıs Ayında 7.365 kişiye 2.478.710,58.-TL ve Haziran Ayında 3.797 kişiye 1.401.269,52 TL ödeme yapılmıştır.

30 Haziran 2010 tarihi itibarıyla, Fonun girişler toplamı; 17.865.623.909,33 TL İşçi ve İşveren primi, 6.038.635.761,16 TL Devlet Katkısı, 15.622.894,65 TL İdari Para Cezası, 398.174.361,98 TL Gecikme Zammı, 202.613,90 TL Diğer Gelirler, 155.310.374,86 TL İade girişi, 31.626.886.798,14 TL faiz geliri olmak üzere toplam 56.100.456.714,01 TL olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik Sigortası Fonu toplam varlığı, çıkışlar toplamı 12.038.165.127,90 TL düşüldükten sonra 44.062.291.586,11 TL’dir.³⁰

³⁰ www.iskur.gov.tr

2.5.7. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Alanları Dışında Faaliyet Göstermeleri

Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının sigortacılık hizmetleri dışında pek çok alanda faaliyet göstermesi oldukça dikkat çekicidir. Sosyal güvenlik kuruluşları, hastane işletmeciliği, gayrimenkullerin inşası, turistik tesislerin inşası ve işletilmesi vb. birçok yan alanda faaliyet göstermektedirler.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının bu faaliyetleri bazen asıl faaliyetlerinin önüne geçmekte ve bu kuruluşlar asli görevlerini yerine getirememektedirler. Bunun tabii sonucu olarak da üyelerin memnuniyetsizliği görülmektedir. Ülkemiz şartlarında sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi uzmanlık alanlarına dönmeleri artık mecburiyet haline gelmiştir.

2.5.8. Sosyal Güvenlik Kurumlarının İdari ve Mali Açıdan Özerk Olmaması

Özerklik idari ve mali olarak ikiye ayrılır. İdari özerklik; bir kamu kuruluşunun, devletin ve merkezi iktidarın müdahalelerine maruz kalmadan kendi işlerini yönetebilmesini sağlayan yetki ve kurumlarla donatılmış olma durumunu ifade eder. Mali özerklik ise; bir kamu kuruluşunun, kendi kaynaklarından serbestçe yararlanarak harcamalarını yönetmesi durumu olarak tanımlanır.

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının Sosyal Güvenlik Kurumuna devredilmesinden önce yönetim kurullarında devlet ağırlıklı bir yönetim uygulanması, eşit sayıda sosyal tarafların temsil düşüncesine yer verilmeyişi, kurumlar üzerinde idari vesayet uygulandığı, Genel Kurulların bir karar organı yerine danışma organı durumuna düşürülmesi gibi nedenler, bu kurumların özerkliğinden söz etmeyi olanaksız hale getirmiştir. Yönetim organlarında devletin ağırlıklı olarak temsil edilmesi yanında, siyasi amaçlı müdahaleler sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarının, genel sosyal

güvenlik prensiplerine aykırı olarak politik amaçlar için kullanılması sonucunu doğurmuştur.

2.5.9. Prim Tahsilat Oranlarının Yetersiz Olması ve Prim Afları

Sosyal sigortaların başlıca finansman kaynağını sigortalı ve işverenlerin ödedikleri primler oluşturmaktadır. Bu nedenle anılan primlerin Kurumca zamanında tahsil edilmesi yaşamsal öneme haizdir. Ancak işverenler çeşitli nedenlerle bu yükümlülüklerini yerine getirmemiş, uzun yıllar bu primleri kendi işletmelerinde bir finansman kaynağı olarak kullanmışlardır.

İşverenler, seçimlerden önce prim ödeme yükümlülüklerini prim affı beklentisi içine girdiklerinden aksatmışlardır. Nitekim bu hususta, 1991 yılında yapılan seçimlerden sonra 3786 Sayılı Yasa, 1995 seçimleri sonrası 4247 Sayılı Yasa çıkarılmıştır. Yine 2000'li yıllarda Hükümetler tarafından bu konuda çeşitli kararlar alınarak; sigorta primi, idari para cezası, gecikme zammı, faiz borcu bulunan işverenlerin prim borçlarını belli dönemlerde taksitler halinde ödemeleri halinde, gecikme zammı ve faiz borçları terkin edilmiş (silinmiş), affedilmiş veya çeşitli ödeme kolaylıkları getirilmiştir.

1479 Sayılı Yasaya göre tahsil edilen emeklilik primlerinin emekli aylıklarını (SYZ dahil) karşılama oranı 1994 yılında %43,3 iken, 1998 yılında %28,9'a, 2002 yılında da %25,8'e düşmüştür.

SSK'da nasıl özel ve kamu sektörü işverenleri Kuruma prim ödememe alışkanlıkları içindeyse, aynen Bağ-Kur sigortalıları da prim ödememe alışkanlığını taşımaktadırlar. Örneğin 2003 yılında 1479 Sayılı Yasaya tabi 2.480.408 aktif Bağ-Kur sigortalısından %20,9'a denk düşen 513.226'sı Kuruma hiç prim ödememiştir. Söz konusu aktif sigortalıların %43,7'si (1.069.958 kişi) kısmen prim ödemiş borçlu sigortalı iken, %35,4'u prim borçlarının tamamını ödemiş (borçsuz sigortalı) durumundadır. Aynı yıl, 2926 Sayılı Yasaya tabi 933.441 aktif sigortalıdan %44,5'i (415.230 kişi) hiç prim ödememiş, %34,5'i (322.320 kişi) kısmen ödemiş, %21'i de prim borçlarının tamamını ödemiş olup borçsuz sigortalı sınıfına girmişlerdir.

Öte yandan Emekli Sandığı açısından prim tahsilatı, çalışanların maaşından direkt olarak prim kesintisi ile yapıldığından tahsilat sorunu bulunmamaktadır.

2.5.10. Borçlanma Yasalarının Çıkarılması

Geçmiş dönemlerdeki çalışılmayan süreler, hizmet borçlanmaları yoluyla primleri ödenerek sigortalılığa sayılmaktadır. Sigortalılığın satın alınması anlamına gelen borçlanma ile insanlar, düşük bir bedel ödeyerek çalışılmadan geçen süreleri sigortalı çalışılmış gibi hizmetten saydırmışlardır. Sosyal sigorta sisteminde; primlerin hizmetin yapıldığı ay içinde ödenmesi fon birikimi ve fonların değerlendirilmesi açısından fevkalade önemlidir. Eski yıllarda sosyal sigortaya tabi olmaksızın geçmiş hizmet sürelerine ait olup, borçlanma yoluyla ve taksitler halinde ödenen primlerin, yeterli fon birikimine olanak veremeyeceği ve süresi içinde ödenen primlerin yerini tutamayacağı açıktır. Devlet, sistemin bütünlüğünü bozup bozmadığına bakmaksızın çıkardığı borçlanma yasaları ile kaynakların erimesine neden olmuştur. Bu şekilde çıkarılan hizmet borçlanma yasaları ile bu haktan yararlananlara, ödedikleri primleri kısa sürede geri alma olanağı verilirken, yıllarca çalışarak prim ödeyenlere de haksızlık edilmiş olmaktadır.

SSK'da ilk hizmet borçlanması yasası 1965 yılında çıkarılmıştır. O tarihten bu yana 4 kez hizmet borçlanması, 3 kez askerlik borçlanması, 2 kez yurt dışında çalışanların borçlanması yönünde kanun çıkarılmıştır. Yine 1'er kez de hizmet borçlanması ve süper emeklilik, parlamenterlerin borçlanması, çıraklık borçlanması, itibari hizmet süresi verilmesi, sanatçıların borçlanması olmak üzere toplam 14 kez yasa çıkarılmıştır. Bu sayede yüz binlerce kişi sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir ve bu kişilerin zamanından evvel emekli olmaları sağlanmıştır.

SSK'nın kamuoyuna açıkladığı bilgilere göre SSK mensubu bir sigortalı, Kuruma ödediği (borçlanma karşılığı) primlerin karşılığını Kurumdan 2,5 yılda (aldığı emekli aylıklarıyla) geri alma hakkı kazanmıştır.

2.5.11. İlgili Yasalardan Kaynaklanan Primsiz Ödemeler

Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü tarafından 2022 sayılı yasa kapsamında ve Diğer Özel Kanunlarla aylık alan kişilerin 2010 yılı Mart dönemine ait kişi sayıları ve mali bilgileri ile Genel Müdürlüğün faaliyetlerine ilişkin diğer verileri açıklanmıştır. Buna göre 2010 yılının ilk iki ayında toplam 1.312.261 kişi Yaşlılık ve Özürlülük aylığı almaktadır. Bunlardan 841.477 kişi Yaşlı Aylığı (65+), 20.536 kişi 65 yaşından büyük bakıma muhtaç özürlü aylığı, 276.424 kişi (Özür oranı %40-69 arası) özürlü aylığı, 127.355 kişi 18 yaşından büyük 65 yaşından küçük (özür oranı %70) bakıma muhtaç özürlü aylığı alırken; 46.469 kişi de 18 yaş altı Özürlü yakını aylığı almaktadır.

2022 sayılı Kanuna göre; herhangi bir Sosyal Güvenlik Kurumundan bir gelir veya aylık hakkından faydalanmayan ve 1615 gösterge rakamının Devlet Memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımından bulunacak (01/01/2010 tarihi itibarıyla $1615 \times 0,5738 = 92,67$ TL) tutardan daha az aylık ortalama geliri olan muhtaç Türk Vatandaşlarından, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük özürlüler ve Kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış özürlü yakını bulunan kimselere (özürlü yakınına fiilen bakmak şartı ile) aylık bağlanmaktadır. Bu maddede belirtilen miktara (01/01/2010 tarihi itibarıyla 92,67 TL) eşit veya daha fazla aylık ortalama gelir sağlayan ya da gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç sayılmazlar ve kendilerine aylık bağlanmaz.

Tablo 12 – Primsiz Ödemeler³¹

Aylık Türleri	2010 Şubat	2010 Mart	Aylık Değişim %	2009 Mart	Yıllık Değişim %
1-Yaşlı Aylığı(65+)	846.354	841.477	-0,58	865.645	-2,8
2-Bakıma Muhtaç Yaşlı Aylığı (65+)(%70 üzeri özürlü)	19.134	20.536	7,33	14.397	42,6
3-Özürlü Aylığı (%40-%69 Özürlü)	274.798	276.424	0,59	262.765	5,2
4-Bakıma Muhtaç Özürlü Aylığı (%70 Özürlü)	126.479	127.355	0,69	109.204	16,6
5-Özürlü Yakını Aylığı (%40 Özürlü)(18 Yaş Altı)	44.396	46.469	4,67	32.680	42,2
Toplam	1.311.161	1.312.261	0,08	1.284.691	2,1
TÜRKİYE YILSONU NÜFUSU (Population)	72.561.312	72.561.312		71.517.100	1,46
Aylık Alanların Nüfus'a Oranı (%)	1,81	1,81		1,80	

Özürlü olması nedeniyle aylık talebinde bulunanlar, özürlülük oranlarını 16.07.2006 tarihli ve 26230 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre alacakları Sağlık Kurulu Raporları ile kanıtlarlar. Bu kapsamda yapılan aylık ödemeleri Sosyal Güvenlik Sisteminin finansmanına ciddi yük getirmektedir.

³¹ www.sgk.gov.tr

2.6. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİYLE İLGİLİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yukarıda sıralanan sorunlar hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanması ihtiyacını ortaya koymuştur. Gelişmiş ülkelere başlayarak bu alanla ilgili yeni çözüm arayışları gündeme gelmiştir. 1970'li yılların sonlarına doğru bazı liberal iktisatçılar varolan sosyal güvenlik sisteminin tamamen ortadan kaldırılması ve yerine bireysel sorumluluk temeline göre işleyen yeni bir sistemin oluşturulması yönünde radikal bir öneri getirmişlerdir. Bu görüşe göre kamu her alanda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da kaynakları verimsiz kullanmaktaydı. Oysa bireyler her konuda olduğu gibi bu konuda da kendileri ile ilgili en rasyonel kararları verebilirlerdi.

Ancak bu liberal öneri şu nedenlerle genel kabul görmedi:

a) Bireylerin, özellikle de gençlerin, sosyal güvenlik konusunda uzun dönemli düşünme ve önlem alma bakımından zaafları olabilir ve miyopik bir davranış sergileyebilirler düşüncesi,

b) Sermaye piyasalarının azgelişmişliği ve makroekonomik koşulların istikrarsızlığı nedeniyle tasarrufların kanallara edilebileceği araçların mevcut olamayabileceği,

c) Birçok alanda ortaya çıkabilecek yaşam süresi, malüllük, yatırım, enflasyon, ekonomik krizler gibi risklerin sigorta piyasalarının yetersizliği nedeniyle karşılanamama düşüncesi,

d) Bilgi eksikliği sonucu bireylerin alternatif sigorta programlarının uzun dönemli getirilerini değerlendirmekte yetersiz kalabilmeleri ve önceden yapmış oldukları hatalı seçimlerin sonuçlarını yaşlılık dönemlerinde değiştirememeleri,

e) Bireylerin tasarruf yapma bilinci yüksek olsa bile, birçok insanın bunu sağlayacak sürekli ve yüksek gelir getiren bir işe sahip olma imkanından yoksun olması,

f) Yüksek oranlı işsizlik ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde tasarruf yapma olanaklarının geniş toplum kesimleri için mümkün olmaması,

Bütün bu nedenlerle insanları yoksulluktan kurtarmak için gelirin

yeniden dağıtılmasını sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardı.³² Devletin sosyal güvenlik sisteminde aktif olarak rol alması gerekliydi.

Sonuç olarak, var olan istemi tamamen ortadan kaldırmak yerine daha ılımlı bir yaklaşımla mevcut sistem içinde çözümler aranmaya başlandı. Sosyal güvenlik sistemi içinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, devletin garantör ve denetleyici görevlerinin belirginleşmesi, sosyal güvenlik sistemi içinde bireysel girişkenliğe ve özel sektöre daha fazla ağırlık verilmesi bu önerilerin ortak noktasını oluşturmaktadır.

Avrupa ülkelerinde emeklilik yaşının değiştirilmesi, yeni finansman kaynaklarının devreye sokulması ve sosyal güvenlik korumasının kişisel ihtiyaçlara yönelik olarak düzenlenmesi gibi değişiklikler devam etmekle birlikte, 1980'li yılların sonuna doğru genel ilkeleri hemen hemen oturmuş yeni bir sosyal güvenlik sistemi yaklaşımı belirginleşmeye başlamıştır.

Birçok OECD ülkesinde, sosyal güvenlik sistemleri temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik ve kamunun yönetimindeki kurumlarla özel ve mesleki statüye göre örgütlenmiş kurumlar ya da orta ve üst gelir gruplarının daha yüksek seviyelerdeki taleplerini karşılamaya yönelik bireysel tasarruf hesaplarını birleştiren sistemlere yönelmektedir.³³ Çok Katmanlı Sistem olarak adlandırılan bu sistemin esasları şöyle özetlenebilir³⁴ :

1. Yalnızca sosyal sigortalar veya kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerine inşa edilmiş Tek Katmanlı bir sosyal güvenlik sistemini sürdürmek mümkün değildir. Düzeyi ne kadar yüksek olursa olsun, tek bir kurumun sağlayacağı sosyal güvenlik garantisi seviyesi yetersiz kalmaktadır.

2. Sosyal güvenlik sistemleri, İki veya Üç Katmanlı programlar üzerine inşa edilmelidir. İlk Katman, sosyal adaleti sağlamaya yönelik olarak oluşturulmalı ve bireye asgari bir gelir garantisi sağlamalıdır. Evrensellik ilkesinin geçerli olduğu bu katman, primli sosyal sigorta uygulamaları veya vergilerle finanse edilen kamu sosyal güvenlik harcamaları ile oluşturulabilir. Burada amaçlanan, hangi nedenle olursa olsun, ihtiyacı olan herkese asgari

³² Dünya Bankası, 1994

³³ Dünya Bankası, 1994

³⁴ Tüsiad, 1997

bir sosyal güvenlik garantisinin sağlanmasıdır. Garantiden yararlanmanın tek şartı muhtaç durumda olmaktır. Bu katman, büyük ölçüde devlet sorumluluğunda ve/veya garantisi altındadır.

3. İkinci Katman, zorunluluk esası üzerine oluşturulan, sigortalının, işverenin ve hatta devletin finansmanına katıldığı, gelir devamlılığını sağlamaya yönelik kurumlardan oluşmaktadır. Gelire bağlı değişken ödemeler sağlayan bu sistemler sosyal tarafların yönetimine katıldıkları kısmen özerk kurumlar aracılığıyla işletilmelidir. İkinci Katmanda sağlanan sosyal güvenlik ödemelerinde eşitlik ilkesi temel alınmalı ve sigortacılık kuralları geçerli kılınmalıdır. Kişisel ihtiyaçların farklılığına bağlı olarak yoklamalı (means-tested) ve ek nitelikli ödemeler de sağlanabilir.

4. Üçüncü Katman ise tamamen gönüllülük esasına dayanan ve genellikle özel sektör tarafından organize edilen tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Varolan özel sigorta kurumlarından bu amaçla yararlanılabileceği gibi, yalnızca bu amaçla yeni kurumlar oluşturulması da mümkündür. Sistem prim ödeme esasına göre oluşturulmakta, ancak primler sigortalı ve/veya işveren tarafından ödenebilmektedir. Bireysel inisiyatifin hakim olduğu bu aşamada, insanlar daha yüksek ve farklılaştırılmış bir sosyal güvenlik garantisi arayışındadır.

2.7. DÜNYADA SOSYAL SİGORTA SİSTEMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sıkıntılar, her ülkenin kendi sorunlarına ve demografik yapısına uygun farklı çözümleri gerektirmektedir. Her ülkenin kendi koşullarına göre bir reform tasarlaması söz konusu olmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılmasında başarılı olunması için, reformun güçlü bir ekonomik programla birlikte yürütülmesi gerektiği gerçeği de ihmal edilmemelidir.

Dağıtım sistemine dayanan sosyal sigorta sistemlerinde uzun vadeli sigorta kolu olan yaşlılık sigortasında yaşanan kriz, ilk aşamada prim oranlarının artırılması, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve yaşlılık ödemelerinin

kısıtlanması gibi çeşitli tedbirlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Birçok ülke emeklilik yaşını kademeli olarak yükseltmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki emeklilik yaşının gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmasının en önemli sebebi gelişmekte olan ülkelerdeki ortalama insan ömrünün düşük olmasıdır. Emeklilik yaşının bu ülkelerde düşük olmasının diğer bir nedeni de prim ödemelerinde güçlük yaşanacağı düşüncesidir. Emeklilik yaşı yükseldiğinde prim ödeme süresinin uzayacağı ve kayıtdışılık, işsizlik gibi nedenlerle bu sürenin tamamlanamayacağı endişesi de yaşın yükseltilmesinin önünde bir engel olarak durmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal sigorta sisteminde yaşanan krizin aşılmasına yönelik olarak emeklilik yaşı yükseltmekle beraber, halen bu ülkelerdeki emeklilik yaşının gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bu ülkelerden Venezüella da emeklilik yaşı 55–60, Meksika’da 65, Brezilya’da 60–65, Hindistan’da 58, Endonezya’da 55, Malezya’da 55, Arjantin’de 60–65, Çin’de 55–60, Mısır’da 60 gibi değişik yaşlar öngörülmeyle beraber 50 ve 55 yaşlarının özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olduğu görülmektedir. Örneğin, emeklilik yaşı Ekvator’da 55, Kuveyt’te 50, Kenya’da 55 olarak kalmıştır.³⁵

Gelişmiş ülkelerde en düşük emeklilik yaşı 60–65 olarak belirlenmektedir. Bu yaş bazı ülkelerde 67 olarak öngörülmüştür. Almanya’da emeklilik yaşı erkeklerde 2001, kadınlarda da 2004 yılından itibaren 65 yaş olarak belirlenmiştir. Emeklilik için İngiltere’de kadınların 60, erkeklerin de 65 yaşını doldurmaları gerekmektedir. Bu ülkede 2013’ten itibaren emeklilik yaşı kadınlarda da 65 olarak öngörülmektedir.³⁶ Norveç’te emeklilik yaşı 67 olarak kabul edilmiştir.

ABD’de emeklilik yaşı halihazırda 62 olarak öngörülmüştür. Ancak, 1946-1964 yılları arasında yaşanan ve yüzde 70’lere ulaşan bebek patlaması (baby boom), 2030 yılından itibaren emekli sayısında önemli bir artışa yol açacağından sosyal güvenlik sisteminin büyük bir krize sürüklenmesi

³⁵ Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 661 vd.

³⁶ Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s. 443. Ayrıca ayrıntılı karşılaştırma için bkz. s. 661 vd.

beklenmektedir. Bu krizin aşılması amacıyla emeklilik yaşının kademeli olarak 67'ye yükseltilmesi planlanmaktadır.

Uzayan ortalama insan ömrüne paralel olarak emeklilik yaşının da sürekli artırılması mümkün değildir. Bu durum, dağıtım metodunun en önemli açmazlarından biridir. Aynı şekilde, prim oranlarının artırılmasının ve yaşlılık ödemelerinin kısıtlanmasının da bir sınırı bulunmaktadır. Bu tedbirler sorunun kısa süreli olarak aşılmasına katkı sağlamakta ancak sorunu tamamen giderememektedir. Dağıtım yönteminde yaşanan kriz, bu tedbirlerin de ötesinde sistemde köklü değişikliklerin yapılmasını gerektirmekte, sistemin yeniden yapılandırılması yönündeki çözüm arayışları ortaya çıkmaktadır.

Benimsenen yeni çözümler arasında en radikal tedbir, dağıtım metodunun terk edilerek sanayi devriminin ilk yıllarında uygulanan ancak dağıtım metodunun yaygınlaşması nedeniyle ihmal edilen kapitalizasyon (fonlama) metodunun günümüz şartlarında yeniden uygulanması olmuştur. Özellikle Şili'de uygulanan sosyal sigorta sisteminin özelleştirilmesi yöntemi en çok tartışılan yöntemlerden biridir. Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesine yönelik çalışmalar başta Şili olmak üzere İngiltere, Avustralya, Meksika ve Arjantin'de önemli boyutlara ulaşmıştır.

İlk defa 1981 yılında sosyal sigorta sistemini özelleştiren Şili'de dağıtım yöntemi tamamıyla terk edilmiş ve bireysel birikimlerin kapitalizasyon yöntemi kullanılarak değerlendirilmesi sonucunda elde edilen birikmiş değerle sigortalının emeklilik döneminin finanse edildiği bir sisteme geçilmiştir. Şili'de zorunlu olarak öngörülen bireysel emeklilik sistemi, özellikle liberal iktisatçılar açısından sosyal sigortalara alternatif bir model olarak değerlendirilmektedir. Bazı ülkelerde bireysel emeklilik sistemi sosyal sigortalara alternatif değil bu sistemin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Öyle ki, bireysel emeklilik sistemi kapsadığı nüfus açısından kısa zaman içerisinde önemli bir boyuta ulaşmıştır. Örneğin Hollanda'da çalışanların yüzde 90'a yakın bir kısmı sosyal sigortaların yanında bireysel emeklilik sistemine de katılmıştır.³⁷

³⁷ Tuncay, Can; Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine, Çimento İşveren Dergisi, Mart 2000, s. 5. Sistem gönüllü olup, kapsamdaki kişilerin büyük çoğunluğu sanayi sektöründe çalışanlardır. Yunanistan'da ise tamamlayıcı nitelikteki emeklilik sigortası zorunlu olup, çalışan nüfusun yüzde

Gönüllülük esasına dayanan bu sisteme ilişkin yasal düzenleme ülkemizde de 2001 yılında kabul edilmiş ve sistem 2003 yılı Ekim ayından itibaren işlemeye başlamıştır.

Sosyal sigortalarda dağıtım metodunun terk edilmesinin dışında sistemin rehabilite edilerek ayakta tutulmasını öngören ciddi tedbirler de bulunmaktadır. Sosyal sigorta kurumlarının özerkleştirilmesi, bunlardan birisidir. Avustralya ve İsviçre gibi ülkelerde, özerkleşme sosyal güvenlik reformunun temelini oluşturmaktadır.

Dağıtım metodundaki kriz karşısında köklü reform arayışlarının yanı sıra klasik yöntemlerin de halen etkinliğini koruduğu görülmektedir. Erken emeklilik uygulaması nedeniyle sosyal sigorta uygulamasının neredeyse imkansız hale geldiği Doğu Avrupa ülkelerinde, emeklilik yaşı yükseltip prim oranları arttırılarak ve emeklilik ödemelerinde kısıntıya gidilerek bir reform yapılmıştır. Bu ülkelerde reformların olumlu sonuçlarının ileriki yıllarda elde edileceği beklenmektedir.

2.8. TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU SÜRECİ

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yetersiz olduğu, Hazine yardımı olmaksızın emekli aylıklarının ödenmesinin mümkün olmadığı ve bu konuda köklü bir reform ihtiyacının bulunduğu 1990'lardan itibaren dile getirilmekteydi. Zira Sosyal Güvenlik Sistemi problemleri gün geçtikçe baş edilemez bir hal almıştı. Mevcut yapının sürdürülmesi imkansızdı. Bunun sonucunda reform yapılması bir zorunluluk haline gelmişti.

1995 yılında Dünya Bankası kredisıyla Türk Hükümeti tarafından ILO uzmanlarına hazırlattırılan raporda, Türkiye'ye dört model önerilmiştir. Bunlardan birincisi, mevcut dağıtım modelinde sistemin yeniden organize edilmesi, ikincisi, Şili'deki model örnek alınarak sistemin tasfiye edilip radikal

80'ini kapsamaktadır. Ayrıca bkz. Diğer taraftan Bireysel Emeklilik fonlarının birikimi milli gelir içerisinde önemli bir orana ulaşmaktadır. Örneğin İsviçre'de bu oran yüzde 117, Hollanda'da yüzde 87, İngiltere'de yüzde 75, ABD'de yüzde 58'e kadar ulaşmıştır. Ayrıca bkz. Yusuf Alper; Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik Çimento İşveren Dergisi, Mart 2002, s.18

bir şekilde bireysel emeklilik uygulamasına geçilmesi, üçüncüsü, dağıtım sistemi ve bireysel emeklilik sisteminden oluşan iki ayaklı bir model, dördüncüsü de dağıtım sistemi ile isteğe bağlı bireysel tasarruf sisteminden oluşan iki ayaklı model olmuştur. Raporda, sosyal sigorta sisteminin mevcut haliyle devam ettirilmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve reform önerileri ışığında 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile sistemi kısmen iyileştirmeye yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeyle;

a) Emekliliğe hak kazanma bakımından üç kurum arasındaki farklılık ortadan kaldırılarak emeklilik yaşı kadınlarda 58'e ve erkeklerde 60'a çıkarılmış, diğer taraftan kazanılmış haklar gözetilerek prim ödeme ve sigortalılık sürelerine dayanan emeklilik uygulamasının kaldırılması için yıllara sari bir basamaklama getirilmiştir. Böylece aktüeryal dengeleri bozan ve sosyal sigorta sisteminin mantığı ile bağdaşmayan bir hata giderilmiştir. Erken emekliliğin kademeli olarak ortadan kaldırılacak olması, yapılan çalışmaların olumlu etkisinin ancak gelecek yıllarda görülmesine neden olacaktır.

b) İşsizlik sigortası kabul edilmiştir. Sigortanın uygulanabilmesi için primlerin SSK tarafından toplanması ve sigorta hizmetlerinin de Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Sosyal sigorta sistemini tamamlayıcı bir model olarak, 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Kanunla bireysel emeklilik sistemi getirilmiştir. Sistem, 2003 yılı Ekim ayından itibaren çalışmaya başlamıştır.

Sosyal sigorta hakları konusunda yapılan değişikliklerin yanı sıra sistemdeki kuruluşların kurumsal yapılarında da değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, 4958 sayılı Kanunla başkanlık haline getirilmiş ve Sigorta Hizmetleri ile Sağlık Hizmetleri ayrılarak iki ayrı genel müdürlük olarak şekillendirilmiştir. 19 Şubat 2005 tarihi itibarıyla de kuruma ait hastaneler Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.

16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Sosyal

Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurularak, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu bu kuruma bağlanmıştır.

Sosyal güvenlik sistemindeki reform ihtiyacı doğrultusunda üç yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bunlar;

- a) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısı,
- b) Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı,
- c) Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı'dır.

Sosyal Güvenlik reformunun en belirgin özelliği, sosyal güvenlik ile ilgili bütün kuruluşları Sosyal Güvenlik Kurumu altında toplamasıdır. Her ne kadar, 16.7.2003 tarihli ve 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş ve SSK, Bağ-Kur ile Türkiye İş Kurumu bu kuruma bağlanmışsa da reform çalışmaları çerçevesinde aynı ad ile yeni bir Kurum kurulmasına ilişkin Kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarısı ile 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 7, 27 ve 28. maddeleri, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 1 ila 23'üncü maddeleri ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun ilgili hükümleri kaldırılarak söz konusu sosyal sigorta kuruluşlarının tüzel kişiliği sona erdirilip Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlanmıştır.

Yeni sistemde sigortalı olarak yeni başlayanlar için tümüyle norm ve standart birliğinin sağlandığı bir emeklilik rejimi söz konusudur. Emekliliğe hak kazanma bakımından; kadın ise 60, erkek ise 65 yaşını doldurmuş olmaları ve en az 9000 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi bildirilmiş olması şartı getirilmiştir.

Yeni sistemde kısa vadeli sigorta kolları; iş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarını, uzun vadeli sigorta kolları ise, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarını kapsamaktadır. Sosyal sigortaların finansmanı, sigortalıların ve eğer sigortalı bir işverene bağlı çalışıyorsa işverenlerin ödeyeceği primlerden oluşmaktadır.

Reform öncesi karşılaşılan temel sorunları beş konu başlığı altında toplamak mümkündür.

1-Ülkemiz nüfus yapısında kaçınılmaz bir değişim olacaktır. Ülkemiz genç bir nüfusa sahiptir fakat hızla yaşlanmaktadır. Bu nedenle tedbir alınması gerekmektedir.

2-Yapısal sorunlar bulunmaktadır. Bunlar;

- a) Aktif/Pasif oranı ve çalışabilir nüfusun yaşlı nüfusa oranı,
- b) Her hizmet yılı için hak edilen emekli aylığı bağlama oranı,
- c) Emekli aylığı ile primlere (veya keseneklere) esas alınan kazanç arasında ilişkinin güçlü olmaması.

3-Reform öncesi sistem yoksulluğa karşı yeterince koruma sağlayamamaktadır.

4-Finansman açıkları artarak yükselmektedir.

5-Kurumsal yapıda problemler mevcuttur.

Tablo 13'de de görüldüğü gibi yıllara göre nüfus artış hızına bakıldığında ülkemiz nüfusunun hızla yaşlandığı görülmektedir. 1970'lerde % 2,5 olan nüfus artış hızı 2005 yılında 1,26'ya gerilemiştir. Bu oranın 2030'larda %0,60 ve 2050'lerde ise % 0,03 oranına gerileyeceği öngörülmektedir. Sosyal Güvenlik Sistemi açısından bu durum bir tehlike olarak göze çarpmaktadır.

Tablo 13 - Türkiye'de Nüfus Artış Hızı³⁸

Yıllar	Nüfus Artış Hızı (yüzde)
1970-1975	2,50
1990-2000	1,82
2005	1,26
2030	0,60
2050	0,03

³⁸ 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Tarafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT.

Yaşlı Bağımlılık Oranı; belirli bir yaşın üzerindeki nüfusun (genellikle 60 ya da 65 yaş olarak kabul edilir) çalışan nüfusa (15-59 ya da 20-64 arası) oranı demektir. Bağımlılık Oranı ise; çalışan nüfusun toplam nüfusa oranını ifade eder. Tablo 14'de Türkiye'de yaşlı bağımlılık oranına bakıldığında 1975'de % 8,3 olan yaşlı bağımlılık oranı 2005 yılında % 8,8 olmuştur. Bu oranın 2025'de % 13,1 ve 2050'de ise % 27,2 oranına yükseleceği öngörülmektedir. Bağımlılık oranına bakıldığında ise 1975'de % 82,3 olan oran 2005 yılında % 55,1'e gerilemiştir. Bu oranın 2025'de % 45,1 ve 2050'de ise % 54,5 oranına ulaşacağı öngörülmektedir. Bu göstergeler nüfusun hızla yaşlandığı ve çalışan nüfusu azaldığını göstermektedir ki bu durum sağlıklı bir sosyal güvenlik sistemini tehdit eden bir unsurdur.

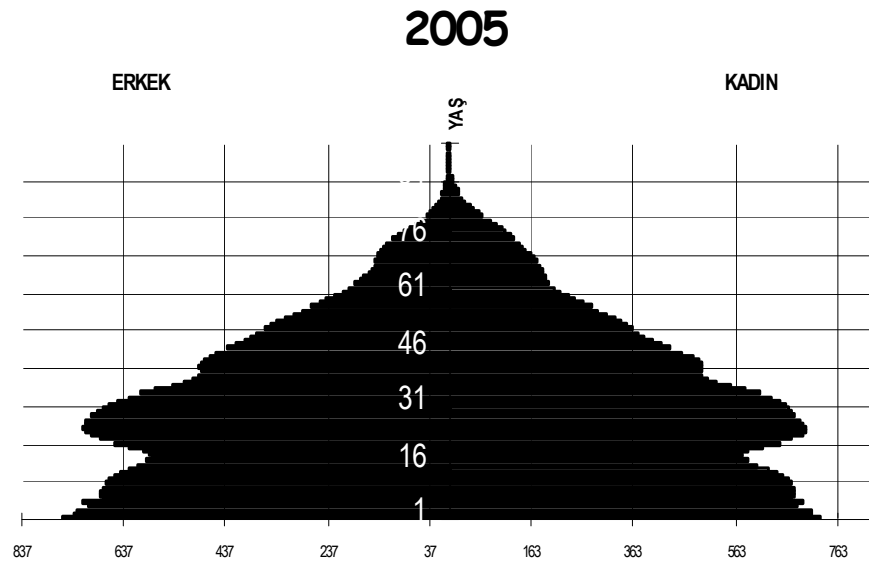
Tablo 14 - Türkiye'de Yaşlı Bağımlılık Oranı ve Bağımlılık Oranı³⁹

Yıllar	Yaşlı Bağımlılık Oranı (yüzde)	Bağımlılık Oranı (yüzde)
1975	8,3	82,3
2000	8,8	55,1
2025	13,1	45,1
2050	27,2	54,5

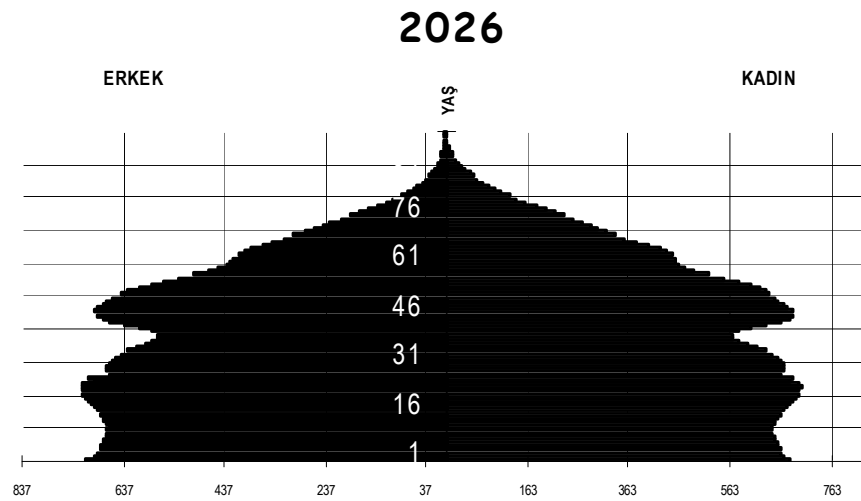
Yukarıda da söz edildiği gibi nüfusumuz hızla yaşlanmaktadır. Bununla beraber yaşam süresi de uzamaktadır. Aşağıdaki grafikler (Grafik 1, Grafik 2, Grafik 3 ve Grafik 4) karşılaştırıldığında 2000'li yıllarda yaşlı nüfusun genç nüfusa göre oldukça az olduğu ve yaşam süresinin de kısa olduğu görülecektir. 2075 yılına gelindiğinde yaşlı nüfusun genç nüfusa oranla atacağı ve yaşam beklentisinin de yükseleceği öngörülmektedir.

³⁹ 2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması Sonuçlarına Göre DİE; DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü Tarafından Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Ağustos 2005, DPT.

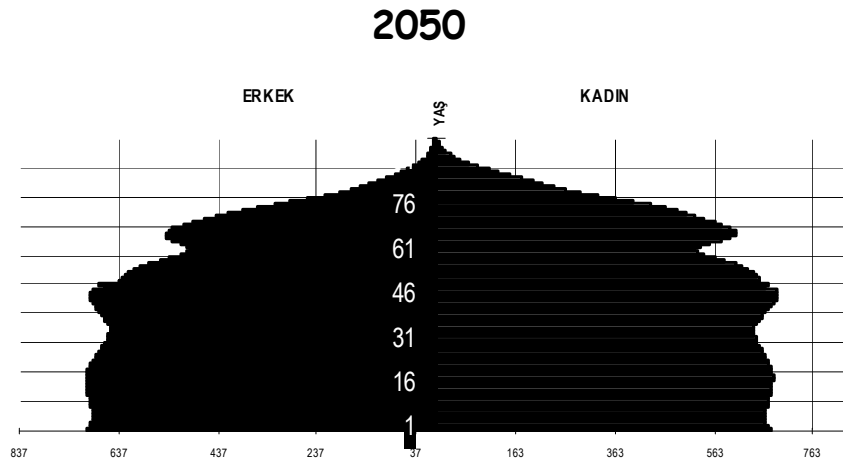
Grafik 1



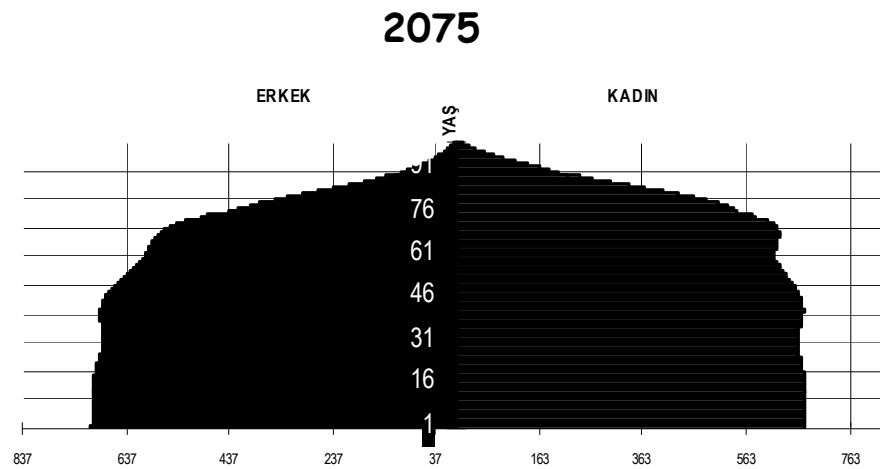
Grafik 2



Grafik 3



Grafik 4



Özetle Türkiye’de reform öncesi karmaşık ve ayrımcı bir sistem mevcuttu. 3 farklı kurum tarafından 5 farklı sigorta rejimi uygulanmaktaydı. Sistem, toplumun hızlı yaşlanma eğilimine karşı hazırlıksız ve yetersizdi. Sosyal güvenlik kurumlarının finansal açıklarının faiz, yatırım ve gelir dağılımı açısından makro ekonomik istikrarı tehdit etmesi karşısında yetersizdi. Sistem kayıtdışı ile mücadelede yetersizdi. Sosyal güvenlik kurumları organizasyon açısından ve idari açıdan yetersizdi. Kurumların sunmuş olduğu hizmetlerden vatandaş memnun değildi. Bütün bu nedenlerle reform kaçınılmaz bir hal almıştı.

2.8.1. Avrupa Birliğine (AB) Katılım Sürecinin Etkileri

Türkiye 1950’li yıllardan bu yana Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa Topluluğu (AT) ve Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik çalışmalarını sürdürmektedir. Birliğin birçok konuda olduğu gibi Sosyal Güvenlik konusunda da yerine getirilmesi gereken birtakım üyelik şartları bulunmaktadır. Türkiye’de reform çalışmalarının hızlanmasında bu şartların ve beklentilerin de etkisinin olmuştur.

2.8.1.1. AB’ye Katılım Sürecinin Sosyal Sigorta Sistemine Etkileri

Avrupa Birliğinin sosyal güvenliğe dair düzenlemelerinin temel amacı;

- a) Sosyal güvenlik haklarının serbest dolaşım hakkı nedeniyle bir zarara uğramasını engellemesi,
- b) Sosyal güvenlik haklarının serbest dolaşım hakkının önünde engel teşkil etmemesi,
- c) Serbest dolaşım sırasında sosyal risklerle karşılaşma durumunda birliğe üye ülke vatandaşı olan yabancıların sosyal güvenliğinin sağlanmasının temin edilmesi,

d) Sosyal güvenlik haklarının sağlanmasında üye ülkenin sosyal güvenlik sisteminin zarara uğramasının engellenmesidir.

Dolayısıyla Avrupa Birliğinin sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemelerinin amacı, sosyal güvenlik haklarında birlik üyesi ülkeler arasında yeknesak bir sosyal güvenlik sistemi kurulması değil⁴⁰ farklı sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkının önünde engel olmasının ya da hak sahiplerinin veya sosyal güvenlik sistemlerinin serbest dolaşım hakkı nedeniyle zarara uğramasının engellenmesi olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin serbest dolaşım hakkı çerçevesinde işleyebilmesi konusu, 1971 yılında düzenlenen “Avrupa Topluluğu Üyesi Ülkelerde Yer Değiştiren Ücretli ve Ücretsiz Çalışanlar ile Bunların Aile Bireyleri ve Hak Sahiplerinin Sosyal Güvenliğine İlişkin” 1408/71 ve bunun uygulama hükümlerini içeren 574/72 sayılı tüzükler ile gerçekleştirilmiştir. Bu tüzükler ile birlikte sosyal güvenlik sisteminde kabul edilen ilkeler şu başlıklar altında toplanabilir⁴¹ ;

a) Kazanılmış hakların korunması:

Üye ülkelerin kendi aralarında imzaladıkları ikili anlaşmalardan doğan hükümlerin korunması istenmektedir. Bu konu, Türkiye’nin 1976 yılında imzaladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde de ele alınmıştır. Sözleşme, ikili anlaşmalarda göz önünde tutulması gereken ilkeleri belirlemektedir. İkili anlaşmaların dışarıda bıraktığı ya da lehe olan konularda Birlik mevzuatı uygulanabilmektedir.

b) Eşit muamele ve ayrımcılığın önlenmesi:

Üye devletlerin herhangi birinde oturan bir başka üye devlet vatandaşının, ikamet edilen ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olmasıdır. Eşit muamele, vatandaşlığa dayanan dolaysız ayrımcılığı içerdiği gibi, oturma ve diğer kriterlere bağlı dolaylı ve gizli ayrımcılığı da yasaklamaktadır. Birlik hukukunda, emeklilik yaşı bakımından kadın ve erkek arasında, kadının lehine ayırım yapılması ayrımcılık olarak kabul edilmemekte, hatta bu ayrımcılığa “pozitif ayrımcılık” denilerek bu tür ayrımcılık kadın hakları açısından desteklenmektedir.

⁴⁰ Arıcı, Kadir; **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ankara 1997, s. 77, 216-221.

⁴¹ Arıcı, s. 77- 81

c) İkamete bakılmaksızın ödeme ilkesi:

Bir ülkenin sosyal güvenlik kuruluşundan yardım alan kimsenin ikametini değiştirmesi durumunda da yardımların devam etmesini ifade etmektedir.

d) Yardımların çakışmasının önlenmesi:

Aynı sigorta olayından dolayı çifte yardım yapılması ve üye ülkenin sosyal güvenlik kuruluşunun zarara uğramasının önlenmesidir. Ancak bu ilke, yaşlılık, malullük, ölüm veya iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta branşlarında birden fazla ülke mevzuatından yardım almaya engel değildir.

e) Tek devlet mevzuatına bağlılık:

Sigortalının kazanılmış haklarının ve sigortalılık süresinin birleştirilerek tek devlet mevzuatından yararlanmasının sağlanmasıdır.

f) Sosyal güvenlik haklarının birleştirilmesi:

Sigortalılık haklarının doğmasında üye devletlerden birisinde geçen sigortalılık süresi, prime bağlı hakların birleştirilmesi ve tek bir sosyal güvenlik kuruluşundan hakların sağlanması esas alınmıştır. Bu durumda üye ülkelerde geçen sigortalılık süresinden, sürenin geçtiği ülke orantılı olarak sorumlu tutularak sigorta kuruluşları arasında denkleştirmenin yapılması benimsenmiştir.

Avrupa Birliği mevzuatı, kesinlikle üye ülkeler için ortak bir sosyal güvenlik sistemi öngörmemektedir. Benimsenen sistem, serbest dolaşım hakkından yararlanan kişinin, topluluğun hangi ülkesine giderse gitsin 1408/71 sayılı tüzükte kabul edilen sosyal risklere karşı koruma sağlayabilecek şekilde sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyon (sistemler arasında eşgüdüm) sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu çerçevede bir ülkede elde edilen kazanılmış hakkın, diğer üye devlet sınırlarında da korunması sağlanmıştır.

Birlik üyesi ülke mevzuatı ulusal sistem özelliğini koruyarak varlığını devam ettirmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği mevzuatının, bir üye ülkenin sosyal güvenlik sistemine doğrudan etkisi söz konusu değildir. Sadece serbest dolaşım hakkının kullanılması nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşları

arasında eşgüdümün sağlanmasına yönelik bir yükümlülük söz konusudur.

Avrupa Birliğinin 1989 yılında kabul ettiği “Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı”, Avrupa Konseyi Sosyal Şartı paralelinde Avrupa Birliği ülkelerinin sosyal haklar karşısındaki yükümlülüklerini düzenlemektedir. Şartta, AB'ye üye devletlerin rekabet güçlerini olumsuz etkilediği veya sosyal koruma düzenlerinin farklılığını ileri sürerek Şart ile getirilen güvenceleri sağlamaktan kaçınamayacaklarına yer verilmekle birlikte, Şartın bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla Şartın uygulanmasında bazı sorunlar yaşanmıştır⁴². İngiltere'nin, sosyal ve ekonomik çıkarları ile çatıştığı gerekçesi ile Şartı imzadan kaçınması, Şartın Avrupa Birliği düzeyinde kabul edilmesini engellemiştir. Bu sorun, Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla Birlik Antlaşmasının 136. maddesi hükmünün değiştirilmesi yoluyla kısmen aşılmış ve Şart, Birliğin sosyal politikası içine girmiştir. Aynı madde ile Avrupa Sosyal Şartı da Avrupa Birliği'nin sosyal politika alanında temel aldığı belgelerden biri haline gelmiştir. 136. maddede Topluluk ve üye devletlerin, Avrupa Sosyal Şartını (1961) ve Çalışanların Temel Hakları Topluluk Şartını (1989) göz önünde bulundurarak hareket etmek zorunda oldukları ifade edilmektedir.

Avrupa Birliği, sosyal güvenlik alanında kabul ettiği tüzüklerin Türkiye dahil, üçüncü ülke vatandaşlarına yaygınlaştırılmasına ilişkin 14 Mayıs 2003 tarihli 859/2003 sayılı tüzüğü kabul etmiştir. Bu tüzük ile 1 Haziran 2003 tarihinden önce yasal olarak oturmuş olan ve bu tarihten sonra en az beş yıl süreyle oturan üçüncü ülke vatandaşlarına ve en az bir yıl süreyle de ikamet eden aile bireylerine 1408/71 ve 574/72 sayılı tüzüklerin Avrupa Birliği vatandaşları ile eşit olarak uygulanması benimsenmiştir. Avrupa Birliğinin bu tüzük çerçevesinde yönerge çıkarma çalışmaları devam etmektedir. Avrupa Birliğinin sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayan sistemini yaygınlaştıran bu tüzükten Avrupa Birliğinde ikamet eden Türk vatandaşlarının Türkiye'de ikamet eden yakınları da yararlanabilecektir.

⁴² Tekinalp/Tekinalp/Atamer/Oder/Oder/Okutan; **Avrupa Birliği Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul 2000, s. 623-624. Tuncay, Can/ Ekmekçioğlu, Ömer; **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 11. Baskı, İstanbul 2005, s. 46-47.

Uyum süreci bakımından Türk sosyal güvenlik sisteminin eksik bir yönü bulunmamaktadır. Yabancıların özellikle uzun vadeli sosyal güvenlik haklarına (yaşlılık, malullük ve ölüm) ilişkin sınırlamalar kaldırılmıştır. Türkiye’de geçici ya da sürekli olarak bulunan Avrupa Birliği vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarından yararlanması için Türk sosyal güvenlik kuruluşları ile Avrupa Birliği ülkeleri sosyal güvenlik kuruluşları arasında işbirliği ile koordinasyonun kurulmasına engel bir mevzuat söz konusu değildir. Zaten Avrupa ülkelerinin çoğu ile uzun süreden beri gerçekleştirilen iki taraflı sosyal güvenlik antlaşmalarından elde edilen birikim yeterince deneyim kazandırmış ve yasal eksiklikler giderilmiştir. Bununla beraber eşit işlem yükümlülüğünü ihlal eden bazı kısmi uygulamalar ülkemiz açısından söz konusudur. Türk sosyal güvenlik sistemine tabi sigortalılar için kısa vadeli sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanmada sürekli bir sağlık karnesi verilmesi söz konusu iken Türkiye’de geçici ya da sürekli oturan yabancılara altı aya kadar sağlık karnesinin verilmesi eşitlik ilkesini ihlal etmektedir. Sınırlı bazı konular dışında Türk sosyal güvenlik sisteminin uyum sorunu bulunmamaktadır.

“Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkındaki Kanun”un çıkarılması ile bu yükümlülük yerine getirilmiştir. Ancak sosyal taraflar konseyin çalışmalarının etkin olması ve siyasi iktidar tarafından dikkate alınmasını talep etmektedir.

Türkiye’nin AB’ye tam üyeliği halinde, söz konusu AB Ortak Komitelerine, ilgili kuruluşlardan ve sosyal taraflardan temsilcilerin atanması gerekecektir. Bu atamaların yapılmasına imkan veren görevlendirmeler konusunda ilgili kanunlarda değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu yönüyle ilgili değişikliklerin yapılması önem taşımaktadır.

2.8.1.2. AB'ye Katılım Sürecinin Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Sistemine Etkileri

Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşması'nın⁴³ 2. maddesi uyarınca yaşam seviyesi ve kalitesinin artırılması ve daha gelişmiş bir sosyal koruma düzeyine ulaşılması Birliğin temel görevleri arasında yer almaktadır. Kurucu Antlaşmanın 136. maddesi uyarınca 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve 1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartında düzenlenen sosyal haklar doğrultusunda tam ve eksiksiz bir sosyal koruma sağlamak ve her türlü dışlanmaya karşı mücadele, Birliğin ve üye Devletlerin temel amaçları arasında yer alır. Kurucu Antlaşmanın 137. maddesine göre, 136. maddede belirlenen amaçlar doğrultusunda üye devletlerin maddede belirtilen alanlardaki faaliyetlerinin Birlik tarafından destekleneceği ve teşvik edileceği belirtilmiştir. 137. maddede belirtilen alanlar arasında sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu ve sosyal dışlanma ile mücadele de yer almaktadır.

Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin 50/2002/CE sayılı ve 7 Aralık 2001 tarihli kararı⁴⁴, üye devletler arasında sosyal dışlanma ile mücadele konusunda işbirliğini güçlendirmek için Birlik düzeyinde bir eylem programı oluşturmaya ilişkindir. Bu kararın oluşumunda göz önüne alınan ve atıfta bulunulan temel belgeler şunlardır:

- a) Komisyonun önerisi,⁴⁵
- b) Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşü,⁴⁶
- c) Bölgeler Komitesi'nin görüşü,⁴⁷
- d) Kurucu Antlaşma'nın 2. maddesi,
- e) Kurucu Antlaşmanın 136. maddesi,
- f) Avrupa Sosyal Şartı,
- g) Revize Edilmiş Avrupa Sosyal Şartı, (Özellikle Revize Edilmiş Avrupa

⁴³ JO C 325, 24.12.2002, p. 1

⁴⁴ JO L 010, 12.1.2002, p. 1

⁴⁵ JO C 337 E, 28.11.2000, p. 130

⁴⁶ JO C 14, 16.1.2001, p. 69

⁴⁷ JO C 144, 16.5.2001, p. 52

Sosyal Şartının yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkını düzenleyen 30. maddesinde; “Aşırı yoksulluk ve bunun sosyal bağlılığı parçalayıcı etkisi, günümüz çağdaş toplumlarının en ciddi tehditlerinden birisidir. Gözden Geçirilmiş Sosyal Şart, bu gelişmeyi dikkate almakta ve sosyal dışlanmaya karşı küresel ve eşgüdümlü bir politika tatbik edilmesini akit taraflar açısından bir gereklilik olarak kabul ederek bununla mücadele etmektedir” hükmüne yer vermiştir.)

h) 1989 tarihli Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı, (Şart’ın sosyal korumayı düzenleyen 10. maddesi uyarınca; emek pazarından dışlanmış ve yeterli geçim kaynaklarından yoksun olan kişiler, kişisel durumlarına uyarlanmış yeterli kaynaklardan ve ödemelerden yararlanabilmelidir.)

i) Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı,⁴⁸ (Şart’ın 34/3. maddesi uyarınca, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele amacıyla, Birlik yeterli kaynaklara sahip olmayan herkese, onurlu yaşaması için sosyal yardım hakkı ve konut yardımı hakkı tanır. Bu hak ulusal yasalar ve uygulamalar ile Birlik hukukundan doğan modellere göre gerçekleşir.)

j) Konsey’in 92/441/CEE⁴⁹ sayılı ve 92/442/CEE⁵⁰ sayılı tavsiye kararları, (Avrupa Birliği Konseyi, 92/441/CEE sayılı tavsiye kararında, üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam için gerekli geçim kaynaklarına sahip olmayı herkesin temel hakkı olarak tanımasını tavsiye eder. 92/442/CEE sayılı tavsiye kararında ise üye devletlere, insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini herkes için güvence altına almasını tavsiye eder.)

k) Komisyon’un 1 Mart 2000 tarihli “Bütünleşmiş bir Avrupa Oluşturmak” başlıklı genelgesi,

l) Lizbon zirvesi, (Bu zirvede Birlik içinde yoksulluk eşiğinin altında yaşayan ve sosyal dışlanmaya maruz kalan kesimlerin varlığı kabul edilemez bir olgu olarak nitelenmiş ve yoksulluğun yok edilmesine yönelik tedbirlerin alınması gereği saptanmıştır. Topluma katılma konusunda yeni modellerin yaratılması

⁴⁸ JO C 364, 18.12.2000, p. 1

⁴⁹ JO L 245, 26.8.1992, p. 46

⁵⁰ JO L 245, 26.8.1992, p.49

ve daha gelişmiş bir büyüme hızı ve istihdam düzeyinin yakalanması suretiyle ve bilgi toplumunun sunduğu olanaklarla sosyal dışlanmanın azaltılabileceği saptanmıştır. Sosyal dışlanmayla mücadele herkesin ücretli bir iş veya başka yollardan gereksinimlerini karşılayabilmesini ve toplumla bütünleşmesini sağlayacak tedbirleri içermelidir.)

m) Nice Zirvesi, (Lizbon zirvesinde belirlenen amaçlar, Nice Zirvesinde de onaylanmıştır.)

Yukarıda belirtilen belgeleri göz önüne alarak Avrupa Parlamentosu ve Konseyi, sosyal dışlanmayla mücadelede üye devletlerin işbirliğini geliştirecek ve 1 Ocak 2002 ile 31 Aralık 2006 tarihleri için geçerli olacak bir programın oluşturulmasını karara bağlamıştır. Bu programa Türkiye'nin de katılımı öngörülmüştür ve bu katılımın finansal açıdan ek kredilerle desteklenmesi kararlaştırılmıştır. Bu program çerçevesinde, sosyal dışlanmanın nedenleri, nitelikleri ve gelişim süreçlerine ilişkin bilgilerin ve bu alandaki istatistiki verilerin karşılaştırmalı olarak incelenmesi, karşılaştırmalı incelemeye olanak verecek tanım ve yöntem birliğinin sağlanması, sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere bu alanda faaliyet gösteren toplumsal aktörler arasında diyalogun geliştirilmesi ve farklı ülkelerdeki olumlu uygulamaların ve deneyimlerin aktarılması gibi hususlar yer almaktadır. Bu programın yaşama geçmesi için 75 milyon Avroluk bir kaynak ayrılmıştır.

Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin, 16 Haziran 2003 tarih ve 1177/2003 sayılı Birliğin Gelir ve Yaşam Standartları İstatistiklerine İlişkin Tüzüğünde⁵¹, Birliğe üye devletlerde gelir dağılımı, yaşam şartları, yoksulluk ve sosyal dışlanma konularında karşılaştırmalı veriler elde edebilmek için tanımlar ve yöntemlerde uyum sağlanması gereği dile getirilmiş ve bazı temel tanımlara yer verilmiştir.

Türkiye'nin sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler alanında AB müktesebatına uyum açısından önemli bir eksikliği, yoksulluğun yanı sıra sosyal dışlanma ile mücadele perspektifinin yasal düzenlemelerde ve uygulamalarda yer almamasıdır. Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele

⁵¹ JO L 165, 3.7.2003, p. 1

açısından AB müktesebatında empoze edilen tek bir model yoktur. Ancak Birlik üyesi devletlerin pek çoğunda bu amaca yönelik olarak Güvenceli Asgari Gelir yasalarının bulunması, uyum açısından benzer içerikte yasal düzenlemeleri. Öte yandan AB müktesebatına uyum açısından karşılaştırmalı çalışmalar ve istatistiki veriler açısından tanım birliğini sağlayacak düzenlemelere gereksinim vardır.

AB müktesebatının göndermede bulunduğu ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Sosyal Şartı'nın hükümleri ile birlikte bir değerlendirme yapıldığında sosyal yardımların hak olarak düzenlenmemiş olması, hukuk sistemimizin önemli eksikliklerinden biridir.

2.8.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Dört Ana Bileşeni

Türkiye'de uygulamaya konan Sosyal Güvenlik Reformu'nun dört ana bileşeninden söz etmek mümkündür:

Bileşen 1- Hak ve yükümlülüklerin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik sigortası sisteminin kurulması.

Bileşen 2- Nüfusun tamamı için eşitlik ilkesi çerçevesinde, sağlık tesislerinin ortak kullanıldığı, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması.

Bileşen 3- Dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulması ve halen sosyal güvenlik kurumları tarafından sürdürülen primsiz ödemelerin toplulaştırılması.

Bileşen 4- Bu üç temel işlevin mali kurum disiplini içinde bütünleşmiş, etkin ve vatandaşlarımızın günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sunulduğu yeni kurumsal yapının oluşturulması.

16.05.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü tek çatı altında birleşmiş ve "Sosyal Güvenlik Kurumu" kurulmuştur.

2.8.3. Sosyal Güvenlik Kurumu

5502 sayılı kanunun 1. maddesi ile Sosyal Güvenlik Kurumuna görev ve yetki veren diğer kanunların hükümlerini uygulamak üzere; kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî açıdan özerk ve bu kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tâbi Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşudur.

Sosyal Güvenlik Kurumu özerk yapısını korumak ve sürdürmek zorundadır. Zira;

- 1- Halkın seçtiği iktidar seçmenlerine karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır. Bu nedenle rasyonel olmayan düzenleme ve uygulamalara gidebilmektedir.
- 2- Sosyal güvenlik sisteminde yapılan tercihlerin uzun vadeli sonuçları olması ve alınacak tedbirlerin de yine ancak kademeli olarak yürürlüğe girebilmesi gerçeğinden hareketle kurum uygulamalarını kalıcı politikalar belirlemelidir.
- 3- Sosyal güvenlik sisteminin oldukça teknik yapısı nedeniyle yetkin ve kendini güvende hisseden yöneticilere sahip olması gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumunun özerkliği; “tüzel kişilik tanınmış sosyal güvenlik kuruluşlarının, gerek sigortalılarla ve gerekse kendi örgüt alanlarıyla ilgili olmak üzere, kendi başlarına ama devlet denetimi altında yasayla verilen görevlerini yerine getirmeleri ve hukuk kuralı yaratma da dahil, bağımsız yönetim hakkına sahip bulunmalarını” ifade eder.⁵²

Bir kurumun özerk olabilmesi için;

- 1- Kamu tüzel kişiliğine sahip olması,
- 2- Gerek yönetim yapısı, gerekse organlarının oluşumunda yönetimin bağımsız olması,
- 3- Devlet denetimine tabi olması gerekir.⁵³

Ayrıca,

- 1- Personel yapısının uzman kişilerden oluşması,

⁵² Tankut Centel; Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Mess yayınları, İstanbul 1997

⁵³ Tankut Centel; Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim, Mess yayınları, İstanbul 1997

2- Yöneticilerin kendilerini güvende hissetmesi ve teknik konularda alınacak kararları kamuoyu ile paylaşabilmesi gerekmektedir.

5502 sayılı kanunun 3. maddesinde; “Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir” denmektedir.

Kurumun görevleri şunlardır:

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

2.8.3.1. Sosyal Güvenlik Kurumu Organları

a) Genel Kurul

b) Yönetim Kurulu

A- Genel Kurul (5502/ madde 5)

- Üç yılda bir toplanır. Bakan ve üye tam sayısının üçte biri tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında toplanır.

- Üyeler, toplam 67 üye ve 9. maddede kanunda açıkça yazılmayan diğer üyelere oluşur. Bu üyelerin kurumlara göre dağılımı aşağıdaki gibidir.

1- Değişik kamu kurumlarını temsil eden 12 üye (5502 Sayılı Kanun 5. madde 1. fıkra (a) bendi)

2- İş veya sosyal güvenlik hukuku alanında iki öğretim üyesi,

3- Kurumdan 8 kişi (Kurum Başkanı, Genel Müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Aktüerya ve Fon Yönetimi Başkanı)

4- En fazla üyeye sahip ilk üç işveren sendikası konfederasyonu tarafından belirlenen 9 temsilci,

5- En fazla üyeye sahip ilk üç işçi sendikası konfederasyonu tarafından belirlenen 9 temsilci,

6- En fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri sendikası konfederasyonu tarafından belirlenen 9 temsilci,

7- Kendi nam ve hesabına çalışanların üye oldukları en üst meslek kuruluşundan en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından belirlenen 9 temsilci,

8- Kurumdan gelir ve aylık almakta olanların üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından belirlenen 9 temsilci,

9- 4,5,6,7 ve 8. maddeler dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşları tarafından görevlendirilecek birer temsilciden oluşur.

Görevleri:

a) Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak.

b) Kurumun bütçe ve bilânçolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak.

c) Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin görüş oluşturmak.

d) Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini beşinci fıkrada belirtilen usule göre seçmek.

Kurumun teşkilatlanması aşağıdaki gibidir:

MERKEZ TEŞKİLATI

Kurum Başkanı

(Yönetim Kurulu Başkanı)

Yönetim Kurulu

Başkan Yardımcıları

Ana Hizmet Birimleri

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı

Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü

Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü

Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü

Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü

Danışma Birimleri

Hukuk Müşavirliği

Strateji Geliştirme Başkanlığı

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı Hizmet Birimleri

İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

İç Denetim Birimi Başkanlığı

Taşra Teşkilatı

Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri

Sosyal Güvenlik Merkezleri

B- Yönetim Kurulu (5502/ md. 6,7)

Bir karar organı olup, Kurumun en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Üyeleri;

- a) Başkan,
- b) Başkanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir başkan yardımcısı,
- c) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- d) Maliye Bakanının teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- e) Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine müşterek kararname ile atanan bir üye,
- f) İşverenleri temsilen seçilecek bir üye,
- g) İşçileri temsilen seçilecek bir üye,
- h) Kamu görevlilerini temsilen seçilecek bir üye,
- ı) Kendi nam ve hesabına çalışanları temsilen seçilecek bir üye,
- j) Kurumdan gelir veya aylık alanları temsilen seçilecek bir üye olmak üzere 10 üyeden oluşur. Başkan, Yönetim Kurulunun da başkanıdır.
- k) En az haftada bir defa ve altı üye ile toplanır. Kararlar oy çokluğu ile alınır. Eşitlik halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Başkanın veya altı üyenin talebi halinde olağanüstü toplanabilir.

Yönetim Kurulunun Görevleri:

- _1-Kurum bütçesini karara bağlamak,
- 2-Finansman dengesinin gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak,
- 3-Daire başkanlıklarının ve sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak,
- 4-Çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak,
- 5-Beşyüzbin TL'den fazla olan her türlü işlemi karara bağlamak ve onaylamak (Bu rakam her yıl yeniden değerlendirme oranı ile artmaktadır.),
- 6-Kurum personeline ödenecek ek ödeme, fazla mesai ücreti ve ikramiyeye ilişkin usul ve esasları belirlemek,
- 7-Alacakların terkinine, prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragate ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek.

8- Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak.

9-Her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgarî borç tutarını belirlemek.

10-Kurum alacaklarının tahsilat işlemlerinin, kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak.

11-Avukat çalıştırılmasına, özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işler için ise hizmet satın alınması yoluyla yerli veya yabancı uzman çalıştırılmasına karar vermek, bunların sözleşme şartlarını ve avukatlara ödenecek ücretleri belirlemek.

12-Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Yönetimde Değişik Yapılanmalar:

Yönetime hangi kesim temsilcilerinin ve ne ölçüde katıldığı, yönetim yapısını gösterir.

a) Tekli yapılanma:

Sigortalı kesimine ait temsilcilerin yönetim organlarını oluşturduğu yapıdır. Bu yapılanma fazlaca rastlanan bir durum değildir. Örneğin; Alman yasal hastalık sigortası sistemi içinde ek sandıkların yönetimi sigortalı temsilcileri tarafından yapılır. Yine Avusturya'da bağımsız çalışanların sosyal sigorta kuruluşlarının genel kurulları, sadece bağımsız çalışanların temsilcilerinden oluşur.

b) İkili yapılanma:

Sigortalı/işveren kesimlerinin ya da sigortalı/devlet kesimlerinin temsilcilerinin yönetim organlarını oluşturduğu yapıdır. Örneğin; Fransa'da bölgesel ve asli sandıklar, Hollanda'da işletme birlikleri, Almanya'da tarım kaza ve işsizlik sigortası dışındaki diğer sigorta kollarının temsilcileri, Avusturya sosyal sigorta kuruluşlarının genel kurulları,

c) Üçlü yapılanma:

Sigortalı ve işveren kesimi ile devlet temsilcilerinin katılımı sonucunda gerçekleşir. Almanya'da tarım kaza sigortasında olduğu gibi devlet yerine işçi çalıştırmayan bağımsız çalışanların temsilcileri katılabilir. Örneğin; Hollanda'da Sosyal Sigortalar Bankası, Yunanistan'da asıl ve ek sosyal

sigorta kuruluşları, Almanya'da işsizlik sigortasını yöneten Federal İş Kurumu ve İspanya'da sosyal güvenlik kurumlarıdır.

d) Karma yapılanma:

İşçi, işveren, devlet temsilcisi yanında, personel temsilcisi ve emekli temsilcisi gibi kişilerin yer aldığı yapıdır. Örneğin; İtalya'da Ulusal İş kazaları Enstitüsü, Portekiz'de kısa süreli yardımlar için sosyal sigortaların bölge kuruluşları, Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu (işçi, işveren, bağımsız çalışan, kamu çalışanları, emekli temsilcileri ile atama yoluyla gelenler) ve İş Kur (işçi, işveren, bağımsız çalışanlar ve atananlar) bu kapsamda değerlendirilebilir.

Türkiye'de uygulanan sosyal sigorta kolları:

- 1-İş kazası Meslek Hastalığı: Sigortalı olmak yeterlidir. Bekleme süresi gerekli değildir. Sağlanan yardımlar; tedavi, geçici işgöremezlik ödeneği, sürekli işgöremezlik geliri, ölüm geliri olarak sıralanabilir.
- 2-Hastalık: Bekleme (staj) süresi gereklidir. Sağlanan yardımlar; tedavi ve geçici işgöremezlik ödeneğidir.
- 3-Analık: Bekleme süresi gereklidir. Sağladığı yardımlar; tedavi ve geçici işgöremezlik ödeneğidir.
- 4- Malullük: İşe girdikten sonra iş nedeniyle veya başka nedenle olmuş olan sakatlıkları kapsar. Belirli prim gün sayısı ve sakatlık oranı gereklidir. Malullük aylığı ödenmektedir.
- 5- Yaşlılık: Esas olarak yaşlanma riskine karşı kişileri korur. Belirli prim gün sayısı, sigortalılık süresi ve yaş gereklidir. Yaşlılık aylığı ödenmektedir.
- 6- Ölüm: Sigortalının, malullük ya da yaşlılık aylığı alan kişilerin ölümleri halinde, eş, çocuk, ana ve babaya aylık bağlanır ve sağlık hizmeti verilir.
- 7-İşsizlik Sigortası: Sigortalının işsiz kalması halinde ödenek verilmesi ve sağlık hizmetinin karşılanmasını kapsar. Belirli prim gün sayısı gereklidir. Ödenek süresi prim gün sayısına göre düzenlenir.

Tablo 15 - Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa Göre Sigorta Kolları (no:5510)

	Hizmet Akdi ile çalışan işçiler		Hizmet Akdi ile çalışan tarım işçileri		Bağımsız çalışanlar		Çiftçiler		Kamu çalışanları	
	Mevcut	Reform Sonrası	Mevcut	Reform Sonrası	Mevcut	Reform Sonrası	Mevcut	Reform Sonrası	Mevcut	Reform Sonrası
Yaşlılık	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Maluliyet	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ölüm	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ölüm Yrd.										
İş Kazası/ Meslek Hastalığı	+	+	*	+	**	+	**	+	+	+
Analık	+	+	**	+	**	+	**	+	Maaşta kesinti yok	+
Hastalık	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Geçici , işgöremezlik (hastalık)	+	+		+					Maaşta kesinti yok	+
İşsizlik	+	+								
Aile Yardımları	Primsiz ödemeler kapsamında sağlanacaktır.									

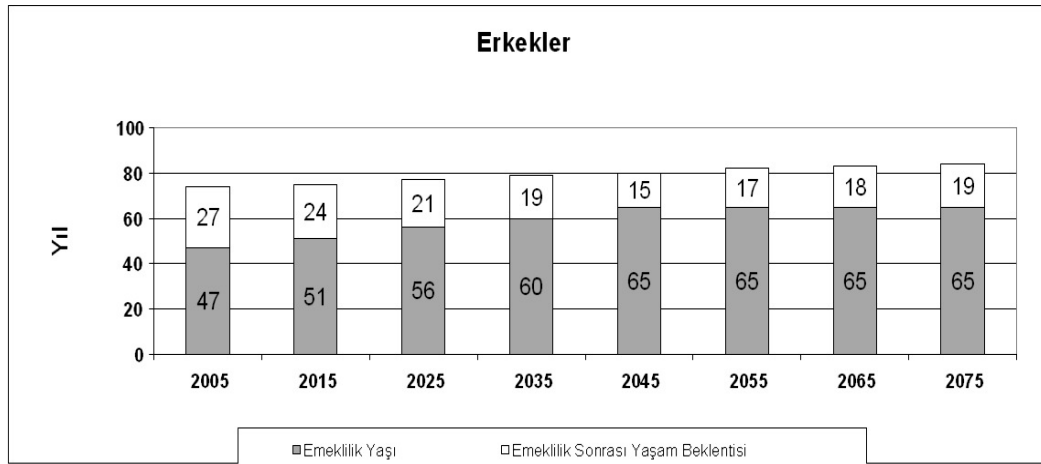
* Geçici işgöremezlik gibi bir ödeme yoktur.

** Sağlık harcamaları sağlık hizmetleri sistemi yoluyla ödenir.

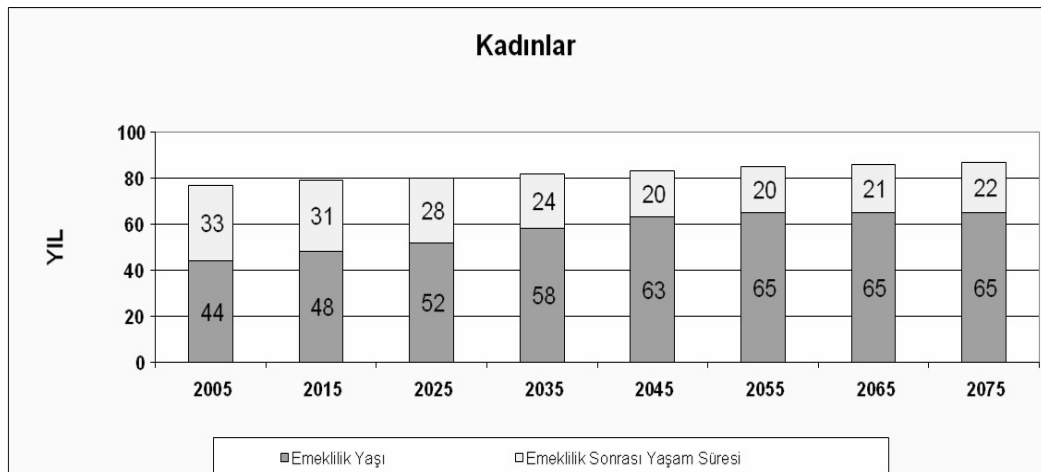
Reform öncesi emeklilik yaşı erkeklerde ortalama 47, kadınlarda ise ortalama 44 iken reformla birlikte emeklilik yaşı kademeli olarak yükselecek ve 2048 yılında hem erkek hem de kadınlarda 65 olacaktır. 2005 yılında ortalama ömrün erkeklerde 74, kadınlarda ise 77 yıl olduğu düşünüldüğünde sosyal güvenlik sistemi erkekleri 27, kadınları ise 33 yıl finanse etmekteydi. Reformla birlikte yaşam beklentileri yükselmesine rağmen emeklilik yaşı yükseldiğinden sosyal güvenlik sisteminin finanse edeceği emeklilik yılı ortalama 20 yıla düşecektir.

Reformla Birlikte Emeklilik Sonrası Yaşam Beklentisi⁵⁴

Grafik 5



Grafik 6



⁵⁴ SGK

Tablo 16 - Yeni Emeklilik Sisteminin Temel Parametreleri

Emeklilik Yaşı			*Geçmiş Ücretlerin Güncellenmesi	**Prime Esas Ücret Tabanı ve Tavanı	*Emekli Aylıkların Artışı
YILLAR	ERKEK	KADIN	Karma endeks: % 100 Enflasyon + % 30 Gelişme hızı	Taban: Asgari ücret Tavan: Asgari ücretin 6,5 katı Kamu çalışanları için tavan yok	Son altı aylık enflasyon artışına göre Mevcut kamu görevlisi emeklisi ve mevcut kamu görevlilerinden emekli olacaklar, mevcut sisteme göre
	2005-2035	47-60 44-58			
	2036-2037	61 59			
	2038-2039	62 60			
	2040-2041	63 61			
	2042-2043	64 62			
	2044-2045	65 63			
	2046-2047	65 64			
	2048	65 65			

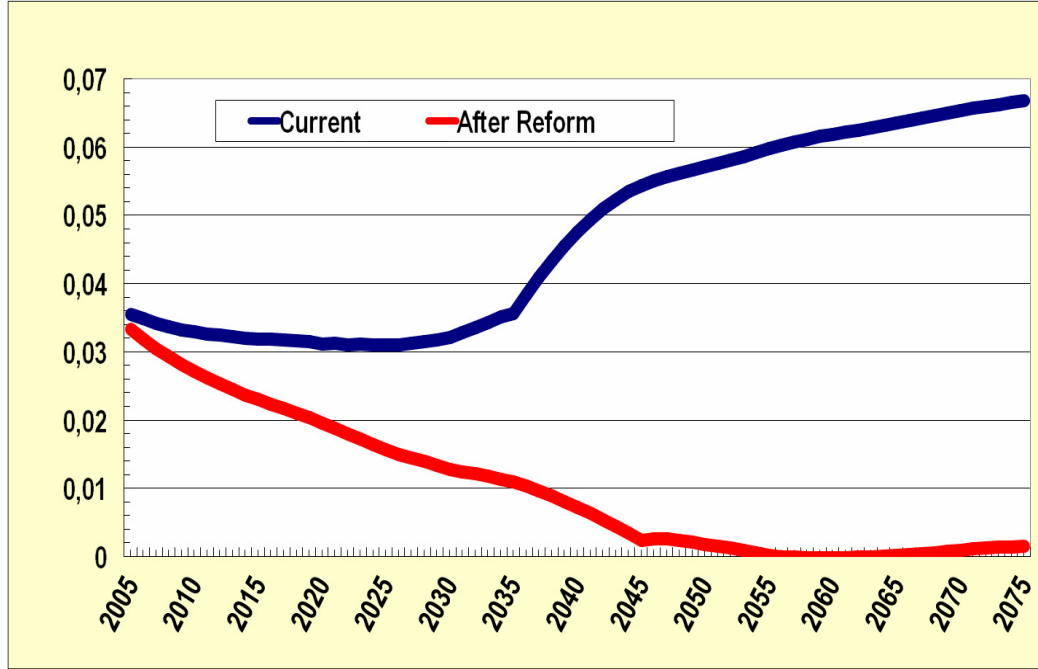
*5510 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki bu parametre Anayasa Mahkemesi tarafından tüm çalışanlar açısından iptal edilmiştir.

**5510 sayılı Kanunun ilgili maddesindeki bu parametre sadece kamu görevlileri açısından iptal edilmiştir.

Tablo 17 - Mevcut ve Reform Sonrası Sistem İçin Prim Oranları

	MEVCUT SİSTEM					Reform Sonrası
	SSK Tarım	SSK	BK	BK Tarım	ES	
Uzun vadeli sigorta kolları	%30	%20 + zor işler için %2 ek	%20	%20	%36	%20 + Devlet Katkısı
Kısa vadeli sigorta kolları		%13,5 - %19	%20	%20		İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Analık %1 - %6,5 Hastalık %12.5
TOPLAM	%30	% 33,5 - %41	%40	%40	%36	%33,5 - %39 + Devlet Katkısı

Grafik 7 - Emeklilik Sisteminin Açık Projeksiyonu(GNP %)



5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile getirilen düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir.

- a) Ana parametrelerde yapılan değişiklikler
- b) Malullük ve ölüm aylığı şartlarında yapılan değişiklikler
- c) Sosyal güvenlik destek primi
- d) Kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler
- e) Kısa vadeli sigorta uygulamalarında yapılan değişiklikler
- f) İsteğe bağlı sigorta düzenlemeleri
- g) Genel sağlık sigortasında yapılan düzenlemeler
- h) Diğer önemli düzenlemeler

4447 Sayılı Kanun ile 5510 Sayılı Kanun karşılaştırıldığında ana parametreler bazında ciddi farklılıklar olduğu görülecektir.

Tablo 18 – 4447 S.K. ile 5510 S.K. Karşılaştırması

KONU	ESKİ (4447 S.K.)	YENİ (5510 S.K.)
Yaş	4447 sayılı kanuna göre 2000 yılından sonra ilk defa işe giren kadın sigortalılar 58, erkek sigortalılar ise 60 yaşında emekli olacaktırlar	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda mevcut çalışanların emeklilik yaşı konusunda herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. - Bu Kanunda, 2036 yılına kadar emeklilik yaşında bir değişiklik bulunmamaktadır. 2036 yılından sonra emekli olacaklarda ise kademe bir artışla erkeklerde 2044 yılında, kadınlarda 2048 yılında 65 yaş uygulanacaktır. - Emeklilik yaşında getirilen kolaylıkla da Kanundan sonra ilk defa işe giren sigortalıların SSK'lı iseler 7200 günü, Bağ-Kur veya Emekli Sandığına tabi iseler 9000 günü tamamladıkları tarihte geçerli olan yaş ne ise hangi tarihte emekli olurlarsa olsunlar, bu yaştan emekli olabileceklerdir.
Prim Ödeme Gün Sayısı	- 4447 sayılı Kanuna göre 2000 yılından sonra ilk defa işe giren SSK'lılar için 7000 gün, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına tabi olanlar için 9000 gün şartı uygulanmaktadır.	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda mevcut çalışanların prim gün sayılarında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. - Bu Kanundan sonra ilk defa işe girecek sigortalılardan Bağ-Kur ve Emekli Sandığına tabi olanlar için halen uygulanan 9000 gün korunmuş, SSK'lılar için ise 7000 gün yerine 7200 gün şartı getirilmiştir.

Aylık Bağlama Oranı	- Mevcut uygulamada, SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için aylıkların hesabına esas aylık bağlama oranı hizmet süresi arttıkça azalan bir seyir takip etmektedir. - Buna göre; SSK ve Bağ-Kur'lu sigortalıların aylık bağlama oranı ilk 3600 gün için %3,5 sonraki 5400 gün için %2 ve daha sonraki her 360 gün için %1,5, Emekli Sandığına tabi olanların ise %3'tür.	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda aylık bağlama oranı % 2 olarak uygulanacaktır. - Mevcut sigortalıların bu Kanundan önce geçen hizmetleri halen uygulanan aylık bağlama oranları üzerinden, bu Kanundan sonra geçen hizmetleri ise yeni aylık bağlama oranı üzerinden belirlenecektir. - Ayrıca, 3600 günü doldurmamış mevcut sigortalıların kazanılmış haklarının korunması amacıyla, Kanunun yürürlük tarihinden sonra 3600 güne tamamlayan kısmı için aylık bağlama oranı % 3 olarak uygulanacaktır.
Güncelleme Katsayısı (Emekli aylığının hesabında, eski kazançların bugüne getirilmesi için kullanılan katsayıdır. Her yıl için ayrı hesaplanır.)	- Mevcut uygulamada SSK ve Bağ-Kur'da, TÜFE ve GH'nin (% 100'ü) çarpımı ile aktif sigortalılıkta geçen prime esas kazançlar aylık bağlama yılına kadar güncellenmektedir. $[(1+TÜFE)*(1+GH)]$ - Emekli Sandığında en yüksek ek göstergeli göreve ait keseneğe tabi kazancı esas alınmaktadır.	- 5510 sayılı Kanunda SSK, Bağ-Kur'lular ile ilk defa bu Kanundan sonra göreve başlayacak kamu görevlileri için TÜFE'nin tamamı ve GH'nin % 30'unun toplamı alınarak kazançların güncellenmesi düzenlenmiştir. $[(TÜFE + \%30*GH)+1]$

Güncelleme Katsayısının Etkisi	- Aynı şartlarda güncellenenin 4447 sayılı Kanuna göre (TÜFE ve GH'nın tamamı) yapılması durumunda aynı sigortalının aylığı 2.654 TL dir. - 7200 gün prim gün sayısı olan sigortalı için ise bu aylıklar, bu Kanuna göre güncelleme yapıldığında 1.168 TL, 4447 sayılı Kanuna göre güncelleme yapıldığında 2.544 TL olmaktadır. - 4447 sayılı Kanun ile getirilen güncellenenin Sosyal Güvenlik Sistemine getirmiş olduğu ağır yük bu Kanun ile düzeltilmiştir.	- 5510 sayılı Kanundan sonra ilk defa sigortalı olup 9000 gün (25 yıl) asgari ücret üzerinden prim gün sayısı olan bir sigortalı için TÜFE % 8, GH % 6,9 esas alınarak bu Kanuna göre güncelleme yapılmak suretiyle hesaplanan aylığı 1.200 TL dir.
Alt sınır aylığı	- Mevcut uygulamada SSK'lılar için aylık bağlandığı tarihteki asgari ücretin % 35'i olarak uygulanmaktadır.	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda, sigortalının hizmetinin geçtiği yıllara ait asgari kazançlarının güncellenmiş değerinin % 35'i, bakmakla yükümlü olduğu eşi veya çocuğu olan sigortalılar için % 40'i olarak düzenlenmiştir.

Aylıkların artırılması	- 4447 sayılı Kanuna göre SSK ve Bağ-Kur'da aylıklar TÜFE ile Emekli Sandığında ise memur maaş katsayısıyla artırılmaktadır. - Ana parametrelerde yapılan değişikliklerden, emeklilik yaşı, prim ödeme gün sayısı ve 3600 günden az prim gün sayısı bulunan mevcut sigortalıların Kanundan sonraki 3600'e tamamlayan gün sayısına uygulanacak aylık bağlama oranı açısından 30.04.2008 tarihi esas alınacaktır.	- 5510 sayılı Kanunla SSK, Bağ-Kur ve bu Kanundan sonra ilk defa işe giren kamu görevlilerinin aylıkları her altı ayda gerçekleşen TÜFE oranlarına göre artırılabacaktır. - Mevcut kamu görevlilerinin aylıkları ise memur maaş katsayısıyla artırılabacaktır.
Malullük aylığı	- SSK'da 1800 gün veya 5 yıllık sigortalılık ve ortalama 180 gün (900 gün). - Bağ-Kur'da 5 yıl (1800 gün). - Emekli Sandığında 10 yıl (3600 gün), bakıma muhtaç olanlar için 5 yıl (1800 gün).	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda 10 yıl sigortalılık süresi ve 1800 gün sayısı, başkasının sürekli bakımına muhtaç derecede malul olanlar için sigortalılık süresi şartı aranmaksızın 1800 gün.
Ölüm aylığı	- SSK'da 5 yıl sigortalılık süresi ve 900 gün. - Bağ-Kur'da 5 yıl (1800 gün) - Emekli Sandığında 10 yıl (3600 gün).	- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda, 1800 gün veya yalnızca SSK'lılar için borçlanılan süreler hariç 5 yıl sigortalılık süresi ve 900 gün olarak düzenlenmiştir.

Sosyal Güvenlik Destek Primi	- Mevcut uygulamada SSK'ya tabi çalışan emekliler için prime esas kazancın % 30'u (1/4'ü sigortalı, 3/4'ü işveren), - Emekli Sandığından görev malullüğü aylığı almakta iken SSK'ya tabi çalışanlardan % 30, (talepleri halinde de % 20 oranında uzun vade primi olmak üzere toplam % 50), - Bağ-Kur'lular için almakta oldukları aylık miktarlarının % 10, diğer kurumlardan aylık alanlar için ise % 12. basamak karşılığı gelirin % 10'u oranında, sosyal güvenlik destek primi kesilmektedir.	5510 sayılı Kanun ile mevcut sigortalıların Kanundan sonra emekliliklerinde çalışmaları halinde: - Mevcut sigortalılar için sosyal güvenlik destek primi uygulamasına devam edilecektir. Ancak, SSK'ya tabi çalışan bu emeklilerin prim oranı % 31 - % 36,5 olarak uygulanacaktır. - Tanımsal faaliyetler hariç olmak üzere Bağ-Kur'a tabi çalışan emeklilerin aylıklarından % 12 oranında prim kesilecek, bu oran kademeli olarak üç yılın sonunda % 15'e yükselecektir. - Kesilecek bu miktar en yüksek yaşlılık aylığı alan Bağ-Kur emeklisinin aylığından kesilecek tutardan fazla olmayacaktır. 5510 sayılı Kanundan sonra ilk defa sigortalı olanların emekliliklerinde çalışmaları halinde: - SSK ve Emekli Sandığına tabi çalışma halinde aylıkları kesilecektir. - Bağ-Kur'a tabi çalışanların halinde almakta oldukları emekli aylıklarından % 15 oranında destek primi kesilecektir. - Terörle Mücadele Kanunu kapsamında vazife malullüğü aylığı alanların SSK, Bağ-Kur veya Emekli Sandığına tabi çalışmaları halinde aylıkları kesilmeyecektir.
-------------------------------------	---	---

Kamu Görevlilerine İlişkin Düzenlemeler	- Bu Kanunun yürürlük tarihinden önce kamu görevlisi olanlara 5434 sayılı Kanunun uygulanmasına devam edilecektir.	- Yalnızca bu sigortalılardan mevcut alınan primlerine ilaveten % 12 oranında genel sağlık sigortası primleri Kurumlarından alınacaktır. - Bu Kanundan sonra kamu görevlisi olanların aylık bağlama şartları, aylıklarının hesabı, güncelleme katsayısı, aylık bağlama oranı, alınacak prim bakımından SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının tabi olduğu hükümlere tabi olacaktır. - Yeni işe girecek kamu görevlilerinin prime esas kazançlarına makam, görev veya temsil tazminatları dahil, ancak almakta oldukları ek ödeme, döner sermaye ödemeleri prime tabi olmayacaktır. - Kanunun yürürlük tarihinden önce ölen ve hizmet yılı 5 yıldan fazla 10 yıldan az olması nedeniyle aylık bağlanamayan hak sahiplerine bu Kanunun yürürlük tarihinden sonra aylık bağlanması imkanı getirilmiştir.
Kısa Vadeli Sigorta Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler		- Bu Kanunun iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortasına ilişkin hükümleri eski ve yeni kamu görevlileri için uygulanmayacaktır. - İş kazası ve meslek hastalığı sigortası yerine kamu görevlilerinde vazife malullüğü ikame edilmiştir. - Bağ-Kur'a tabi sigortalılar için bu Kanunla ilk defa iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile analık sigortası getirilmektedir.

Geçici iş göremezlik ödeneği	- Mevcut uygulamada SSK'da ayaktan istirahat sürelerinde günlük kazancın üçte ikisi, yatarak tedavi sürelerinde ise günlük kazancın yarısı tutarında geçici iş göremezlik ödeneği verilmektedir.	- Bu Kanunda SSK sigortalıları için mevcut uygulama devam ettirilmiştir. - SSK sigortalılarına mevcut uygulamada hastalık ve analık sigortasından geçici iş göremezlik ödeneği verilebilmesi için 120 gün prim ödeme şartı aranmakta iken, bu süre 90 güne indirilmiştir. Aynı süre analık sigortasında Bağ-Kur sigortalıları için de aranacaktır. - Bağ-Kur'a tabi sigortalılar için iş kazası ve meslek hastalığına bağlı yatarak tedavi süresince ve analık sigortasından da doğumdan önce ve sonra sekizer haftalık sürede geçici iş göremezlik ödeneği imkanı ilk defa getirilmektedir.
Sürekli iş göremezlik geliri	- Mevcut uygulamada sürekli iş göremezlik geliri yalnızca SSK'lılar için uygulanmakta iken, bu Kanunla Bağ-Kur'lular için de uygulanma imkanı getirilmiştir. - Mevcut uygulamada meslekte kazanma gücü kayıp oranı % 50'nin altında olan sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine gelir bağlanması için ölüm nedeninin iş kazası veya meslek hastalığına bağlı olma şartı aranmaktadır.	- Bu Kanunla ölüm nedenine bakılmaksızın hak sahiplerine gelir bağlanma imkanı getirilmiştir.
Sürekli iş göremezlik geliri	- Mevcut uygulamada % 25 ve daha üzerinde meslekte kazanma gücünü kaybeden sigortalılara asgari ücretin % 70'i oranından az olmamak üzere alt sınır geliri bağlanmaktadır.	- Bu Kanunla sürekli başkasının bakımına muhtaç olanlar dışında sürekli iş göremezlik gelirinin meslekte kazanma gücü kayıp oranı ile orantılı olarak verilmesi sağlanmaktadır. - Sürekli başkasının bakımına muhtaç durumda olan sigortalılara asgari ücretin % 85'inden az olmamak üzere alt sınır geliri düzenlenmektedir.

İsteğe Bağlı Sigorta Düzenlemeleri	- Mevcut uygulamada SSK'da 1080 gün prim ödeme, Emekli Sandığında 10 yıllık hizmet şartı aranmaktadır. Bağ-Kur'da ise ev kadınları için süre şartı aranmamaktadır. - İsteğe bağlı sigortalılar mevcut uygulamada sağlık yardımlarından yararlanamamaktadırlar.	- Bu Kanunda isteğe bağlı sigortalılık için süre şartı kaldırılmış, sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerde bulunan Türk vatandaşlarına da bu hak verilerek kapsam genişletilmiş ve sağlık yardımlarından yararlanma imkanı getirilmiştir. - Ayrıca, kısmi zamanlı olarak çalışan sigortalılara eksik sürelerini isteğe bağlı sigortayla tamamlama hakkı verilmiştir.
Genel Sağlık Sigortasına İlişkin Düzenlemeler	- Sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için mevcut uygulamada; SSK sigortalılarında 90, sigortalıların eş ve çocuklarında 120, Bağ-Kur sigortalılarında 240 gün prim ödeme şartı bulunmaktadır.	- Yapılan düzenleme ile Bağ-Kur ve SSK'lılar da dahil olmak üzere genel sağlık sigortalılarında bu süre 30 gün olarak belirlenmiştir.
	- Mevcut uygulamada Bağ-Kur sigortalılarının sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri için hiçbir borcunun bulunmaması şartı aranmaktayken;	- Bu Kanunda Bağ-Kur sigortalılarının 60 günlük borcunun bulunması halinde sağlık yardımlarından yararlanmaları imkanı getirilmiştir.

		- Bu Kanunda, net asgari ücret yerine brüt asgari ücretin üçte biri esas alınmış ve aile içindeki gelirin kişi başına düşen aylık tutarı brüt asgari ücretin üçte birinden az olanların primlerinin devlet tarafından ödenmesi imkanı getirilmiştir. - 231 (1.7.2009 itibarıyla) TL'den daha az geliri olanların GSS primleri devlet tarafından karşılanmış olacaktır. - Asgari ücretin üçte biri ile asgari ücret arasında geliri olanlar (231-693 TL) asgari ücretin üçte biri üzerinden % 12 prim (27,72 TL) ödeyeceklerdir. - Asgari ücret ile asgari ücretin iki katı arasında geliri olanlar (693-1.386 TL) asgari ücret üzerinden prim (83,16 TL) ödeyeceklerdir. - Asgari ücretin iki katından daha yüksek geliri olanlar asgari ücretin iki katı üzerinden (166,32 TL) prim ödeyeceklerdir. - 18 yaşını doldurmamış olan çocukların ana ve babalarının sigortalı olup olmadığına bakılmaksızın ve herhangi bir şart aranmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanmaları imkanı getirilmektedir.
	- Mevcut uygulamada Yeşil Karttan yararlanabilmek için aile içindeki gelirin kişi başına düşen aylık tutarı net asgari ücretin üçte birinden daha az geliri olması gerekmektedir.	- Bu Kanunda, 18 yaşını doldurmamış olan kişiler, bakıma muhtaç kişiler, acil haller, iş kazası ve meslek hastalığı halleri ile bulaşıcı hastalıklarda genel sağlık sigortalısının 30 gün priminin bulunup bulunmadığı veya borcu olmaması şartı aranarlarda bu borcun olup olmadığına bakılmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanı getirilmektedir.
Şartsız sağlık hizmeti verilecek olan kişiler	- Mevcut uygulamada acil haller de dahil olmak üzere herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.	

Sağlık hizmetlerinde ilave ücret (Özel sağlık kuruluşlarına müracaat halinde, SGK'nun ödediği bedel dışında sigortalıdan alınan ücreti ifade eder.)	- Mevcut uygulamada alınacak ilave ücretlerle ilgili herhangi bir üst sınır bulunmamaktadır.	- Bu Kanunda, sözleşmeli özel sağlık hizmeti sunucuları ile vakıf üniversitelerinin, Fiyatlandırma Komisyonunca tespit edilecek tutarın bir katına kadar Bakanlar Kurulunca belirlenecek tavanı geçmemek kaydıyla, Kurumca daha düşük oranda ilave ücret alınabilmesi öngörülmektedir. - Kamu sağlık hizmeti sunucuları ise otelcilik hizmeti ile istisnai sağlık hizmetlerinde Fiyatlandırma Komisyonunca belirlenecek ücretin 3 katına kadar ilave ücret alınabilecektir. - Öğretim üyeleri için alınabilecek ilave ücretin tavanını belirlemeye Kurum yetkilendirilmiştir. - Kurumca belirlenecek bazı sağlık hizmetleri için (Diyaliz, kalp ameliyatları, organ nakilleri, yoğun bakım, acil vb) sözleşmeli sağlık hizmet sunucuları tarafından ilave ücret alınmaması konusunda Kuruma yetki verilmiştir. - Acil durumlarda ise sözleşmeli veya sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularınca ilave ücret alınmaması yönünden düzenleme getirilmektedir.
Diğer Önemli Düzenlemeler Bağ-Kur'luların prim oranı	- Mevcut uygulamada 24 basamaklı gelir tablosu üzerinden % 20 uzun vade, % 20 sağlık olmak üzere toplam % 40 oranında prim alınmaktadır.	- Bu Kanun ile basamak sistemi kaldırılmış, prime esas kazancın alt ve üst sınırı arasında olmak üzere (Asgari ücret ile asgari ücretin 6,5 katı) beyan edecekleri kazancın % 33,5 ile % 39'u oranında prim alınması düzenlenmiştir. - Birden fazla şirket ortaklığı olanlar için prime esas kazancın alt ve üst sınırı arasında kalmak kaydıyla tek beyan yeterli sayılacaktır.

Bağ-Kur Sigortalıları Bakımından Getirilen Yenilikler		- Bu Kanunla 60 gün borcu olan Bağ-kur sigortalıları sağlık hizmetlerinden faydalanabilecektir. - Bu Kanunla ilk kez, kısa vadeli sigorta kolları kapsamında; geçici iş göremezlik ödeneği, doğum yapan sigortalı kadın ile sigortalı erkeğin sigortasız eşine emzirme ödeneği alma imkanı getirilmiş, sürekli iş göremez duruma düşmesi halinde, sigortalının kendisine, ölümü halinde de hak sahiplerine gelir bağlanması sağlanmıştır. - Bu Kanunla ilk kez, ölüm gelir veya aylığı almakta iken evlenen kız çocuklarına evlenme yardımı verilmesi öngörülmüştür. - Bu Kanunla ilk kez, sigortalı oldukları tarihten önce malul olanlar ile çalışma gücü kayıp oranları % 60'ın altında olanlara yaş koşulu aranmaksızın, belirli sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı ile yaşlılık sigortasından aylık bağlanması hakkı getirilmiştir.
	- Sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için mevcut uygulamada; Bağ-Kur sigortalılarında 240 gün prim ödeme şartı bulunmaktadır.	- Yapılan düzenleme ile Bağ-Kur sigortalıları için bu süre genel sağlık sigortalılarındaki bu süre 30 gün olarak belirlenmiştir.

Yurtdışı hizmet borçlanması	-Mevcut uygulamada bir gün için 3,5 dolar karşılığı prim alınmaktadır	- Bu Kanunla günlük borçlanma bedeli, sigortalının prime esas kazancın alt ve üst sınırı arasında seçeceği tutarın % 32'si olarak belirlenmiştir. - Borçlanmaya esas kazancın alt sınırını farklı bir miktarda belirlemeye Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. - 1989 yılından itibaren zorunlu göçe tabi tutulması nedeniyle Türk vatandaşlığına geçen soydaşlarımızın 3201 sayılı Kanuna göre geldikleri ülkedeki hizmetlerini borçlanabilmelerine imkan sağlanmıştır.
Kadın sigortalılar için getirilen özel düzenlemeler		- Başkasının sürekli bakımına muhtaç derecede özürli çocuğu bulunan kadın sigortalılara, bu Kanundan sonra geçen hizmet sürelerinin dörtte birinin hem prim ödeme gün sayılarına eklenmesi hem de emeklilik yaşından indirilmesi sağlanmıştır. - Kadın sigortalıların doğumdan sonra işten ayrılmış olmaları ve çocuğun yaşaması şartıyla en fazla iki defaya mahsus olmak üzere azami 4 yıllık sürelerini borçlanma imkanı getirilmiştir.
Kayıtdışı istihdam		- İşverenlerin çalıştırdıkları sigortalılara ödedikleri prime tabi tüm ödemelerin bankalar üzerinden yapılması zorunluluğu getirmeye yetki tanımaktadır. - Kamu idareleri ile bankaların, bir takım işlemlerinde sigortalılık sorgulaması yükümlülüğü getirilmesi, yine bu kuruluşların Kurumla veri paylaşımı konusunda düzenlemeler bulunmaktadır. - Kayıt dışı çalıştırmaya yönelik idari para cezaları caydırıcı olacak şekilde artırılmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK FİNANSMAN AÇIKLARININ ÜLKELERE GÖRE MUKAYESELİ ANALİZİ

Sosyal sigorta sisteminin sorunları büyük ölçüde yaşlılık sigortasının yanlış planlamasından kaynaklanmaktadır. Ülkemiz, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında (bkz. Tablo 19) 65 yaş ve üzeri nüfus açısından % 5,7 ile en az orana sahip ülkedir. Bu durum, Avrupa ülkeleri arasında yaşlı bağımlılık oranı en düşük ülkenin Türkiye olduğunu göstermektedir. 65 yaş ve üzeri nüfus ile birlikte 15 yaş altı nüfus da dikkate alındığında % 55,1 gibi büyük bir oranla Avrupa ülkeleri içinde en yüksek oranda bağımlılık oranına sahip ülke Türkiye'dir. Bu iki oran karşılaştırıldığında Avrupa ülkeleri arasında en genç nüfusa sahip olduğumuz görülmektedir. Ancak, bu avantajlı durumun 2020'lerden sonra önemli ölçüde değişmesi beklenmektedir.

Tablo 19- Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı⁵⁵

Ülke	Toplam Nüfus (Milyon)	65 ve daha yukarı yaştakilerin yüzdesi	Bağımlılık oranı 65 yaş üstü + 15 yaş altı nüfus)	Doğuşta yaşam beklentisi		Yasal emeklilik yaşı		Erken emeklilik yaşı	
				E	K	E	K	E	K
Almanya	82	16,4	46,9	75	81,1	65	65	60	60
Avusturya	8	15,6	47,4	75,4	81,5	65	60	61,5	56,5
Belçika	10,2	17	52,2	75,7	81,9	65	63	60	60
İngiltere	59,4	15,8	53,2	75,7	80,7	65	60	-	-
Bulgaristan	7,9	16,1	46,8	67,1	74,8	62,5	57,5	-	-
Çek Cum.	10,2	13,8	43,4	72,1	78,7	61,5	56	58,5	53
Danimarka	5,3	15	49,8	74,2	79,1	65	65	60	60
Estonya	1,4	14,4	47,2	65,8	76,4	63	59	-	-
Finlandiya	5,1	14,9	49,2	74,4	81,5	65	65	60	60
Fransa	59,2	16	53,2	75,2	82,8	60	60	-	-
Hollanda	15,8	13,6	46,9	75,6	81	65	65	-	-
İrlanda	3,8	11,3	49	74,4	79,6	66	66	-	-
İspanya	39,9	17	46,4	75,4	82,3	65	65	-	-
İsveç	8,8	17,4	55,3	77,6	82,6	65	65	61	61

⁵⁵ Social Security throughout the World: Europa 2004 ve Gillion, Colin / Turner, John / Bailey, Clive/ Latulippe, Denis, s.661 vd.

Tablo 19 - Avrupa Ülkelerinde Yaşlılık Sigortası ve Demografik Yapı (Devamı)⁵⁶

Ülke	Toplam Nüfus (Milyon)	65 ve daha yukarı yaştakilerin yüzdesi	Bağımlılık oranı 65 yaş üstü + 15 yaş altı nüfus)	Doğuşta yaşam beklentisi		Yasal emeklilik yaşı		Erken emeklilik yaşı	
				E	K	E	K	E	K
İtalya	57,5	18,1	47,8	75,5	81,9	65	60	-	-
Kıbrıs	0,8	11,5	52,9	76	80,5	65	65	63	63
Letonya	2,4	14,8	47,4	65,7	76,2	62	59,5	60	67,5
Litvanya	3,7	13,4	48,9	67,6	77,7	62,5	59	57,5	54
Lüksemburg	0,4	14,4	49,04	74,06	80,9	65	65	60	60
Macaristan	9,9	14,6	46,2	67,8	76,1	62	59	60	57
Malta	0,4	12,4	48,2	75,9	81	61	60	-	-
Portekiz	10	15,6	47,7	72,6	79,6	65	65	55	55
Polonya	38,6	12,1	45,5	69,8	78	65	60	-	-
Romanya	22,4	13,3	46,1	66,5	73,3	65	60	55	55
Slovakya	5,4	11,4	44,7	69,8	77,6	62	62	-	-
Slovenya	2	13,9	42,4	72,3	79,6	63	60	-	-
Türkiye*	71,8	5,7	55,1	68,3	73,1	60	58	55	50
Yunanistan	10,6	17,6	48,4	75,9	81,2	65	60	60	55

Ülkemizin ortalama yaşam beklentisi, diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında düşük seviyelerdedir. Bu fark, özellikle kadınların yaşam beklentisinin karşılaştırılmasında önemli bir orana ulaşmaktadır. Sigorta sisteminin finansman sorunu, emeklilik yaşı ile yaşam beklentisi arasındaki dengenin sağlanmasıyla yakından ilgilidir.

Sosyal Devlet, sosyal sigortaların finansmanında en önemli rolü oynamaktadır. Bu rol, primli dağıtım sisteminde primlere katılım şeklinde olabileceği gibi, prime katılımın dışında sigorta yardımlarının finansmanı ya da sosyal sigorta açıklarının genel bütçeden karşılanması gibi değişik şekillerde olabilmektedir.

⁵⁶ Türkiye verileri Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü

Tablo 20 - Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı

	Hastalık- Analık	Malüllük	Yaşlılık-Ölüm	İş kazaları- Meslek Hastalıkları	İşsizlik	
Belçika	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı	-işverenin yükümünde sigorta primi ve katkıları	- prim+ devlet katılımı	-vergi
Danimarka	- vergi (1 Ocak 1994'den itibaren iş piyasası fonuna bütün ücretli ve ücretsiz çalışanlarca yatırılan primler, günlük ödeneklerden ileri gelen giderlere devletin katılım payını kapsar.)	-vergi	-ulusal aylık (vergi) -ek aylık (prim)	-prim	-yardımlar devletin yükümünde işçi ve işveren primleri ile İş Piyasası Fonuna yatırılan primler işsizlik yardımlarına ilişkin giderlere devlet katılımını karşılama üzere bu fonda toplanır.	- vergi
Almanya	-prim	-prim	-prim+ devlet katkısı	-prim	-işsizlik sigortası (prim) -işsizlik yardımı (vergi)	-vergi
Yunanistan	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim	-prim
İspanya	-prim+ devlet katkısı	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
Fransa	-prim	-prim	-prim + vergi	-prim	-prim	- vergi
İrlanda	-prim + esas olarak devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi

Tablo 20 - Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı (Devamı)⁵⁷

	Hastalık-Analık	Malüllük	Yaşlılık-Ölüm	İş kazaları-Meslek Hastalıkları	İşsizlik	
İtalya	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
Lüksemburg	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-özel vergi	-prim + vergi
Hollanda	-prim	-prim	-prim	-uygulama yok	-prim	-vergi
Avusturya	-prim + devlet katılımı (hastaneler için)	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı
Portekiz	-primler + vergi	- primler	- primler	- Kazalar: sigorta primi - Meslek hastalıkları: prim	-primler	- primler + devlet katılımı
Finlandiya	-kamu sağlığı sektörü: yerel mercilerce finansman -hastalık sigortası: prim + devlet katılımı	-ulusal aylık: -prim + devlet katılımı -kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	*ulusal aylık (yaşlılık ve ulusal ölüm aylığı): -yaşlılık: prim+devlet -ölüm: vergi *kazanca bağlı aylık: prim+tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	-işveren katılımı	*baz yardımlar: vergi *kazanca bağlı yardım: sigortalı-işveren-devlet	-vergi
İsveç	-prim+ devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi
İngiltere	-prim+ vergi	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-vergi	-prim + devlet katılımı	-vergi

⁵⁷ Missoc (Mutual Information System on Social Protection), Social protection in the Member States of the European Union şof the European Economic Area and in Switzerland , 2004; ayrıca bkz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Kılavuzu, Ankara 2000. s.325

Yukarıda, bazı Avrupa Birliği ülkelerinde (bkz. Tablo 20) sigorta kolları itibariyle finansmana katılım şekli gösterilmektedir. Devletin sosyal sigortaya katkısı göz ardı edilemeyecek ölçüde belirgindir.

3.1. BAZI AB ÜLKELERİNDE YILLAR İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİK HARCAMALARININ GSYİH İÇİNDEKİ ORANI

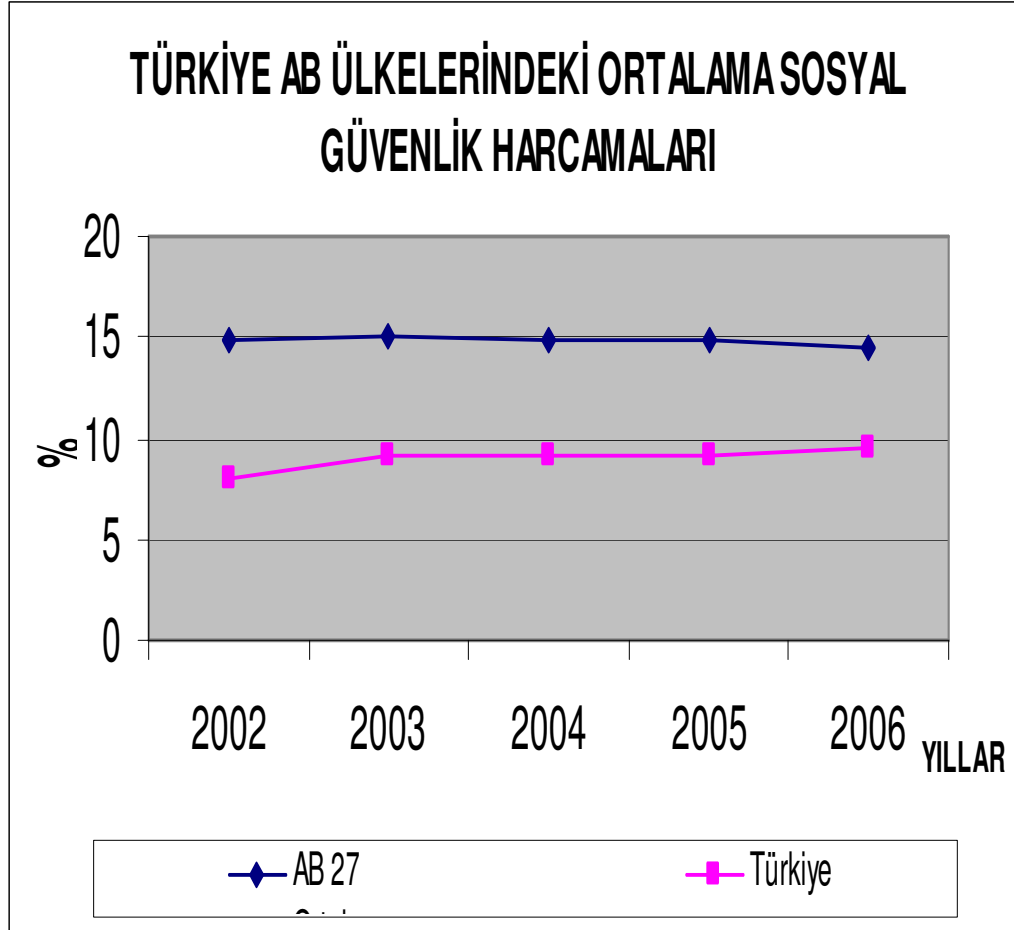
Bazı Avrupa Birliği ülkelerinde Sosyal Güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki oranına bakıldığında, sosyal güvenlik harcamalarının en düşük orana sahip olduğu ülkenin Çek Cumhuriyeti ve Güney Kıbrıs'tan sonra Türkiye'dir. Yıllar itibariyle Avrupa Birliği ortalaması incelendiğinde, bu oranın ülkemizde giderek yükseldiği ve Avrupa Birliği ortalamasına yaklaştığı görülmektedir.

Tablo 21 - Bazı AB Ülkelerinde Yıllar İtibariyle Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranları

Ülkeler	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belçika	18	18	18	19	19	19	19
Çek Cum.	5	5	6	6	6	6	5
Almanya	21	21	22	22	21	21	20
Güney Kıbrıs	5	5	6	6	6	7	7
Fransa	23	23	24	24	24	25	24
İtalya	17	16	16	17	17	17	17
Slovakya	16	16	16	13	13	13	13
AB (27 ülke) Ortalaması	-	-	14,8	15,1	14,8	14,8	14,5
Türkiye	6,6	7,4	8	9,1	9,1	9,2	9,5

Tablo 21 ve Grafik 8'de görüldüğü gibi Avrupa Birliği ortalaması 2002 yılında %14,8 iken 2003 yılında % 15,1'e çıkmıştır. 2006 yılı ortalamasına bakıldığında ise bu oran %14,5'e gerilemiştir. Buna karşın Türkiye ortalaması artan nispi bir seyirle 7 yıl içerisinde %6,6'dan % 9,5 mertebesine ulaşmıştır.

Grafik 8



Öte yandan sosyal güvenlik açıklarının GSYİH içindeki oranı incelendiğinde Bulgaristan, Fransa, Hollanda ve Avusturya dışındaki Avrupa birliği ülkelerinde sosyal güvenlik açığının olmadığı görülmektedir. Tablo 22’de de görüleceği gibi Sosyal Güvenlik açıklarının GSYİH içindeki oranı Bulgaristan’da % 0,5 , Fransa’da % 0,3 , Hollanda’da % 0,2 , Avusturya’da % 0,02 iken Türkiye’de % 2,4 gibi yüksek bir orana ulaşmaktadır. Bu oranın yüksek olmasının temel nedenlerinden biri Türkiye’de prim gelirlerinin Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla oldukça düşük olmasıdır.

Tablo 22 - Bazı AB Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Açıklarının GSYİH İçindeki Oranı⁵⁸

2006 Yılı	
Ülkeler	Sosyal Güvenlik Açıklarının GSYİH İçindeki Oranı (%)
Belçika	Açık Yok
Bulgaristan	0,5
Çek Cum.	Açık Yok
Danimarka	Açık Yok
Almanya	Açık Yok
Estonya	Açık Yok
İrlanda	Açık Yok
Yunanistan	Açık Yok
İspanya	Açık Yok
Fransa	0,3
Lüksemburg	Açık Yok
Macaristan	Açık Yok
Hollanda	0,2
Avusturya	0,02
Türkiye	2,4
Not: Türkiye verisi TÜİK tarafından güncellenen yeni GSYİH rakamı kullanılarak hesaplanan SGK verisidir	

⁵⁸ EUROSTAT

3.2. BAZI AB ÜLKELERİNDE PRİM GELİRLERİNİN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI

Avrupa Birliği ülkelerinde Sosyal Güvenlik prim gelirlerinin GSYİH içindeki oranı bazı ülkelerde % 16'ya kadar yükselmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması ise % 11 seviyesindedir. Ülkemizde ise bu oran % 5,5 gibi oldukça düşük bir seviyede seyretmektedir.

Tablo 23 - Bazı AB Ülkelerinde Prim Gelirlerinin GSYİH İçindeki Oranı⁵⁹

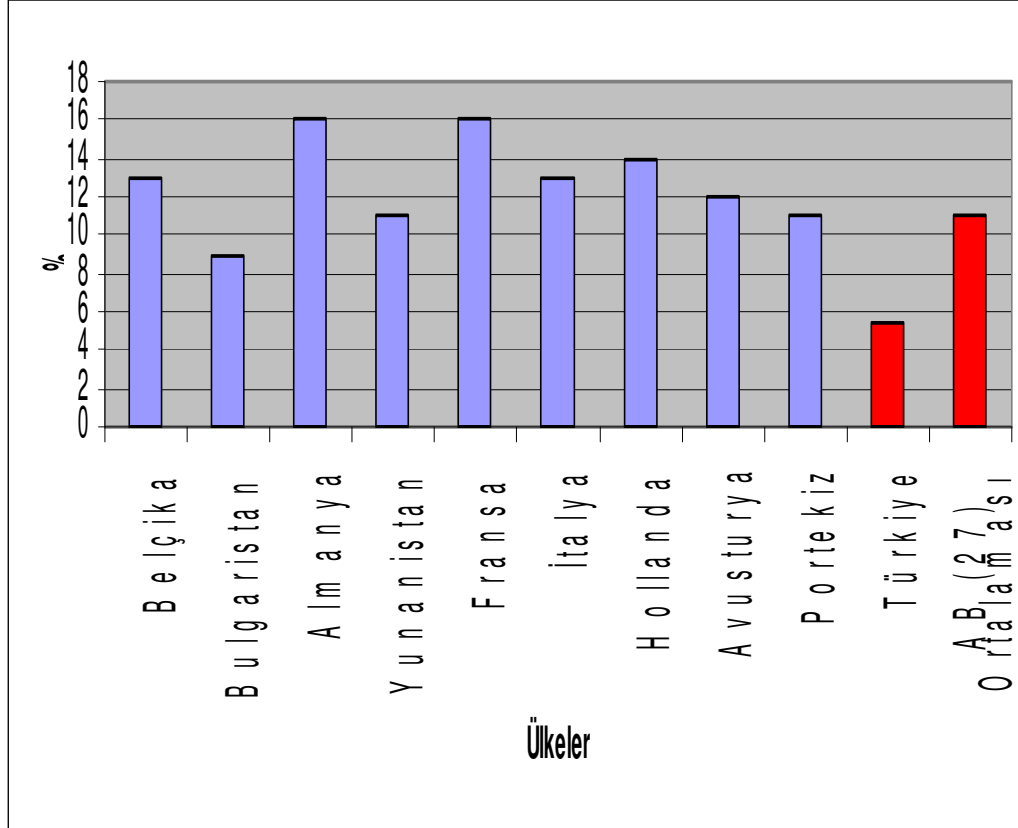
2006 YILI	
Ülkeler	Prim Gelirlerinin GSYİH İçindeki Oranı %
Belçika	13
Bulgaristan	9
Almanya	16
Yunanistan	11
Fransa	16
İtalya	13
Hollanda	14
Avusturya	12
Portekiz	11
Türkiye	5,5
AB (27) Ortalaması	11

Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'de prim gelirlerinin GSYİH içindeki oranı kıyaslandığında Grafik 9'da da görüleceği gibi Türkiye ile Avrupa Birliği

⁵⁹ EUROSTAT

ortalaması arasında % 50 gibi ciddi bir fark olduğu daha net göze çarpmaktadır.

Grafik 9 - Bazı AB Ülkelerinde Prim Gelirlerinin GSYİH İçindeki Oranı(%)



3.3. DÜNYA GENELİNDE BAZI SAĞLIK HARCAMALARI GÖSTERGELERİ

Dünya Bankası tarafından dünya ülkeleri;

- Düşük Gelirli Ülkeler,
- Orta Altı Gelirli Ülkeler,
- Orta Üstü Gelirli Ülkeler,
- Yüksek Gelirli Ülkeler, olmak üzere dört kategoride değerlendirilmektedir.

Bu değerlendirme yapılırken Kişi Başı GSMH'sı 766 USD'nin altında kalan ülkeler "Düşük Gelirli", Kişi Başı GSMH'sı 766 USD ile 3.035 USD arasında kalan ülkeler "Orta Altı Gelirli", Kişi Başı GSMH'sı 3.035 USD ile 9.385 USD arasında kalan ülkeler "Orta Üstü Gelirli" ve Kişi Başı GSMH'sı 9.385 USD'nin üzerinde kalan ise "Yüksek Gelirli Ülkeler" olarak sınıflandırılmıştır.

Bu sınıflandırmaya göre toplam sağlık harcamasında kamunun payı Düşük Gelirli Ülkelerde % 29, Orta Altı Gelirli Ülkelerde % 42, Orta Üstü Gelirli Ülkelerde % 56 ve Yüksek Gelirli Ülkelerde % 65 olarak gerçekleşmiştir. Orta-Üst gelir seviyesindeki ülkeler arasında yer almasına rağmen Türkiye'de bu oran % 72 olarak gerçekleşmiştir.

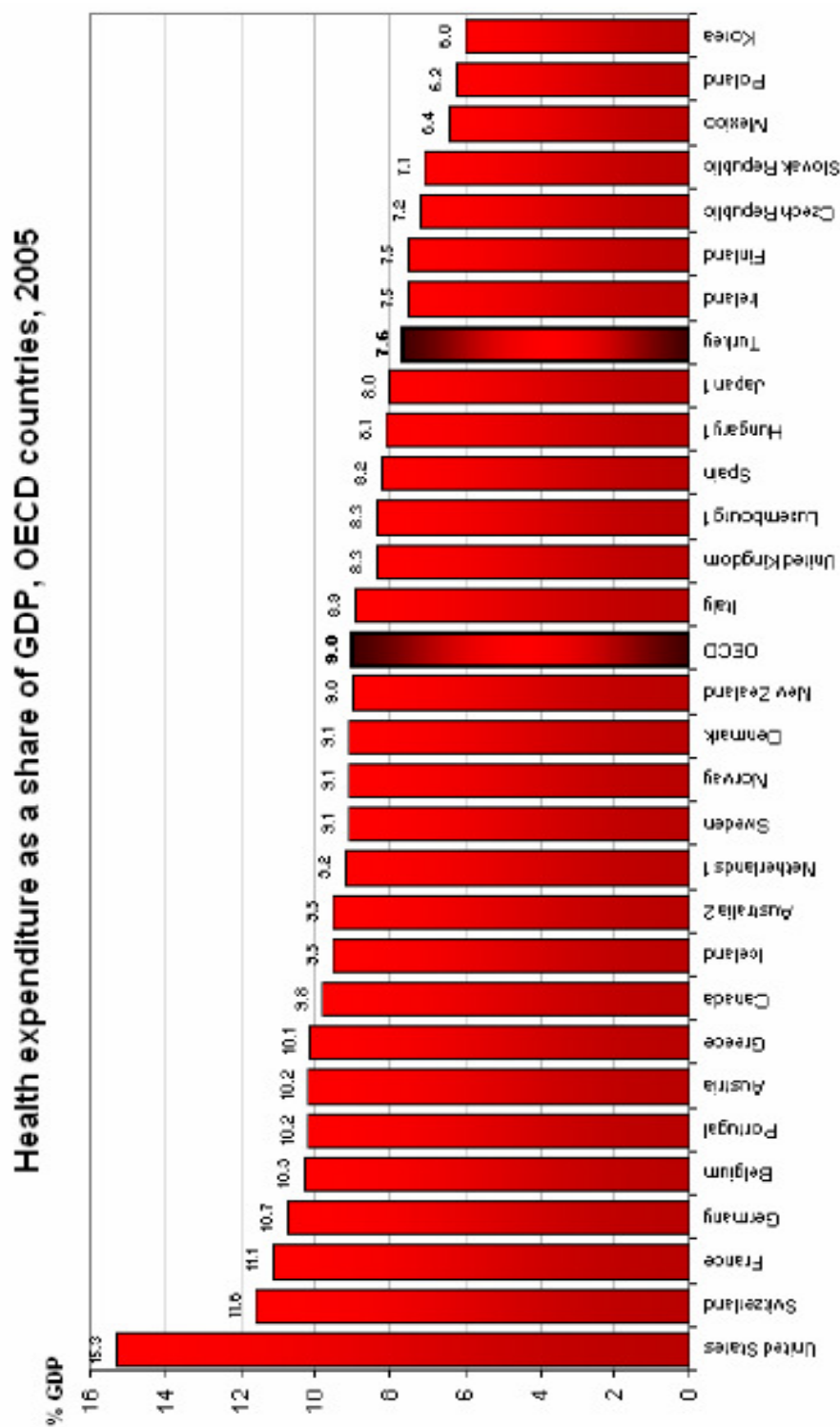
Yine bu sınıflandırma baz alınarak ülkeler arasında karşılaştırma yapıldığında toplam sağlık harcamasında sosyal sigorta kurumlarının payı şu şekilde gerçekleşmiştir:

- Düşük Gelirli Ülkeler	% 2
- Orta Altı Gelirli Ülkeler	%15
- Orta Üstü ve Yüksek Gelirli Ülkeler	% 30
- Sahra Afrikası	% 2
- Güney Asya	% 8
- Türkiye	%39

Toplam sağlık harcamasında sosyal sigorta kurumlarının payı düşük gelirli ülkelerde oldukça sınırlıdır. Düşük ve orta gelirli ülkelerde sağlık finansmanında en adaletsiz kaynak olan cepten ödemeler ön plandadır. Bu ülkelerin yetersiz sağlık harcamalarının % 50'sinden fazlasını cepten ödemeler oluşturmaktadır. Toplam sağlık harcamasında cepten ödemelerin payı, Düşük Gelirli ülkelerde % 60, Orta Gelirli ülkelerde % 40, Yüksek Gelirli ülkelerde % 20 iken Türkiye'de bu oran % 20 seviyesindedir.

Bazı dünya ülkeleri ve Türkiye'de Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı Grafik 10 ve Tablo 24'de gösterilmiştir. Buna göre OECD ülkeleri genel ortalaması % 9,0 iken Türkiye'de bu oran % 7,6 seviyesindedir ki; bu oranın altında İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Slovakya, Finlandiya gibi sınırlı sayıda ülke vardır.

Grafik10



1. 2004. 2. 2004/15. Sources: OECD Health Data 2007, July 2007.

Tablo 24 - Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı

Ülkeler	Toplam Sağlık Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı %
Belçika	10,5
Çek Cum.	7,2
Danimarka	9,1
Almanya	10,7
İrlanda	7,5
Yunanistan	10,1
İspanya	8,2
Fransa	11,1
İtalya	8,9
Avusturya	10,2
Polonya	6,2
Portekiz	10,2
Slovakya	7,1
Finlandiya	7,5
İsveç	9,1
İngiltere	8,3
Türkiye	7,6

3.4. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE VE TÜRKİYE'DE 65 YAŞ ÜZERİ NÜFUSUN BAZI YÜZDELERE ULAŞMA TARİHLERİ VE ÖNGÖRÜLER

Sosyal Güvenlik sistemlerinin temel problemlerinden biri yaşlı nüfustur. Çünkü bu nüfus pasif sigortalı kapsamındadır ve sistemlerin açık vermesinde önemli bir etkindir. Bu nedenle ülkeler, yaşlı nüfusun genç nüfusa oranını gözlemlemek ve hangi tarihte hangi seviyeye ulaşacağını öngörmek

durumundadırlar. Bu durum planlama açısından büyük önem taşımaktadır. Türkiye, gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında genç bir nüfusa sahiptir. Ancak çok hızlı bir şekilde yaşlanmaktadır. 65 yaş üzeri nüfusun 65 yaş altı nüfusa oranı, Fransa'da 1865, İsveç'te 1890, ABD'de 1945 yıllarında % 7 seviyesine ulaşmıştır. Türkiye'de ise bu orana 2012 yılında ulaşılacağı öngörülmektedir. Yine İsveç'te 1975, Fransa'da 1980 yıllarında bu oran % 14'e ulaşmıştır. ABD'de 2020 yılında, Türkiye'de ise 2037 yılında bu orana ulaşılacağı öngörülmektedir. Bu gösterge ilk bakışta Türkiye nüfusunun genç bir nüfus olduğu şeklinde yorumlansa da, ülkelerin % 7'den % 14'e ulaşma hızına bakıldığında Türkiye'nin süratle yaşlanma eğilimine girdiği görülecektir. Zira bu oranlara Fransa'da 115 yılda, İsveç'te 85 yılda ulaşılmış ve ABD'de 75 yılda ulaşılacağı öngörülmekteyken; Türkiye'de % 7'den %14 oranına sadece 25 yılda ulaşılacağı öngörülmektedir.

Tablo 25 - Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de 65 Yaş Üstü Nüfusun Bazı Yüzdelere Ulaşma Tarihleri⁶⁰

Ülke adı	% 7 (*)	% 14 (*)	Yıl olarak geçiş süresi
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
B. Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2037	25

(*) 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaşa oranı

Bazı Avrupa Birliği ülkelerinde 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfusa oranı ve Emeklilik harcamalarının GSYİH içindeki oranı Türkiye'ye kıyasla yüksektir. Ancak ülkeler kendi içinde -bu oranlar dikkate alınarak-

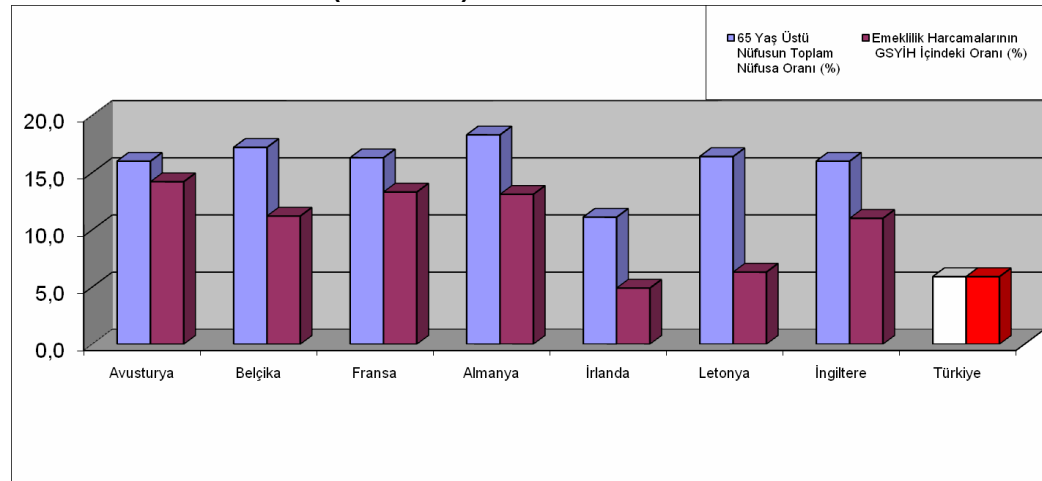
⁶⁰ Joshi (Japonya Sağlık ve Sosyal Bakanlığı), ILO ve T. Güney

değerlendirildiğinde Türkiye'de harcamaların yüksek olduğu görülecektir. Bunun nedeni irdelendiğinde, daha önceki erken emeklilik uygulamalarından kaynaklandığı görülecektir.

Tablo 26 - Bazı AB Ülkelerinde Emeklilik Harcamaları ve 65 Yaş Üstü Nüfus⁶¹

2005 Yılı		
Ülkeler	65 Yaş Üstü Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı (%)	Emeklilik Harcamalarının GSYİH İçindeki Oranı (%)
Avusturya	16,0	14,2
Belçika	17,2	11,2
Fransa	16,3	13,3
Almanya	18,3	13,1
İrlanda	11,1	4,9
Letonya	16,4	6,3
İngiltere	16	11
Türkiye	5,9	5,9

Grafik 11 - Türkiye ve Bazı AB Ülkelerinde 65 Yaş Üstü Nüfus ve Emeklilik Harcamaları (2005 Yılı)



⁶¹ EUROSTAT, OECD Health Data 2007

Türkiye için emeklilik harcaması verisi 2005 yılı itibarıyla SGK'dan alınmıştır. GSYİH olarak TÜİK tarafından güncellenen veri kullanılmıştır.

Tablo 27 - 65 Yaş Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı

Ülkeler	65 Yaş Üstü Nüfusun Toplam Nüfus İçindeki Oranı (%)
Belçika	17,2
Çek Cum.	14,2
Danimarka	15,2
Almanya	19,3
İrlanda	11,1
Yunanistan	18,5
İspanya	16,7
Fransa	16,2
İtalya	19,7
Avusturya	16,5
Polonya	13,3
Portekiz	17,1
Slovakya	11,7
Finlandiya	16
İsveç	17,3
İngiltere	16
Türkiye	5,9

3.5. ÜLKELER BAZINDA AKTİF-PASİF ORANI VE ÇALIŞABİLİR NÜFUSUN YAŞLI NÜFUSA ORANI

Ülkeler bazında aktif pasif sigortalı oranına bakıldığında OECD ülkeleri ortalaması 2,1 , Latin Amerika ülkeleri ortalaması 4,1 , Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri ortalaması 3,3 , Doğu Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği ülkeleri ortalaması 1,6 , Afrika ülkeleri ortalaması 15,2 , Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri ortalaması 4,9 iken Türkiye’de bu oran 2,0’dır.

Yine çalışabilir nüfusun yaşlı nüfusa oranına bakıldığında OECD ülkeleri ortalaması 2,9 , Latin Amerika ülkeleri ortalaması 6,0 , Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri ortalaması 6,6 , Doğu Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği ülkeleri ortalaması 3,5 , Afrika ülkeleri ortalaması 8,3 , Doğu Asya ve Pasifik ülkeleri ortalaması 6,7’dir. Buna karşın Türkiye’de bu oran 7,1 olarak gerçekleşmektedir.

Tablo 28’e göre Türkiye’de aktif-pasif sigortalı oranı ile çalışabilir nüfusun yaşlı nüfusa oranı karşılaştırıldığında ciddi bir farkın olduğu görülmektedir. Bu durum, ülkemizde istihdam sıkıntısının yaşandığının ve/veya kayıtdışı istihdamın yaygın olduğunun göstergesidir. Aktif-pasif sigortalı oranına bakıldığında, OECD ülkeleri ile hemen hemen aynı oranlarda olması yanıltıcı olmamalıdır. Zira OECD ülkelerindeki yaşlı nüfusun fazlalığı, aktif pasif sigortalı oranının düşüklüğünü açıklar nitelikte iken aynı durum ülkemiz için söz konusu değildir.

Diğer yandan ülkemizde çalışabilir nüfusun yaşlı nüfusa oranının yüksekliği, aktif-pasif sigortalı oranının ise düşüklüğü genç yaşta emekliliğin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bu iki oran arasındaki uçurum, genel olarak Türkiye’de yıllardır süregelen sosyal güvenlik finansman açıklarının temel nedenini oluşturmaktadır. Ülkeler arasında her hizmet yılı için emekliliğe sevk edilen sigortalıların oranına bakıldığında da aynı olumsuz durum görülecektir.

Tablo 28 - Ülkeler Bazında Aktif-Pasif Oranı ve Çalışabilir Nüfusun Yaşlı Nüfusa Oranı

OECD - Yüksek gelir grubu	Aktif / Pasif Sigortalı	20-59 yaş arası nüfus / 60 yaş üzeri nüfus
AED	3,0	2,9
Kanada	2,5	3,4
Ahırya	1,9	3,5
İngiltere	2,5	2,8
Fransa	2,1	2,6
İtalya	1,4	2,7
Portekiz	1,8	2,6
İspanya	1,8	2,9
Yunanistan	2,3	2,7
Latin Amerika ve Karayipler	4,1	2,4
Ajartın	1,6	6,0
Brezilya	1,7	3,7
Şili	4,1	7,1
Meksika	8,0	5,7
Peru	3,2	7,8
Kuzey Afrika ve Orta Doğu	3,3	7,0
Cezayir	2,9	6,6
Mısır	2,9	7,7
İsrail	3,2	6,8
Tunus	4,9	4,6
		6,8

Kaynak: Dünya Bankası

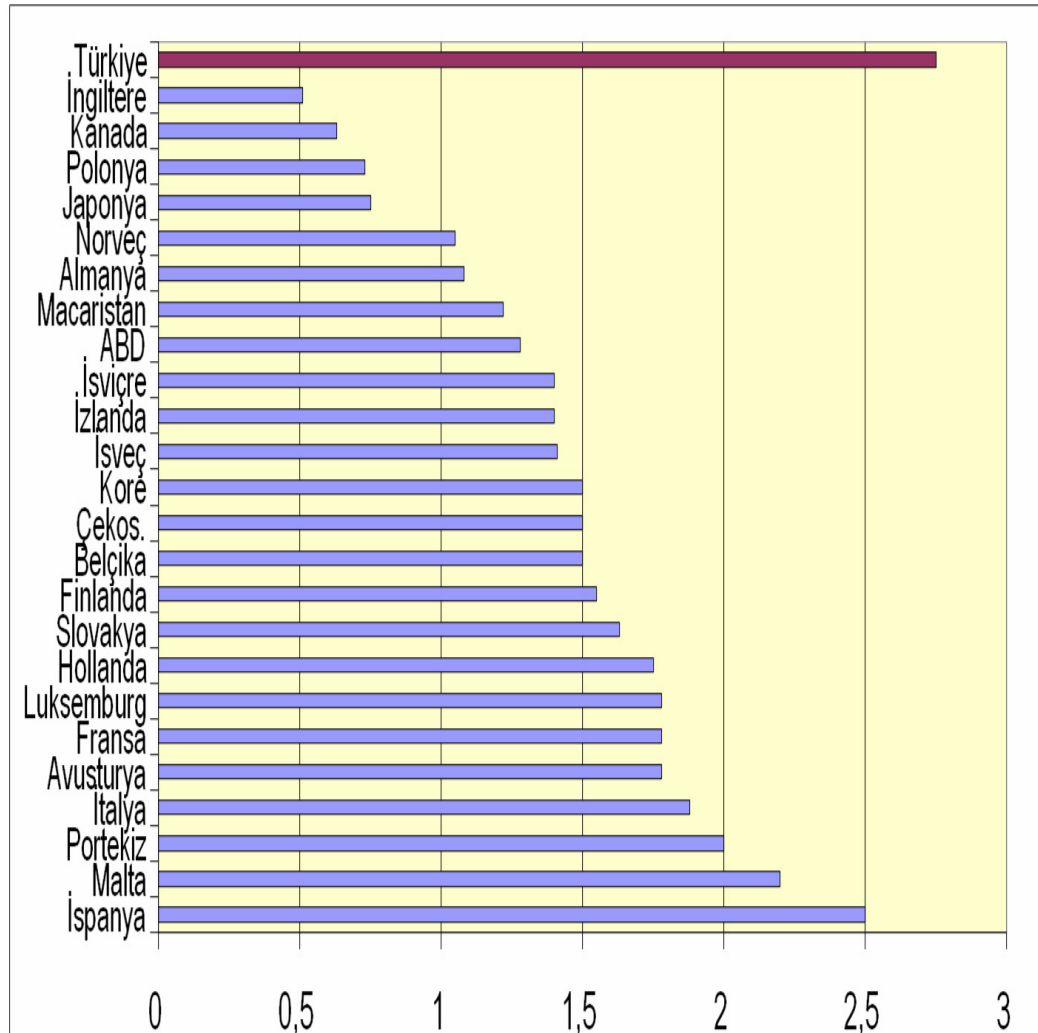
Doğu Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği	Aktif / Pasif Sigortalı	20-59 yaş arası nüfus / 60 yaş üzeri nüfus
Azerbaycan	1,5	3,5
Bulgaristan	1,2	5,4
Çek Cumhuriyeti	1,9	2,6
Estonya	1,7	3,2
Macaristan	1,3	3,0
Kazakistan	1,5	2,8
Polonya	1,9	5,3
Romanya	1,7	3,4
Ukrayna	1,3	3,1
Afrika - Güney Sahra	15,2	2,9
Doğu Asya ve Pasifik	4,9	8,3
Çin	5,3	6,7
Endonezya	2,6	5,8
Kore	8,3	7,4
Singapur	12,5	6,3
Vietnam	1,8	5,6
Türkiye	2,0	6,2
		7,1

Türkiye 2006 yılı için	1,8	6,35
------------------------	-----	------

3.5.1. Her Hizmet Yılı İçin Emekli Aylığı Bağlama Oranı

Ülkemizde sosyal güvenlik finansman açıklarının artmasının nedenlerinden biri de her hizmet yılı için emekli aylığı bağlama oranıdır. Grafik 12’de de görüldüğü gibi diğer ülkelerle kıyaslandığında her yıl için emekliliğe sevk edilen çalışan sayısının en yüksek ülke Türkiye’dir. Örneğin İngiltere’de bu oran % 0,5 , Almanya’da % 1,1 , Belçika’da % 1,5 , Portekiz’de %2,0 ve bu ülkelerin içerisinde en yüksek orana sahip olan İspanya’da % 2,5 iken Türkiye’de bu oran % 2,8 dolaylarındadır.

Grafik 12



3.5.2. Emekli Ayıklarının Ortalama Ücrete Oranı

Emekli aylıklarının ortalama ücrete oranı OECD ülkelerinde % 70,1'dir. Bu oran örneğin; İngiltere'de %41,1 , Almanya'da % 58,0 , Fransa'da 63,1 iken Türkiye'de ise % 104,0'dür.

Tablo 29 - Emekli Ayıklarının Ortalama Ücrete Oranı⁶²

Ülke	Ort.Kazanç (SGP)	Emekli Aylığı / Ortalama Ücret
İngiltere	43.881 \$	% 41,1
Belçika	41.151\$	% 63,0
Almanya	45.898\$	% 58,0
Fransa	32.199 \$	% 63,1
Polonya	15.858 \$	% 74,9
Macaristan	13.682 \$	% 102,2
Türkiye	16.788 \$	% 104,0
OECD Ort.	30.156 \$	% 70,1

3.6. ÜLKELERE GÖRE EMEKLİLİK YAŞLARI

Yakın zamana kadar Türkiye'de çalışan kadınlar 20, erkekler ise 25 yıl hizmet süresinden sonra emekliliğe hak kazanmaktaydılar. Bu uygulama ile 20 yaşında çalışmaya başlayan kadın 40, erkek ise 45 yaşında emekli olmaktaydı. Tablo 30'de de görüldüğü gibi Türkiye'de daha önce uygulanan emeklilik sistemi sonucu ortaya çıkan emeklilik yaşı dünya ortalamasının çok altında kalmaktaydı. Yapılan düzenlemeler sonucu 4447 sayılı kanuna göre 2000 yılından sonra ilk defa işe giren kadın sigortalılara 58, erkek sigortalılara ise 60 yaşında emekli olma sınırı getirildi. Son olarak da 5510

⁶² OECD, Pensions At A Glance 2007

sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda; mevcut çalışanların emeklilik yaşı konusunda 2036 yılında kadar bir değişiklik bulunmamaktadır. 2036 yılından sonra emekli olacaklarda ise kademeli bir artışla erkeklerde 2044 yılında, kadınlarda 2048 yılında 65 yaş uygulanacaktır.

Tablo 30 – Ülkelere Göre Emeklilik Yaşları⁶³

ÜLKELER	EMEKLİLİK YAŞLARI (YIL)	
	KADIN	ERKEK
YUNANİSTAN	65	65
İSPANYA*	65	65
İRLANDA	65	65
İTALYA	60	65
HOLLANDA	65	65
PORTEKİZ	65	65
İSVEÇ	65	65
LİTVANYA	59	62,5
POLONYA	60	65
SLOVENYA	63	65
KIBRIS	65	65
MACARİSTAN	62	62
NORVEÇ	67	67
İSVİÇRE	64	65
AMERİKA **	65	65

*İspanya'da tehlikeli işlerde çalışanların emeklilik yaşlarında farklılıklar oluşabilmektedir.

** 2027 yılına kadar kademeli olarak 67'ye yükseltilecektir.

⁶³ Avrupa Birliği ve Avrupa Ekonomik Alanındaki Ülkelerin Sosyal Koruma Alanında Ortak Bilgi Sistemleri, 2006, (MISSOC-2006), Edward Whitehouse " OECD, Latin Amerika/Karayipler, Doğu Avrupa/Merkez Asya Ülkelerinde Emeklilik Sistemi Analizi", OECD-2003

Tablo 31 - Emeklilik Yaşı ve Yaşam Beklentisi Mukayesesi

Ülke	Emeklilik Yaşı		Yaşam Beklentisi*	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Macaristan	62	62	85,0	80,8
Almanya	65	65	86,6	83,2
Japonya	65	65	88,7	85,8
ABD	67	67	87,3	83,8
Slovakya	62	62	85,1	81,1
Meksika	65	65	84,8	80,9
Polonya	60	65	85,6	81,5
Türkiye	58 (44)	60 (48)	83,0	80,0

*2040 yılı için, 65 yaşındaki bir kişinin yaşam beklentisidir.

3.7. REFORM SÜRECİ ÖNCESİ VE SONRASINDA OECD ÜLKELERİ VE BAZI ALT-ORTA GELİR DÜZEYİNDEKİ ÜLKELERLE TÜRKİYE'NİN KARŞILAŞTIRILMASI

Dünya genelinde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal güvenlik sisteminin yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi konusunda sağlanan başarılar önemli maliyet artışlarını da beraberinde getirmiştir. 1960'lı yılların başında OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının GSYİH içindeki payı % 3 ila % 12 arasında değişirken bu oran, 1970'li yılların sonuna doğru % 7 ila % 23 arasında değişen oranlara ulaşmıştır. Bugün gelinen noktada, gelişmiş ülkelerin sosyal güvenlik harcamaları GSYİH'larının % 25 ila % 35'i arasında değişen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, istisnalar dışında, sosyal güvenlikle ilgili harcamaların GSYİH içindeki payı % 3 ila % 15 arasında değişmektedir.⁶⁴

⁶⁴ Tüsiad, 1997

Türkiye'de sosyal güvenlik harcamaları için toplam gelirden ayrılan pay OECD ülkelerine göre oldukça düşüktür. Ancak, uluslararası kuruluşlarca alt-orta gelir grubu olarak sınıflandırılan bazı ülkelerle kıyasladığımızda, bu oranın Brezilya ve Şili dışındaki ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 32 - Sosyal Güvenlik Harcamalarının GSYİH İçindeki Payı⁶⁵

OECD Ülkeleri	1994	Alt Orta Gelir Grubundaki Ülkeler	1990 - 1991
Belçika	27,0	Arjantin	3,7
Danimarka	33,7	Brezilya	7,5
Almanya	30,7	Bolivya	2,1
Yunanistan	16,0	Kamerun	1,3
İspanya	23,6	Şili	6,5
Fransa	30,5	Kolombiya	2,1
İrlanda	21,1	Ekvator	0,3
İtalya	25,3	Guatemala	0,6
Lüksemburg	24,9	Malezya	1,5
Hollanda	32,3	Filipinler	0,5
Avusturya	30,2	Türkiye	5,1
Portekiz*	19,5		
Finlandiya	34,8		
İngiltere	28,1		

* 1995 yılı verisi kullanılmıştır.

Tablo 33'teki verilere göre, OECD ülkeleri için sosyal güvenlik gelirlerine kamu, işveren ve işçilerin katkılarına baktığımızda, devletin katkısının yüzde 19 ile yüzde 76 arasında değiştiği görülmektedir. Türkiye'de ise, sosyal güvenlik gelirlerine devletin hiçbir katkısının olmaması dikkat çekicidir. Dolayısıyla, Türkiye özelinde sosyal güvenlik sisteminin neredeyse tamamen özel kesimce finanse edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

⁶⁵ Türk-İş Yıllığı, 1997, Dünya Bankası, 1994

Tablo 33 - Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri⁶⁶

	Yüzde Değerler (1)			
	Kamu Katkısı	İşveren Primleri	Ücretli Primleri	Bağımsız Primler
	1994	1994	1994	1994
Vergileme Ağırlıklı Ülkeler				
-Danimarka	75,6	9,2	10,1	-
-İrlanda	61,0	23,0	13,7	1,5
-İngiltere (2)	43,9	26,1	14,5	0,7
-Lüksemburg	42,5	29,4	18,5	2,6
Prim Ağırlıklı Ülkeler				
-Fransa	21,5	49,0	22,1	4,4
-Yunanistan	19,1	45,7	26,6	-
Karma Finansman Ülkeleri				
-Belçika	20,1	43,1	24,1	1,4
-Hollanda	15,8	20,1	37,1	1,9
-Almanya	26,6	38,3	22,5	1,0
-İspanya	29,6	50,2	9,2	4,5
-İtalya	34,9	46,5	10,3	5,9
-Portekiz	37,4	34,4	18,7	2,1
Türkiye (3)	-	58,2	41,8	-

(1) % 100'e ulaşmak için "Çeşitli Gelirler eklenmelidir. Çeşitli gelirlerin ağırlıklı bölümü menkul kıymet gelirlerinden oluşmaktadır.

(2) 1994 için 1993 verileri kullanılmıştır.

(3) 1993 yılı verileri kullanılmıştır.

Tablo 34'te, OECD ülkeleri ve bazı gelişmekte olan ülkelerdeki demografik yapı ve emeklilik yaşıyla ilgili göstergeler yer almaktadır. Bu veriler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında belirgin bir demografik farklılığa işaret etmektedir. Hemen hemen bütün OECD ülkelerinde 60 yaşın üzerindeki nüfus, toplam nüfusun beşte birine yakındır. Diğer ülkelerde ise bu oran % 5 ila % 8 arasında değişmektedir. Brezilya ve Şili dışında, OECD ülkeleri ile Alt-Orta Gelir Grubundaki ülkelerin nüfus yapısındaki farklılaşma emeklilik yaşıyla ilgili sınırlamalara yansımıştır. Türkiye'de ise emeklilik yaşıyla ilgili sınırlama 1992 yılında yapılan bir yasal düzenlemeyle kaldırılmıştır. Türkiye özelinde emeklilik için başvuruların ortalama yaşı referans

⁶⁶ Türk-İş Yıllığı (1997)

alındığında, bütün bu ülkeler arasında en erken emeklilik yaşının ülkemizde geçerli olduğu görülmektedir. Ancak, emeklilik yaşıyla ilgili göstergelere, emeklilik yaşının ortalama yaşam beklentisine oranı alınarak bakıldığında, bu saptamanın özellikle erkekler için pek de doğru olmadığı ortaya çıkmaktadır. Uluslararası eğilimlere bakıldığında, emeklilik yaşının yaşam beklentisine oranının kadınlarda bu standartların altında olduğu, erkeklerde ise uluslararası standartlara yakın olduğu görülmektedir.

Tablo 34 - Demografik Yapı ve Emeklilik Yaşıyla İlgili Bazı Göstergeler⁶⁷

	60 Yaş Üzeri Toplam Nüfus	Emeklilik Yaşları		Emeklilik Yaşının Yaşam Beklentisine Oranı	
		Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
OECD Ülkeleri					
Belçika	20,7	65	65	0,83	0,79
Danimarka	20,2	67	67	0,85	0,85
Almanya	20,3	65	65	0,84	0,84
Yunanistan	20,2	65	60	0,83	0,77
İspanya	18,5	65	65	0,84	0,84
Fransa	18,9	60	60	0,77	0,77
İrlanda	15,2	65	65	-	-
İtalya	20,6	60	55	0,77	0,71
Lüksemburg	19,3	65	65	-	-
Hollanda	17,8	65	65	0,82	0,77
Avusturya	20,2	65	60	0,82	0,73
Portekiz	18,0	65	62	0,87	0,83
Finlandiya	18,4	65	65	-	-
İsveç	22,9	65	65	0,83	0,83
İngiltere	20,8	65	60	0,86	0,79
Alt Orta Gelir Grubundaki Ülkeler					
Brezilya	6,7	65	60	-	-
Bolivya	5,4	55	50	-	-
Kamerun	5,8	60	60	-	-
Şili	8,7	65	60	0,90	0,83
Kolombiya	6,0	60	55	0,78	0,74
Ekvator	5,5	55	55	0,80	0,80
Guatemala	4,9	60	60	0,78	0,77
Malezya	5,7	55	55	0,74	0,71
Filipinler	5,3	60	60	0,79	0,78
Türkiye (1)	7,1	47	51	0,80	0,67

(1) Emeklilik yaş sınırı kaldırıldığı için 1994 yılında emekli aylığı alanların ortalama yaşı verisi kullanılmıştır.

⁶⁷ Dünya Bankası (1994), TÜGİAD (1997), SSK (1994)

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar Türkiye'ye özgü değildir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları farklıdır. Bu farklılıklara rağmen, bugün gelinen noktada, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak noktalar taşımaktadır.

Tek katmanlı sistemlerden çok katmanlı sistemlere geçiş dönemi, bütün ülkelerin başlangıç koşullarındaki farklılaşmalar nedeniyle kuşkusuz her ülkede kendine özgü bir yol izlemektedir. Örneğin, devletin sosyal güvenliğe katkısının ve yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yüksek olduğu, herkese asgari ve yeterli bir gelir garantisinin sağlandığı gelişmiş ülkelerdeki tartışmalar ve çözümler bireysel tasarrufa dayalı özel sigortacılık uygulamalarının yaygınlaştırılması, devletin katkısının zaman içinde azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi konular etrafında şekillenmektedir.

Türkiye'de 2008 yılında hayata geçirilen Sosyal Güvenlik Reformu'nun amacına ulaşabilmesi için özellikle aşağıdaki hususların ciddiyle takip edilmesi gerekmektedir.

a) Sosyal güvenlik devlet politikasına dönüştürülmelidir.

Sosyal sigorta uygulamaları siyasi iktidarların müdahalesinden kurtarılarak, bir devlet politikası haline getirilmelidir.

b) Toplumda sosyal güvenlik bilinci oluşturulmalıdır.

Toplumda bir sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması için, sosyal güvenlik dersinin ilk, orta ve yükseköğrenim müfredatlarına konması ile işe başlanmalıdır. Her vatandaş, sosyal güvenliğin önemini okul yıllarında kavramalıdır. Bu nedenle, ilköğretim düzeyinde ve üniversitelerin bütün bölümlerinde sosyal güvenlik dersleri mutlaka zorunlu hale getirilmelidir.

c) Sosyal güvenlik sisteminde üst kurul oluşturulmalıdır.

Sosyal güvenlik sistemi için Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu benzeri bir üst kurul oluşturulmalıdır. Böylelikle, sosyal güvenlik sistemi dış etki ve baskılardan kurtarılarak sosyal güvenlik kurumlarının sosyal sigortacılık ilkelerine göre hizmet vermeleri sağlanabilecektir.

d) Kayıt dışı istihdam engellenmelidir.

Kayıt dışı istihdam sadece ülke vatandaşları için geçerli değildir. Son yıllarda yabancı kaçak işçi istihdamı, prim ve vergi kaçağı yanında iç istihdamı olumsuz etkilemeye başlamıştır. Ülkemizde yabancı kaçak işçiliğin kayıt altına alınmaması, bürokrasiden ve mevzuattan kaynaklanan engellere bağlanmaktadır. Caydırıcı cezalar da yoktur. Yabancı kaçak işçileri çalıştıran işyerlerinin sayıca çok, mekan olarak da dağınık olması denetimi güçleştirmektedir. Bugün ülkemizde yabancıların çalışabileceği veya çalışamayacağı işlerle ilgili 70'e yakın yasal düzenleme bulunmaktadır. Bunları tek çatı altında toplayan bir yabancılar yasası çıkarılması gerekmektedir.

Türkiye'de işyerlerinin küçüklüğü bir yandan kayıt dışı işçi çalıştırmayı teşvik etmekte öte yandan da denetim yoluyla sigortalıların artırılmasını adeta imkansız hale getirmektedir. Çünkü hangi denetim sistemi olursa olsun küçük işyerlerinin bütünüyle denetlenmesi mümkün değildir.

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

Kayıt dışı istihdam konusunda yıllardan beri dile getirilen diğer bir husus, denetim elemanlarının sayısal yetersizliğidir. Bu husus doğru olmakla birlikte, sayının artırılması da yeterli bir çare değildir. Çünkü sayısı 1.000.000'u aşkın işyerinin denetimi, SGK'nın istihdam edilebileceği denetim elemanlarıyla gerçekleştirmesi mümkün değildir.

e) Denetimler ciddiyele yapılmalıdır.

SGK'nın denetim sistemi yetersizdir. Denetimde etkinlik sağlanmadığı sürece de, sisteme yönelik en köklü reformların dahi amacına ulaşması olanaklı değildir.

SGK mevzuatının uygulanmasının denetlenmesi amacıyla, diğer tüm ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı ve bu birime bağlı olarak görev yapmak üzere Sigorta Müfettişleri statüsü oluşturulmalıdır.

f) Kayıt dışı istihdamın engellenmesi için idari para cezaları artırılmalıdır.

Sigortasız çalıştırma ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi için mutlaka ağır idari para cezalarının bulunması gereklidir. Zira yürürlükteki idari para cezalarının yetersizdir. Ancak SGK idari para cezalarında pişmanlık gibi bir uygulamanın olmaması önemli bir eksiklikler. Bilmeden yapılan yanlışlıklar ile bilerek kayıt dışı işçi çalıştıranlar aynı cezalara çarptırılmaktadır. SGK mevzuatında, işverenler tarafından eksiklerin düzeltilmesi veya başka bir nedenle sonradan kendiliğinden prim belgesi verilmesi halinde daha az idari para cezası verilmeli, mutlaka uzlaşma yolu açılmalı ve kayıt dışı istihdamı alışkanlık haline getirmiş işverenlere her seferinde katlanarak artan çok daha ağır cezalar verilmelidir.

g) İstihdamın önündeki engeller kaldırılmalıdır.

İşverenin yükümlülükleri adeta istihdamı önleyici niteliktedir. 100 işçi çalıştıran her işverenin, 3'ü eski hükümlü, 3'ü özürü ve 2'si terör mağduru olmak üzere toplam 8 kişi istihdam etmesi gerekmektedir. İşyerlerinde eski hükümlü ve özürü istihdam etmek istemeyen işverenler çalışanların 50'yi aşan kısmını ya sigortalı yapmamakta ya da işçi sayısını 50 kişinin üzerine çıkarmamaktadır. Bu durum istihdam önünde ciddi engellerden birisidir.

İşyerlerinde çalıştırılan eski hükümlü, sakat ve terör mağdurlarının ücretlerinin vergiden muaf tutulması veya SGK primlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması sağlanmalıdır. Banka, döviz büroları, altın takı ve mücevherat üretimi yapan işyerleri, havaalanları ve özel güvenlik işyerleri eski hükümlü istihdamından muaf tutulmalıdır. Eski hükümlü istihdamı %

2'ye düşürülmeli ayrıca kamu kurumlarının hizmet ihaleleri gibi geçici işlerde de eski hükümlü ve özürlü istihdamı zorunluluğu kaldırılmalıdır.

h) Devletin finansman katkısı gözden geçirilmelidir.

Batı Avrupa ülkelerinde (Danimarka dışında) devletin %20 dolayında finansman katkısı bulunmaktadır. Bugün gelinen noktada devletin sosyal güvenlik sisteminin finansmanına katkısı artık bir zorunluluk haline gelmiştir. Devlet katkısının sigortalılar ve işverenlerin prim yükünü azaltacak şekilde olması gerekmektedir.

Devletin, sistemin finansmanına iştiraki teşvik edici olmalı, prim ödeme yükümlüğünü yerine getirmeyenlerle kayıt dışı işçi çalıştıranlar belirli bir süre devlet katkısından yararlandırılmamalıdır.

Devlet katkısından 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işverenler yararlandırılmalıdır. Bu tür bir uygulama işverenlerin 10'dan fazla işçi çalıştırmaktan kaçınmalarını değil bilhassa arttırmalarını sağlayacak ve istihdamı arttıracaktır. Buna göre devletin prim katkısı az işçi çalıştırana az, çok işçi çalıştırana çok olmalıdır. Böylece, kayıt dışı işçi çalıştırmanın en fazla olduğu 1-9 arası işçi çalıştıran işverenler de devlet katkısından yararlanmak ve ağır para cezalarına uğramamak için kayıt dışı çalıştırmayı en aza indireceklerdir.

Kayıt dışı istihdamı azaltmak için fazla sayıda işçi çalıştıran işyerlerine ek kolaylıklar sağlanmalı ve primlerin bir kısmı devlet tarafından karşılanmalıdır.

ı) Asgari ücret ile sigorta primine esas kazanç arasındaki fark ortadan kaldırılmalıdır.

Sigorta primine esas kazancın alt sınırı, son 14 yıl içinde sürekli asgari ücretin üzerinde olmuştur. Asgari ücret dışında oluşturulan bu sanal matrah işçi ve işveren üzerinde olumsuz etki bırakmaktadır. Aradaki fark primler işveren tarafından ödendiği için, işverene ayrı bir işçilik maliyeti getirmekte ve kayıt dışı işçi çalıştırmayı teşvik etmektedir. Bu nedenle, SGK'nın prime esas kazancın alt sınırı mutlaka asgari ücret olarak dikkate alınmalı, asgari ücretten ayrı bir prime esas kazancın alt sınırının tespiti uygulamasından vazgeçilmelidir.

Özetle, uzun bir hazırlık süreci ardından 1999 yılından beri aşamalı olarak hayata geçirilmekte olan sosyal güvenlik reformunun başarısı, sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması yanında toplumsal ve ekonomik hayatımızın diğer birçok alanında da kilit bir rol oynayacaktır.

Sistemin şeffaf, basit ve elde edilecek faydanın düzeyi konusunda belirsizlik yaşanmadığı bir yapıya dönüşmesi, vatandaşın sisteme sahip çıkabilmesine, katılımın artmasına ve kişisel emeklilik planı düzenlenebilmesine olanak tanıyacaktır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansman açıklarının azaltılması ile sistemin ayırım gözetmeksizin varlıklı olanlara da kamu fonlarını aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi azaltılabilecek, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilecek kaynak arttırılabilecektir. Bunun yanında kamunun borçlanma gereği ve mali piyasalardaki ağırlığı azalacak, faizler gerileyecek, üretime yönelik finansman olanakları artacak ve ekonomik büyüme hızlanacaktır.

Reformun temel amaçlarından olan kaçak istihdamın azaltılması ile ucuz işgücünden kaynaklanan haksız rekabet azaltılacak, rekabetin zaman içinde kalite ve verimlilik üzerinde yoğunlaşması sağlanacaktır. Bu ise ücret seviyesini ve GSMH içinde işgücünün payını artıracak, gelir dağılımı ve toplumsal barış olumlu etkilenecektir.

Sigorta kuruluşlarının açıkları azaldıkça emekli maaşlarında yer alan kamu payı azalacak, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılabilecek kaynak artacaktır. Sigortasız yoksul yaşlılara verilen Sosyal Yardımlar (65 yaş üstü karşılıksız yardım) yeterli düzeye çıkarılabilecektir. Sistemin varlıklı olanlara da kamu kaynağı aktarıyor olmasından kaynaklanan gelir dağılımını bozucu etkisi tersine çevrilebilecektir.

Bireysel emeklilik planlarının güvenilir şekilde halka sunumu ile katılımcıların tasarrufları ölçüsünde ilave bir emeklilik gelirine sahip olmaları sağlanabilecek, yaşlılıkta yoksulluk azalacak bunun yanında yeni bir tasarruf aracı olarak, uzun dönemli emeklilik fonlarını ön plana çıkaracaktır. Yatırımların uzun dönemli finansmanına olanak tanıyacak uzun dönemli tasarruflar artacak, finans sektörünün gelişimi hızlanacaktır.

İşsizlik sigortası kayıtlı istihdamın ve işgücü mobilitesinin artmasına yol açacaktır.

60 yaş üstü nüfusun % 20'ler seviyelerine ulaştığı OECD ülkelerine göre % 7'lik yaşlı nüfus payı ile Türkiye genç bir ülkedir. Bu oranın 2030 yılında % 16'ya, 2050 yılında % 23'e çıkması beklenmektedir. Nüfusumuzun hızla yaşlanacak olması, eğer önlem alınmazsa, sistemin halen yaşanan sorunlarının ilerleyen yıllarda daha da ağırlaşarak devam etmesine yol açacaktır. Bu nedenle de uygulanmakta olan reform sürecinin başarısı büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

AB, **Beyaz Kitap**, 1993

AB, **Sosyal Güvenlik Kodu**

AB **Sosyal Güvenlik Sözleşmesi**

Akgündüz, Prof. DR. Ahmet, - Öztürk, Doç. Dr.Said, **Bilinmeyen Osmanlı**

Akyıldız, H., **Türkiye’de İstihdamın Analitik Dinamiği**, Ankara, Asil Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006

Albert, M., **Kapitaliz Kapitalizme Karşı**, Afa Yayınları, Aralık, 1992

Alceylan, Çetin, “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Düünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası**, cilt 2, sayı 26, 2007

Alper, Yusuf, **Türkiye’ de Sosyal Güvenlik ve SSK**, Ankara, Vıpaş Yayınları, 1997

Alper, Yusuf, **Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım**, Bireysel Emeklilik Çimento İşveren Dergisi, Mart, 2002

Arıcı, K., **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Ankara, Kamu-İş,1997

Avrupa Konseyi, **Sosyal Güvenlikten Sorumlu Bakanlar Toplantısı Notları**, (Basılmamış), Mayıs, 1995

Bary, N., **Emeklilik fonu AB’ nin Gelecekteki Korkulu Rüyası**, 1996

BASİSEN, **6. Olağan Genel Kurulu Çalışma Raporu**, İstanbul, 1999

Batirel, Ö. F. Nadaroğlu H.- Seviğ V., **Sosyal Güvenliğin Finansmanı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, TOBB Yayını, 1993

BM, **Dünya Kalkınma Zirvesi Toplantı Notları**, Danimarka, 1995,

Bilgili, Özkan, **Sosyal Güvenlik Kılavuzu**, Ankara, ASMMMO, Başak Matbacılık, Aralık, 2006

Bilgili, Özkan, **Sosyal Güvenlik Uygulaması**, Ankara, ASMMMO, Bizim Repro, Eylül, 2008

Centel, T., **Sosyal güvenlikde Yapısal Değişim**, İstanbul, MESS, 1997

Clain, E.J., **Birleşmiş Milletler Konuşma Metni**, Ankara, 1994

Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2000

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Dergisi**, Ekim- Aralık, 1998

Çelikoğlu, İ., Sosyal **Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Eylül, 1994

Danışoğlu, E., '**Sosyal Güvenlik Sisteminde Gelişmeler**', DPT Planlama Dergisi, Eylül, 1990

Danışoğlu, E., '**Sosyal Koruma ve Sosyal Güvenlik Politikalarında Yeni Yaklaşımlar**', Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu, Yayın No: 004, 1994

Devlet Planlama Teşkilatı, **Ekonomide Etkinliğin Arttırılması, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Temel Yapısal değişim Projeleri Komite Raporları**, Mart, 1995

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sosyal Güvenlik, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ekim, 1995

Devlet Planlama Teşkilatı, **2000 Yılı Programı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005**, Haziran, 2009

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013**, Ankara, 2007

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri Hakkında Bilgi Notu**, (Basılmamış Notlar), 1997

Devlet Planlama Teşkilatı, **Aylık Koordinasyon Toplantısı**, Sosyal Güvenlik (Basılmamış Notlar), Ağustos, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye' de Erken Emeklilik Uygulaması ve Değerlendirilmesi**, DPT 2025 SPB 388, Şubat, 1986

Dillik, S., **Sosyal Güvenlik**, Ankara, 1992

Dünya Bankası, **Averting The Old Age Crisis: Policies To Protect The Old And Promote Growth**, 1994

Ekin, Nusret, **Kayıt Dışı Ekonomi Enformel İstihdam**, İstanbul, İTO Yayını, 1995

Ergenekon, Çağatay, **Özel Emeklilik Notları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası**, İstanbul, 1998

Ergenekon, Çağatay, **Emekliliğin Finansmanı**, İstanbul, TÜGİAD Yayınları, 2001

Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Savaş Yayınları , 1994

Feldstein, Martin, **The Missing Piece In Policy Analysis: Social Security Reform**, **National Bureau Of Economic Research (NBER)**, Working Paper (WP) No: 5413, September, 1996

Feldstein, M. Ve A. Samwick, **The Transition Path In Privatizing Social Security**, **NBER**, **WP No: 5761**, September, 1996

Fisunoğlu, Mahir, **Emeklilik Ekonomisi: Dünya’da ne Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Sistemleri**, Özel Hayat Sigortacılığının Sistem İçerisindeki Konumu, Sigortacılık Sektörü Bilimsel Yarışması, İstanbul, Milli Reasürans Türk Anonim Şirketi Yayını, 1998

Gilion, Colin, - Turner, John, - Bailey, Clive, - Latulippe, Denis, **Social Security Pensions Green Paper ‘Confrnting demographic change: a new solidarity between the generations’**, Brussels, 16.03.2005, com (2005) 94 final, Commission of the European Communities

DİE, **Hanehalkı İşgücü Anketi 2004 Yılı Sonuçları**, 30 Mart 2005

Hammer von Joseph – Çev. Mehmet Ata- Bugünkü Dile Özetleyen Prof. Dr. Abdulkadir Karahan, **Osmanlı Tarihi**

Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Özel Sayısı**, **Hazine Dergisi**, Ağustos, 1996

International Labour Office, **Into the Twnty First Century: The Development of Social Security**, Genecva, First Published, 1984

International Labour Office, **Development and Reform**, Geneva, 2000

İktisadi Kalkınma Vakfı, **Özel Emeklilik Planları**, İstanbul, 1999

Kenar N., A. T. Telsöz ve A. H. Coşkun, **Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi**, **Sosyal güvenlik Özel Sayısı**, **Hazine Dergisi**, Ağustos, 5-25, 1996

Kenar, N., Tuncay, A., T., Coşkun AH., **‘Sosyal Güvenlik Sistemimiz ve Reform Projesi’**, **Hazine Dergisi**, **Sosyal Güvenlik Özel Sayısı**, Ağustos, 1996

- Kopits, George, **'Reforming Social Security Sytems', International Monetary Fund (IMF)**, Finance and Development (F&D), June, 21-23, 1993
- Kalenderoğlu, Mahmut, **Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004
- Leibfritz, W., D. Roseveare, D. Fore ve E. Wurzel, **Ageing Pupulations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Saving?**, OECD, Economics Deparment Working Papers No:156, 1995
- Lordoğlu, Kuvvet – Özer, Şemsa, **Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler**, İstanbul, Friedrich Ebert Vakfı Yayını, 1998
- Offical Journal of the European Union
- Okur, A.R., Güzel, A., **Sosyal Güvenlik Hukuku**, İstanbul, 1996
- Onar, Dr.Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 1952
- Özşuca, Şerife, **'Özel Emeklilik Programları Kamu Emeklilik Programlarına Alternatif Olabilir mi?'**, Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü, Ekonomik Yaklaşım, İlkbahar – Yaz, Cilt 8, Sayı 24-25, sf. 31-48, 1997
- Pamir, T., **Fizyoterapi-Rehabilitasyon 'Hukuksal Açıdan Bedensel, Ruhsal Hastalıklar ve Uyum Bozuklukları Sempozyumu'**, Özel Sayı, Kasım, 1981
- Radikal Gazetesi**, 8 Kasım 1996
- R.G., 15.07.2005, 25876
- R.G., 14.10.1989, 20312
- SHÇEK Genel Müdürlüğü, Nevşehir, 2004
- SSK Genel Müdürlüğü, **35 Sorunda SSK Gerçeği**, Ocak, 1996
- SSK, **50. Yılında Sosyal Sigortalar Kurumu**, Ankara, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, 1995
- SSK, **35 Sorunda SSK Gerçeği**, Ankara, SSK Genel Müdürlüğü Yayını, 1996
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi**, Nisan, 2005
- Stefanos, Yerasimos, **Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye**
- Şağar A., **'Sosyal Sigortalar Kurumu Bütçeleri'**, ÇSGB Dergisi, Sayı2, Ocak-Mart 1999

Şafak, Ali, **Hukuk Terimleri Sözlüğü**

Soykut, Refi, **Ahilik Yolu**

Şen, Hüseyin – Sağbaş İsmail, **Bütçe Açıkları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004

Talas, Cahit, **Toplumsal Ekonomi**, Ankara, İmge Kitapevi, 1997

TBMM **Zabıt Caridesi**

T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü,

T.C. Başbakanlık ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu, **Yoksullukla Stratejik Mücadele**, 2004

Tekinalp/Tekinalp/Atamer/Oder/Oder/Okutan, **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul, 2. Baskı, 2000

Tuncay, Can, **Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerinde**, Çimento İşveren Dergisi, Mart, 2000

Tuncay, Can, - Ekmekçioğlu, Ömer, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, 11. Baskı, 2005

Tuncay, Can, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, Beta Basım Yaşam Dağıtım A.Ş., 1996

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), **Emekli ve Mutlu: Türk Sosyal Güvenlik Sistemini Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi**, Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/193, Ocak, 1996

Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Yayın No: TÜSİAD-T/97-10/217, 1997

Türkiye Genç İş Adamları Derneği (TÜGİAD), **2000' li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 27- Sosyal Güvenlik**, Ağustos, 1997

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK- İŞ), **Türk İş Yıllığı, Cilt 1 ve 2**, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1997

Vakıflar Genel Müdürlüğü

Uzunçarşılı Ord. Prof. İ. Hakkı, **Büyük Osmanlı Tarihi**

2000 Genel Nüfus Sayımı ve 2003 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması

Sonuçlarına Göre DİE, DPT ve Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü

Tarafından Yapılmış **Nüfus Projeksiyonları**, DPT, Ağustos, 2005

ÖZET

ARKAN, Ömer Faruk. Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Açıkları ve Ülkelere Göre Karşılaştırmalı Analizi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Bu çalışmada Sosyal Güvenlik Sistemlerinin tanımı yapılarak, finansman açıklarının tespiti ve boyutu ülkelere göre tablo ve grafiklerle karşılaştırılmıştır.

Gerekli veriler uluslar arası kaynaklardan, veri bankalarından, çeşitli raporlardan, makalelerden ve konuyla ilgili yayımlanan kitaplardan oluşturulmuştur.

Genel olarak dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sosyal güvenlik sistemiyle ilgili tartışmalar son yıllarda giderek artmış, sistemin var olan biçimiyle sürdürülemez olduğu ve yeniden yapılandırılması gerektiği birçok kesim tarafından ortaya konmuştur. Bu çerçevede 1999 yılından itibaren Sosyal Güvenlik Reformu çalışmalarına başlanmış ve 2008 yılında yasalaşarak yürürlüğe girmiştir.

Bu çalışmanın amacı, var olan sosyal güvenlik sistemleri hakkında özgün şeyler söylemek değildir. Amaçlanan, sosyal güvenlik sistemleri finansman açıklarının nedenleri ve boyutlarını araştırmak, ülkeler arasında mukayese yaparak dünya genelindeki durumu ortaya koymaktır.

Birinci bölümde Sosyal Güvenlik Sistemlerine genel bakış çerçevesinde, Sosyal Güvenliğin tanımı, amacı, tarihsel gelişimi, uluslararası normlardaki yeri ortaya konmuş, Osmanlı İmparatorluğu ve devamında Türkiye Cumhuriyeti 'ndeki gelişimine değinilmiştir.

İkinci bölümde Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri üzerinde durulmuş, sistemin yapısı, gelişimi, bazı Avrupa ülkelerindeki uygulamaları ve Türkiye'deki reform çalışmaları ele alınmıştır.

Yine bu bölümde Sosyal Güvenlik finansman açıkları problemi ele alınarak bunların nedenleri üzerinde durulmuş, bu problemin gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin -boyutları ve nedenleri değişmekle birlikte- ortak

sorunu olduğu görülmüştür. Ayrıca bu bölümde ortaya atılan çözüm önerilerine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin ülkelere göre karşılaştırması yapılarak dünya genelindeki genel tablo ortaya konmuştur.

Sonuç olarak Sosyal Güvenlik finansman açıkları problemi sadece Türkiye'ye özgü değildir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelere yaşanan sorunlar, boyutları ve kaynakları açısından farklılıklar gösterse de sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak noktalar taşımaktadır.

Gelinen noktada sosyal güvenliğin devlet politikasına dönüştürülmesi, toplumda sosyal güvenlik bilinci oluşturulması, kayıt dışı istihdamın engellenmesi ve gerekirse bunun için idari para cezalarının artırılması, denetimlerin ciddiyetle yapılması ve devletin finansman katkısının gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler

1. Sosyal Güvenlik
2. Reform
3. Finansman Açıkları
4. Aktif-Pasif Dengesi
5. Emeklilik

ABSTRACT

ARKAN, Ömer Faruk. Finance Deficits of Social Security Systems and Comparative Analysis among Countries. Graduate Thesis, Ankara, 2010.

In this study, the definition of Social Security Systems is presented, and the determinations and size of their financial deficits are compared with tables and graphics.

The necessary data is compiled from international sources, data banks, various reports, articles and from the books that are published in connection with this subject.

As is the case in the world in general, the arguments regarding the social security system in Turkey have further intensified during recent years and it is stated by various sectors that the system is unsustainable in its existing form and that it must be reorganized. In this framework efforts for designing a Social Security Reform have been started in 1999 and it is finally enforced in 2008.

The objective of this study is not to present novel comments about the existing social security systems. The purpose is to investigate the reasons and dimensions of the social security systems and to present the global condition by comparing them among countries.

In the first section, within the frame of a general outlook to Social Security Systems, the definition, objective, historical development, its place in international norms, the related developments in the Ottoman Empire and later in Turkish Republic are mentioned.

In second section, the models of Social Security Systems are mentioned, the layout of the system, its developments, its applications in some of the European countries and reform works in Turkey are considered.

Again in this section, the problems of Social Security finance deficits are mentioned and their reasons are considered, and it is observed that this problem is common to both the developed and developing countries –

although its dimensions and reasons may vary-. Also the solution proposals for said deficits are considered in this section.

In the third section, the Social Security Systems with respect to countries are compared and the global table is presented.

As a solution the Social Security Finance deficit, the problem is not specific to Turkey. The problems that are encountered in the developed countries and in the developing countries, although they may differ as for their dimensions and sources, the proposals regarding solution of social security systems have similarities and joint issues.

At its current layout, it is required to convert the social security into the state policy, to create the social security consciousness in the society, to prevent the unregistered employment and if necessary to increase the administrative money penalties for this purpose, to perform its auditing process seriously and the financial contributions of the state should be reviewed.

Key Words

1. Social Security
2. Reform
3. Finance Deficits
4. Asset-Liability Balance
5. Retirement