



**TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİDEN
YAPILANMA: HEDEFLER VE SONUÇLARI**

Kübra SOFUOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

Çalışma İktisadı Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Davuthan GÜNAYDIN

2019

T.C.
TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA İKTİSADI ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE YENİDEN
YAPILANMA: HEDEFLER VE SONUÇLARI**

Kübra SOFUOĞLU

ÇALIŞMA İKTİSADI ANABİLİM DALI
DANIŞMAN: Dr. Öğr. Üyesi Davuthan GÜNAYDIN

TEKİRDAĞ-2019
Her hakkı saklıdır.

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin çalışmasının bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

... / ... / 20...

Kübra SOFUOĞLU

T.C.
TEKİRDAĞ NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA İKTİSADI ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kübra SOFUOĞLU tarafından hazırlanan Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tek Çatı Altında Birleştirilmesinin Sonuçları konulu YÜKSEK LİSANS Tezinin Sınavı, Namık Kemal Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Öğretim Yönetmeliği uyarınca 11.06.2019 günü saat 11:30’da yapılmış olup, tezin kabulüne OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Jüri Başkanı:	Dr. Öğr. Üyesi Davuthan GÜNAYDIN	Kanaat:	İmza:
Üye:	Doç. Dr. Çiğdem VATANSEVER	Kanaat:	İmza:
Üye:	Dr. Öğr. Üyesi İlknur KARAASLAN	Kanaat:	İmza:

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu adına

...../...../20.....

Prof. Dr. Rasim YILMAZ

Enstitü Müdürü

ÖZET

Kurum, Enstitü, : Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
ABD : Çalışma İktisadı Anabilim Dalı
Tez /Proje : Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma:
Başlığı : Hedefler ve Sonuçları
Tez/Proje Yazarı : Kübra SOFUOĞLU
Tez/Proje : Dr. Öğr. Üyesi Davuthan GÜNAYDIN
Danışmanı
Tez/Proje Türü, Yılı: Yüksek Lisans Tezi, 2019
Sayfa Sayısı : 108

Ülkemizde uygulanan sosyal güvenlik sisteminin gerek yapısı gerekse sorunları 1990’lı yılların sonlarına doğru tartışma konusu olmuş ve hala günümüzde yaygın bir şekilde eleştirilmektedir. Sosyal güvenlik sistemi SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı olmak üzere üç kurum tarafından yürütülmektedir. Ancak sosyal güvenlik kuruluşlarında giderek artan açıkların yaşanması sebebiyle sisteme getirilen eleştirilerin daha da şiddetlenmesine neden olmaktadır. Yaşanan açıklar sonunda ekonomik istikrarsızlıkların oluşması ve buna bağlı olarak yoksulluğun artması sistemin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik sisteminde reform yönündeki çalışmaların hızlanmasını sağlamıştır. Sistemin etkinliğini artıracak olan reformun ayırım gözetmeksizin tüm vatandaşlarımıza eşit şartlarda ve kaliteli güvence sağlama olanağı yaratılmaya çalışılmıştır. Bundan hareketle çeşitli reform aşamalarından sonra, tek bir sosyal güvenlik kuruluşu öngörülerek bahsedilen üç kurumun tek çatı altında birleşmesi amacıyla 5502 sayılı Kanun yürürlüğe koyulmuştur. Bu çalışmada sosyal güvenlik sisteminin sorunları esas alınarak bu sorunlara çözüm getirmek hedefi ile uygulamaya konulan 5502 sayılı Kanunun günümüzdeki durumu değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Reform

ABSTRACT

Institution, Institute, Department	: Tekirdağ Namık Kemal University, Institute of Social Sciences, : Department Of Labor Economics
Title	: Reorganization Of The Social Security System İn Turkey: Objectives and Outcomes
Author	: Kübra SOFUOĞLU
Adviser	: Assist. Prof. Dr. Davuthan GÜNAYDIN
Type of Thesis/Project, Year	: MA Thesis, 2019
Total Number of Pages	: 108

The structure and problems of the social security system implemented in our country have been the subject of debate in the late 1990s and are widely criticized today too. Social security system was carried out by three institutions ; SSK, Bag-Kur and Emekli Sandigi . However, the growing deficits in the social security institutions caused the criticism to be exacerbated. As a result of the deficits , economic instabilities and consequently the increase of the poverty, revealed the inadequacy of the system. These reasons have accelerated the reform studies of the social security system. It was tried to create the opportunity of providing equal and high quality assurance to all citizens without any discrimination, which will increase the efficiency of the system. Thus, following the various stages of reform, Law No. 5502 was enacted in order to unite the three institutions under one roof by foreseeing a single social security institution. In this study, the current situation of Law No. 5502 which is implemented with the aim of solving these problems based on the problems of social security system has been tried to be evaluated.

Keywords: Social Security, Social Insurance, Reform

ÖNSÖZ

“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Hedefler ve Sonuçları” adlı tez çalışmamda geçmişte yaşanan sosyal güvenlik sisteminin sorunları esas alınarak bu sorunların giderilmesi hedefi ile 20.05.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’nun uygulanmaya başladıktan sonraki süreçte gelinen mevcut durum değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Tez çalışmam esnasında manevi yardımlarından, görüşlerinden faydalandığım ve tezin hazırlanması sürecinde desteğini esirgemeyen değerli hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Davuthan GÜNAYDIN’a ve her zaman yanımda olan, maddi ve manevi her türlü desteğini sunan sevgili eşim Ümit SOFUOĞLU ve aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
TABLolar LİSTESİ	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1
1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE GELİŞİMİ	3
1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı	3
1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu	4
1.2.1. Mesleki Riskler	5
1.2.2. Fizyolojik Riskler	5
1.2.3. Sosyo-Ekonomik Riskler	7
1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı.....	7
1.4. Sosyal Güvenliğin Kurumsal Yapısı	8
1.4.1. Primli Sistem.....	8
1.4.1.1. Sosyal Sigortalar	8
1.4.2. Primsiz Sistem	11
1.4.2.1. Sosyal Yardımlar.....	11
1.4.2.2. Sosyal Hizmetler	12
1.5. Sosyal Güvenliğin Finansmanı.....	12
1.5.1. Finansman Kaynakları	14
1.5.1.1. İşçi ve İşveren Katkıları	14
1.5.1.2. Devlet Katkıları.....	14
1.5.2. Finansman Yöntemleri.....	16
1.5.2.1. Dağıtım Yöntemi (Yılı Yılına Finansman)	17
1.5.2.2. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi	18
1.6. Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Sistemi.....	19

1.6.1. 5502 Sayılı Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları.....	19
1.6.1.1. TC Emekli Sandığı.....	19
1.6.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK).....	21
1.6.1.3. Bağ-Kur.....	23
1.6.2. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	25
1.6.2.1. OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu)	25
1.6.2.2. Kefalet Sandığı.....	25
1.6.2.3. Amele Birliği.....	26
1.6.2.4. İlkokul Öğretmenleri Yardımlaşma Sandığı	27
1.6.2.5. Bireysel Emeklilik Sistemi.....	27
1.6.2. 5502 Sayılı Yasayla Kabul Edilen Sosyal Güvenlik Kurumu	30
1.6.2.1. 5502 Sayılı Kanunla Kabul Edilen Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları, Görevleri ve Amacı.....	30
2. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU	34
2.1. Sosyal Güvenlik Reform Düzenlemeleri.....	34
2.1.1. 1999 Tarihli 4447 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler.....	34
2.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarını Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	39
2.1.3. Tek Çatı Yaklaşımı	40
2.1.4. Genel Sağlık Sigortası	41
2.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Nedenleri.....	44
2.2.1. Nüfusun Yaşlanması	46
2.2.2. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması	47
2.2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkisi	48
2.2.3.1. Aktif/Pasif Oranları	49
2.2.3.2. Erken Emeklilik	50
2.2.3.3. Prime Esas Kazançların Düşük Gösterilmesi.....	52
2.2.3.4. Kayıt Dışı İstihdamın Yüksek Olması	53
2.2.3.5. Aylık Bağlama Oranlarının Yüksek Olması	56
2.2.4. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınamaması	57
2.2.5. Kurumlar Arası Norm ve Standart Birliğinin Olmaması.....	58

2.3. Sosyal Güvenlik Reformu İle Gelen Yenilikler	59
2.3.1. Yeni Kurumsal Yapı	59
2.3.2. Genel Sağlık Sigortası Sistemi	60
2.3.3. Emeklilik Sigortası	61
2.3.4. Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler.....	62
3. 5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK YASASININ GÜNÜMÜZE KADAR DEĞERLENDİRİLMESİ	64
3.1. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Sonrasında Yaşanan Gelişmeler	64
3.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kişi Olarak Kapsamı İle İlgili Gelişmeleri .	64
3.1.1.1. Kişi Olarak Kapsam Bakımından Aktif Sigortalı Sayısı	66
3.1.1.2. Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler Sonrası Pasif Sigortalı Sayısı	67
3.1.1.3. Kayıt Dışı İstihdam	67
3.2. Gelir ve Gider Dengesinde ve Finansman Açıklarında Yaşanan Değişmeler..	69
3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir Kaynakları.....	69
3.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Giderleri	70
3.2.3. Finansman Açıklarındaki Gelişmeler	72
3.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemine Gerçekleştirilen Bütçe Transferlerindeki Değişmeler	73
3.3. Genel Sağlık Sigortası Uygulaması İle İlgili Gelişmeler	75
3.4. Aktüeryal Dengedeki Gelişmeler	78
3.5. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması İle İlgili Gelişmeler	82
SONUÇ.....	85
KAYNAKÇA	90

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1: Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortalar Arasındaki Farklılıklar	10
Tablo 1.2: Bazı OECD Ülkelerinde Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları	13
Tablo 1.3: SGK Gelirlerinde Yıllara Göre Devlet Katkısı.....	15
Tablo 1.4: SGK Açıkları	16
Tablo 1.5: Emekli Sandığı'nın Gider-Gelir Dengesi	20
Tablo 1.6: Emekli Sandığı Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Oranı	21
Tablo 1.7: SSK'nın Gelir-Gider Dengesi.....	22
Tablo 1.8: SSK Aktif /Pasif Oranı	23
Tablo 1.9: BAĞ-KUR' un Gelir-Gider Dengesi	24
Tablo 2.1: Emeklilik Yatırım Fonları Net Varlık Değerleri	28
Tablo 2.2: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesi.....	36
Tablo 2.3: Yaş Grubuna ve Yıllara Göre Nüfus	47
Tablo 2.4: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri.....	49
Tablo 2.5: Yıllara Göre Aktif-Pasif Sigortalı Oranı	50
Tablo 2.6: Emeklilik Yaşında Yapılan Yasal Değişiklikler.....	51
Tablo 2.7: Kayıt Dışı İstihdam Oranı.....	54
Tablo 2.8: Aylık Bağlama Oranı (25 Yıl ve 9000 Gün Prim Koşuluyla)	57
Tablo 2.9: Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapsadığı Nüfus	57
Tablo 3.1: Sosyal Güvenliğin Kişi Olarak Kapsamıyla İlgili Değişimler	65
Tablo 3.2: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir Kaynakları (Milyon TL)	70
Tablo 3.3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri (Milyon TL).....	71
Tablo 3.4: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gider ve Gelir Dengesi	73
Tablo 3.5: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri.....	74
Tablo 3.6: Sağlık Harcamalarıyla İlgili Gelişmeler (Milyon TL).....	77
Tablo 3.7: Genel Sağlık Sigortası Kapsamındaki Kişiler (Milyon TL)	78
Tablo 3.8: 5502 Sayılı Kanun Öncesi Aktif-Pasif Oranları	79
Tablo 3.9: Aktif-Pasif Dengesi	80
Tablo 3.10: Aktif-Pasif Oranları	81

Tablo 3.11: 01.05.2008 ve Sonrasında Sigorta Girişli Olanların Sigorta Kollarına Göre Aylıklara Hak Kazanma.....	83
--	----

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1: Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı	33
---	----



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BES	: Bireysel Emeklilik Sistemi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
GSS	: Genel Sağlık Sigortası
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İLKSAN	: İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İdari Teşebbüsü
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
SGDP	: Sosyal Güvenlik Destek Primi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SGM	: Sosyal Güvenlik Merkezi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan sıkıntılar ne yazık ki 1990'lı yıllar itibariyle ülkemizde sürekli tartışılan bir sorun olmuştur. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının açıkları sistemin en önemli sorunu olarak görülmektedir. Günümüzde hala sosyal güvenlik sisteminin finanse edilmesinde zorluklar yaşanmaktadır. Finanse edilmeye çalışılan açıklar yapılan değişiklikler sonrasında bütçe dengesi üzerinde baskı yapmaya başlamıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının yaşadığı finansman açık problemi ülkemizdeki tüm ekonomik parametreler üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır.

Sosyal güvenlik açıklarının sebepleri incelendiğinde çoğu gelişmekte olan ülkelerin de temel sebebi olan erken emeklilik uygulamaları ve aktif/pasif dengesinin pasif sigortalı oranının yüksekliği gösterilebilir. Günümüz ülkesinde beklenen ortalama yaşam süresi 78 yıl olduğu söylenilmektedir. Beklenen ortalama yaşam süresinin artması ve erken yaşta emeklilik uygulamalarına önlem alınması amacı ile yapılan reformların ağırlıklı olarak emeklilik şartları ile ilgili düzenlemelerde yoğunlaşarak çözülmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik sisteminin amacı kişileri yoksulluğa karşı koruma sağlamasıdır. Bu amacın tam anlamıyla gerçekleştirilemediği düşüncesi de sistemde düzenlemelerin yapılması yoluna gidilmesini sağlamıştır.

Her ülkede olduğu gibi Türkiye de bahsedilen sebeplerden dolayı sosyal güvenlik sisteminde ciddi problemlerle karşı karşıya kalmıştır. Dünden bugüne köklü çözüm getirmek amaçlı sosyal güvenlik kurumları arasında birlikteliğin oluşturulması adına herkese sosyal güvence temin etmek amacıyla 20.05.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın yürürlüğe girmesinden sonra SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı tek çatı altında birleştirilmiştir.

Bu tezin temel amacı, yukarıda bahsedilen çerçevede dahilinde sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmaları esnasında belirlenen en temel sorunların günümüzde çözümlenemediğinin saptanmasıdır.

“Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tek Çatı Altında Birleştirilmesinin Sonuçları” isimli bu tez çalışmasının birinci bölümünde sosyal güvenliğin tanımı, kapsamı ve gelişimi hakkında bilgi verilmiş ve 5502 sayılı Kanun öncesi sosyal güvenlik kurumlarına değinilmiştir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik sisteminde reforma ihtiyaç duyulmasının nedenleri üzerinde durulmuştur. Tespit edilen sorunların giderilmesi amacıyla yaşanan reform aşamaları ve reform ile gelen yenilikler incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise tek çatı altında birleştirilmesi hakkında Kanunun uygulanmaya başladıktan sonraki süreçte gelinen mevcut durumdan bahsedilmektedir.

1. SOSYAL GÜVENLİĞİN TANIMI VE GELİŞİMİ

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Terim olarak “Sosyal güvenlik” kavramı yeni olmasına rağmen, buna duyulan ihtiyacın insanlık tarihi kadar eski olduğu görülmektedir. Geçmişten günümüze insanlar, kendini tehdit altında hissedebileceği her durumda koruma içgüdüğü ile hareket etmiştir. Tarihin her döneminde yoksulluk problemi ve güvenlik arayışı insanoğlunun yaşamlarında ve toplumlarda önem arz etmiştir. Bu sebeple güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması ve huzurlu bir yaşam biçiminin sağlanması anlamında sosyal güvenlik kavramına başvurulmuştur. Başka bir deyişle insanların hayatını tehlikeye itecek olaylarla karşı karşıya kalması durumunda kendini koruma isteğinin sonucunda gelişen güvence arayışının ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik bireyin doğumundan önce başlayıp ölümünden sonra da devam etmeyi amaçlayan bir sistemdir.

Sosyal güvenlik kavramının çeşitli tarifleri olmakla birlikte herkesçe kabul edilebilir tanımını vermek kolay olmamaktadır. Bazı görüşlere göre hukuksal bir terim olarak görülmesinden çok sosyal politika gibi görülmektedir. Bu görüşe göre sosyal güvenliği oluşturan hukuk kuralları açısından incelenirse hukuk dalı olarak kabul edilmesi mümkün olacaktır. Hukuk terimi olarak sosyal güvenliğin tanımına bakılırsa sosyal güvenlik, vatandaşların sağlığını ve hayatını sosyal güvence altına almasını sağlayan kuralların tamamı olarak ifade edilmektedir.

Sosyal güvenliğin sağlanması için belirlenen politikalar, korumanın amacını; sosyal güvenlik sistemleri ise hem amaçlar hem de bu amaçlara ulaşılmasını sağlayan araçları kapsar¹. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik mesleki, fizyolojik veya sosyo-ekonomik risklerden dolayı geliri sürekli veya süreksiz kaybetmiş vatandaşların temel yaşam gereksinimlerini karşılayan sistemdir². Sosyal güvenlik

¹ Cahit Talas, *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, Ankara 1953, s. 17; Ali Güzel-Ali Rıza Okur-Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Yenilenmiş 14. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2014. s.3; A. Can Tuncay-Ömer Ekmekçi, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2005, s. 3.

² Özkan Bilgili, *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, ASMMMO Yayınları, Ankara 2006, s. 32.

kavramı, sosyal politika ve sistemlerin bütünü olarak tanımlanacağı için sosyal güvenliğin siyasi içerikli olacağını da söylemek mümkün olabilmektedir.

Genel olarak sosyal güvenlik, yaşlılık, sakatlık, kaza, ölüm, hastalık, işsizlik, analık gibi tehlikelerin sonucunda giderlerin artıp gelirlerin azalmasına, çalışma gücünün kaybına ve mal varlığındaki azalışlara karşı bireylere güvence verilebilmesini sağlayan sistemdir. Bu doğrultuda kişilerin tehlikelerin zararlarından korumalarının garanti altına alınması, ani tehlikeler karşısında ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarma amacıyla verilen sosyal siyaset garantisi olarak düşünülebilmektedir.

Birçok farklı tanımlar olsa da, tüm tanımların ortak noktası sosyal risklere karşı gelir ve giderlerin artış veya azalışlarına, çalışma gücünün kaybına ve mal varlığındaki azalışlara karşı bireylerin maddi anlamda güvencelerinin sağlanması olarak bilinmektedir. Bu da daha çok sosyal politikaların tamamı diye ifade edilebilmesi mümkün olmaktadır.

Her şeyden önce sosyal güvenlik, sosyal bir politikadır. Tehlikelere karşı maddi anlamda güvencenin ve eşitliğin sağlanması hedeflenmekle birlikte bunun gerçekleşmesi için sürekli değiştirilen ilkeler ve yöntemler hedeflerin arasında yer almaktadır.

Sonuç itibarıyla sosyal güvenliğin kapsamı tanımlanırken sosyal güvenliğin kuralları, politikaları, sistemi de içine alacak şekilde belirlenmelidir.

1.2. Sosyal Güvenliğin Konusu

Daha önce de ifade edildiği gibi sosyal güvenlik sistemleri, insanların sosyal tehlikelerle karşı karşıya kalması durumunda kişileri koruma amacıyla meydana gelmiş bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple sosyal güvenliğin konusunun temelinde sosyal güvenliğin kavramında da etkili olan sosyal risklerden meydana geldiği söylenebilmektedir.

Risk, bireyin gelirinde azalış veya giderlerinde artışa sebep olan ve toplumu etkileyen olaylardır. Sürekli nakdi gelire ihtiyacı olan kişilerin, yaşadığı sürece karşılaşacağı olaylar, gelirlerinde azalışa ve giderlerinde artışa yol açmak şartıyla

kişiyeye sıkıntılı süreçlere itmektedir. Toplumsal önem arz eden bu olaylar “sosyal risk” olarak nitelendirilmektedir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin, bütün sosyal tehlikelere karşı garanti sağladığını, bugüne kadar ki tarihi geçmişte pek görülen bir durum olmamıştır. Bu konuda Uluslararası Çalışma Örgütü’nün ülkemizce 1971’de onaylanan Sosyal Güvenliğin Asgari Standartları Sözleşmesi’nde şu riskler sayılmıştır. Bunlar;

- İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları “mesleki riskler”,
- Hastalık, Analık, Malullük, Yaşlılık ve Ölüm, “fizyolojik riskler”,
- İşsizlik ve Ailevi yükler (evlenme, çocuk yetiştirme ve konut ihtiyacı) “Sosyo –ekonomik riskler” olarak nitelendirilmektedir³.

1.2.1. Mesleki Riskler

Mesleki riskler meslek hastalıkları ve iş kazalarıdır. İşçilerin risklere karşı korunması, sosyal güvenlik sistemlerinin başlangıç noktasına kadar gitmektedir. Günümüzde bu risklerin güvence altına alınması artık tüm sosyal güvenlik sisteminde en önemli konulardan biridir.

1.2.2. Fizyolojik Riskler

Fizyolojik riskler, insanoğlunun yaşayan birer varlık olduğu için karşılaştığı risklerdir. İnsanoğlu yaşamını devam ettirebilmek için bazı temel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bu ihtiyaçlarını karşılamadığında ise her canlı gibi birtakım tehlikelerle burun buruna gelmektedir. Bu tehlikeler insanoğlunun vücut ve akıl sağlığını olumsuz etkilediği için insanın üretime katkısını kısmen veya tamamen kaybetmesine sebep olur. Bu tehlikelerin sonucunda gelir azalması ve/veya kesilmesi ile karşılaşabildiği gibi ayrıca gider artışlarıyla da karşılaşabilir⁴.

³ A. Can Tuncay-Ömer Ekmekçi, *a.g.e.*, s. 8; Refik Korkusuz- Suat Uğur, *Yeni Mevzuata Göre Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, Karahan Kitabevi, Ankara 2009, s. 9.

⁴ Yusuf Alper-Seda Tekeli, *Sosyal Güvenlik*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2011, s. 36.

Fizyolojik riskte oluşan rahatsızlık işyeri veya yapılan iş ile ilgili değildir. Fizyolojik riskler genellikle hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm olarak sıralanmaktadır.

Hastalık, kişinin yaptığı iş sonucu meydana gelen hastalıklara yakalanması ve işyerinde geçirdiği kazaların dışında kalan ve iş yapamaz duruma gelmesine sebep olan hallerdir⁵. Bireyde meydana gelen iş görmezlik veya gelir kaybı durumunda kişinin kayıplarının telafi edilmesinin yanı sıra bakmakla yükümlü bulunan aile bireylerinin hastalık halinden doğan tedavi giderlerinin de karşılanması hedeflenmektedir.

Analık, sosyal güvencesi olan kadın ile sosyal güvencesi olan erkeğin sosyal güvencesi olmayan eşine, hamileliğin başlangıç tarihinden doğumdan sonra ilk sekiz haftaya kadar, çoklu gebeliklerde ise hamileliğin başlangıç tarihinden doğumdan sonra ilk on haftaya kadar geçerli olan hamilelik ve analık gibi özel durum halleri olarak tanımlanmaktadır.⁶

Sakatlık (Maluliyet), Çalışma yetisinin bir kısmını veya tamamını kaybetmesiyle sürekli gelirinin kesilmesine sebep olan fizyolojik risktir⁷. İş ve sosyal güvenlik mevzuatımızda malullüğün tanımı yapılmamakla birlikte sigortalıların hangi durumlarda malul sayılacakları belirtilmiştir. 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Malul Sayılma” başlıklı 25. maddesinde; *“Sigortalının veya işverenin talebi üzerine kurumca yetkilendirilen sağlık hizmeti sunucularının sağlık kurullarınca usulüne uygun düzenlenecek raporlar ve dayanağı tıbbî belgelerin incelenmesi sonucu, 5510/4-a ve b bentleri kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün veya iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün en az % 60’ını, c bendi kapsamındaki sigortalılar için çalışma gücünün en az % 60’ını veya vazifelerini yapamayacak şekilde meslekte çalışma gücünü*

⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/28721>, (11.12.2018), Madde 15.

⁶ Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/28721>, (11.12.2018), Madde 15.

⁷ Müjdat Şakar, *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, Beta Yayınevi, İstanbul 2011, s. 253.

kaybettiği Kurum Sağlık Kurulunca tespit edilen sigortalı, malûl sayılır.” Hükümü yer almaktadır.

Yaşlılık, yaşın ilerlemesi sebebiyle özellikle 65 yaşından sonra kişi aktif yaşamdan çekilmektedir ve dolayısıyla gelir kaybına maruz kalmaktadır. Yaşlılık halinde bireylerin güvence altına alınmasında iki sebep bulunmaktadır. Birincisi gelir ve kazanç kayıplarının güvence altına alınması, ikincisi ise iş hayatındaki uzun seneler süren çalışma hayatlarının ödüllendirilmek istenmesidir.

Ölüm, Aile bireylerini bakmakla yükümlü olan kişinin ölümü sebebiyle geride kalan bireyleri güvence altına almaktır. Bu güvenceden yararlanacak kişiler ise sigortalı bireyin eşi, çocukları, annesi ve babası olabilmektedir.

1.2.3. Sosyo-Ekonomik Riskler

Topluluk, ev ve çalışma hayatında ortaya çıkan tehlikelerdir. Sosyo-ekonomik tehlikeler içinde sosyal güvenlik sistemine en son alınan risk işsizlik riskidir. Buna ilave olarak, evlilik, çocuk doğurmak ve barınma ihtiyacı da sosyo-ekonomik riskler içinde yer almaktadır⁸.

1.3. Sosyal Güvenliğin Amacı

Kişiler bir takım risklerle sürekli olarak karşılaşma durumundadırlar. Bu sebeple kişiler, bu riskleri önlemek ve ortadan kaldırmak için çabalamaktadırlar. Bireyler tehlikelerin zararlarını en aza indirmek için çabalamaktadırlar. Bu nedenle de bireyleri koruyan ve var olan zararlardan daha geriye götürmeyecek şekilde sosyal güvenlik sistemi oluşturulmuştur.

Sosyal güvenliğin amacı, bireyleri sosyal güvenlik kapsamında olan tehlikelere karşı güvence altında tutmaktır. Bu amaçla işyerinde ya da sosyal hayatta gerçekleşebilecek ölüm, sakatlık, kaza, hastalık, yaşlılık, işsizlik, analık, çocuk

⁸ A. İlhan Oral, *Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1331, Eskişehir 2002, s. 7.

büyütme şeklinde sıralayabileceğimiz risklerin maddi sonuçlarına karşı kişileri güvence altına almaktır⁹.

1.4. Sosyal Güvenliğin Kurumsal Yapısı

Sosyal güvenliğin sunumunda temel olarak yararlanılan hizmetler; sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalardır. Sosyal hizmetler ile sosyal yardımlarda prime bakılmazken, sosyal sigortalarda prime bakılarak sosyal güvenlik hizmeti verilmektedir¹⁰.

Sosyal güvenliğin sağlanması amaçlanırken sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortalar en önemli araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu araçlar arasında başvuru kaynakları açısından farklılıklar bulunmaktadır. Sosyal sigortalar yukarıda da belirtildiği gibi prim yoluyla sisteme katkı sağlarken sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde kullanılan kaynak farklı olmaktadır. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde kaynak kısmen veya tamamen devlet tarafından temin edilmektedir.

1.4.1. Primli Sistem

1.4.1.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigortaların genellikle sosyal güvenlikle karıştırıldığı görülmektedir. Ancak sosyal güvenlik amaçlanırken sosyal sigortalar bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan bir araçtır. Sosyal güvenlik sistemi daha genel bir sistemi ifade ederken sosyal sigortalar kısmi bir özellik taşımaktadır.

⁹ Muzaffer Koç, "Sosyal Güvenliğin Kökeni", *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, No 217, 2004, s. 2.

¹⁰ Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, TİSK Yayınları No:244, Ankara 2004, s 27

Bir kamu hizmeti olarak örgütlenen sosyal sigortaları tanımlayan unsurları şöyle sıralamak mümkündür¹¹ :

Finansmana Dışarıdan Katkı İlkesi: Sosyal sigorta işveren ve işçiler arasında katkılarla finanse edilmekte, ayrıca devlet katkısı veya devlet bütçesinden gelen gelirlerle desteklenmektedir.

Zorunluluk İlkesi: Katılım (bazı istisnalara rağmen) mecburidir.

Sigortacılık İlkesi: Sigortacılık tekniğinden faydalanarak bireyler arasındaki şartları eşitlemek, diğer bir ifadeyle şahıslar arasındaki risklerin dağılımını eşit tutmaktır.

Sigortalılar arasında yeniden gelir dağılımı: Geliri fazla olan bireylerden gelir seviyesi düşük bireylere göre daha fazla prim almak ve bunu gelir seviyesi düşük bireyler yararına kullanmaktır.

Kendi Kendine Yardım İlkesi: Her sigortalının kendi riskine uygun primi, kendisinin ödemesidir. Katkı ve yardım oranları çoğunlukla kişinin ne kadar kazandığına bağlıdır.

SGK'nın, Türkiye'nin de arasında bulunduğu Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 tarihli ve 102 sayılı, "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme"sine göre; analık, yaşlılık, sakatlık, ölüm, iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ödenekleri, aile yardımları, işsizlik sigortası, hastalık durumunda sağlık yardımları, olmak üzere 9 ana başlık altında toplanmaktadır.¹²

İlerleyen zamanlarda sosyal sigortalara bir alternatif olarak özel sigortalar kurulmuştur. Sosyal sigortalar ve özel sigortalar arasında bazı farklılıklar ve benzerlikler bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

¹¹Abdulhalim Çelik, Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye, Kamu-İş Yayınları, Ankara 2002, s 10; Sait Dilik, "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:34, S:1-2, Ankara 1980, s, 82

¹² ILO, "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme", <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>, (21.12.2018)

Tablo 1.1: Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortalar Arasındaki Farklılıklar

ÖZEL SİGORTA	SOSYAL SİGORTA
İsteğe bağlıdır. Bazı istisnaları da vardır.	Bütün çalışan bireyler için zorunludur.
Avantajları ve dezavantajları sözleşmeyle belirlenir. Sigortalılık süreleri bellidir.	Avantajları ve dezavantajları yasalarla belirlenir. Sigortalılık süreleri daimidir.
Özel hukukla belirlenir.	Kamu hukukuyla belirlenir.
Çalışma amacı kişiseldir.	Çalışma amacı toplumsaldır.
Özel menfaatleri göz önünde bulundurur.	Kamu menfaatlerini göz önünde bulundurur.
Gerçek hedefi gelir sağlamaktır. Bu sebeple kaliteli hizmet vermez.	Gerçek hedefi gelir sağlamak değildir. Bu sebeple kaliteli hizmet verir.
Tehlike arttıkça sigorta kapsamına almaktan kaçınır ya da fazla prim talep eder.	Tehlikeleri sigorta kapsamına almaktan kaçınmaz ve aynı ücreti talep eder.
Ödemelerle karşılanır ve ödemeyi kişi yaptığı için kendi kendine katkısı olur.	Ödemeler dışında devlet yardımlarıyla karşılanır, sigortalının ödemelerine ilave olarak işyeri ve devlet katkısı vardır.
Sözleşme yenilerken zarar edip etmeme durumuna göre prim ödeme miktarı daha çok veya daha az olabilir.	Zarar edip etmeme durumuna bakılmaksızın prim ödeme miktarında değişiklik olmaz.
Zararların karşılanmasından sadece sigortası olan kişi sorumludur.	Zararların karşılanmasından sigortası olan kişiyle birlikte ailesi de sorumludur.
Sosyal tehlikelerin yanında ekonomik tehlikeleri de vardır.	Yalnızca sosyal tehlikeleri vardır.
Katkı oranları, sigortayı yapan firmanın ve sigorta yaptıran kişinin izni olmadan değiştirilemez.	Katkı oranları bireylerin iznine bakılmaksızın değiştirilebilir.
Bir veya daha fazla firmayla eşzamanlı sigorta yaptırılabilir.	Sadece bir devlet kuruluşundan sigorta yaptırma imkânı vardır.

Kaynak: Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, TİSK Yayınları No:244, Ankara 2004, s 38.

1.4.2. Primsiz Sistem

1.4.2.1. Sosyal Yardımlar

Yoksulluğun önüne geçmek ve gelir dağılımının iyileştirilmesi amacıyla sosyal yardımlar uygulanmaya konulmuştur. Sosyal yardımlar 19. Yüzyılda gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Bu devirde sosyal yardımlar, belli bir gelir limitinin altında yer alan bireylere kamu kurumları, hayır kuruluşları veya dini topluluklar tarafından gerçekleştirilen mali yardımlardan oluşmuştur¹³.

Sosyal yardım temel anlamda; bireyin kendisi ve bireyin bakmakla yükümlü olduğu şahısların hayatlarını idame ettiremeyen ve geçimini sağlamaktan mahrum olan bireylere muhtaçlık halinin belirlenmesi ve denetiminin gerçekleştirilmesi şartıyla oluşturulan ve ihtiyaç sahiplerinin self determinasyonunu sağlayan geçici-süreklili, aynı veya parasal bazda belli bir karşılığı olmadan gerçekleştirilen yardımlardır. Sosyal yardımların yoksullukla savaşında yoksulluğu elemine etme yönünde bir gayesi olmadığında söz konusu yardımlar, muhtaçlık halinin tümden kaldırılması gayesine yöneliktir¹⁴.

Sosyal yardımlar, hasta, yoksul ve muhtaç durumdaki kişilere yardım etmek amacıyla insanlar arası ilişkilerde yaygın bir şekilde görülmekte olup, sosyal yardımların sosyal sigortalardan farkı prim ödeme yükümlülüğünün olmamasıdır. Sosyal yardımlar genellikle vergilerle finanse edilmekte, karşılık beklemeden ihtiyacı olanları kapsamakta, devlet tarafından temin edilmekte ve yararlananlardan maddi katkı beklenilmemektedir.

Sosyal yardım yöntemi, sosyal güvenlik sisteminin bir uygulama aracı olarak uygulanan en eski yöntemi olmakla beraber, yardıma muhtaç bireylere sürekli yardım yapmayı amaçlayan bir yöntem olmayıp muhtaçlık halinin mümkün olan en

¹³ Nusret Ekin-Yusuf Alper-Tekin Akgeyik, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar, Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma, İTO, Yayın No: 1999-69, İstanbul 1999, S. 31

¹⁴ Neslihan Arslan, "Sosyal Yardımlar ve İstihdam İlişkisinin İncelenmesi: Sivas İlinde Bir Alan Araştırması", *Lefke Avrupa Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2014, c.5, S.1, s.17.

kısa vadede giderilmesini amaçlamaktadır. Hedefi, yardım gören bireyin en kısa zamanda tekrar geçimini sağlayabilme ve çalışabilme yetisine sahip olabilmesini sağlamaktır. Tembelliği özendirilmemekte ve bireyin sosyal güvencesinin sağlanıp onurunun korunması hususunda hizmet vermektedir.

1.4.2.2. Sosyal Hizmetler

Bireylere sunulan sosyal hizmetler de sosyal yardımlar gibi sosyal güvenlik sisteminde önem arz eden bir işlevi bulunmaktadır. Sosyal yardımlar daha çok nakdi olarak, sosyal hizmetler ise belirli hizmetler sunarak gerçekleştiğinden bunları birbirinden kesin olarak ayrı tutmak mümkün bulunmamaktadır. Bununla beraber sosyal hizmetler ihtiyacı olanlara farklı sosyal başlıklar altında yapılan yardımlardan oluşmaktadır¹⁵.

Sosyal hizmetler, bir toprak parçasında kendi güçlerinin yetemediği nedenlerle muhtaç, yoksul, zihinsel veya bedenen zor durumda olan şahıslara, bireye yaraşır bir şekilde yaşamlarını idame ettirebilecekleri sosyal ortamı oluşturma gayesini taşımaktadır¹⁶.

Sosyal hukukun bir dalı olan sosyal hizmetler, sosyal yardımlardan faydalanamayan kişileri kapsamaktadır. Ancak tüm bu yardımlar yoksulluğu amaçlanan ölçüde ortadan kaldıramamış ve ihtiyaçlar karşılanmamışsa diğer yardım aracı devreye girmekte ve bir defaya mahsus olmak üzere ihtiyaç giderilebilmektedir.

1.5. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Temel insan haklarından olan sosyal güvenliğin uygulamada istenilen başarıya ulaşamamasındaki temel sorun sosyal güvenliğin finansmanındaki kaynak yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa aktarılan yardımların boyutu ile finansman kaynakları arasındaki dengenin sağlanması hedeflenmektedir. Bu denge hedeflenirken belirli zamanlardaki harcamalara uygun

¹⁵ Refik Korkusuz ve Suat Uğur, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 4. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2015, s. 76

¹⁶ Hasan Şenocak, "Sosyal güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S.56, 2009, s. 443

bir finansman yöntemi belirlenmektedir. Sosyal güvenlik kurumunun sigortalılara gereksinim duydukları nitelikte hizmet sunabilmeleri için etkili bir finansman yapısına sahip olmaları ve sigortalıları korudukları tehlikeler için doğru finansman yöntemini belirleyip kullanmaları gerekmektedir.

Artan sosyal güvenlik harcamalarıyla beraber bilhassa batı ülkelerinde sosyal güvenlik harcamalarının finansmanı için ülkelerin bütçesinden kaynak transfer edildiği gözlenmektedir. Örneğin; OECD ülkelerinde ulusal gelirlerden sosyal güvenliğin finansmanına ayrılan pay %25 ila %30 bandına ulaştığı ve Avrupa Birliği ülkelerinde bu oranın %27.9'a ulaştığı kaydedilmiştir¹⁷.

Tablo 1.2: Bazı OECD Ülkelerinde Gayri Safi Yurt İçi Hasılının Yüzdesi Olarak Sosyal Güvenlik Harcamaları

<u>Bölgeler/Ülkeler</u>	<u>Sosyal Güvenlik Harcamaları</u>	
	2015-2016	2013-2014
ABD	19.0	19.92
Kanada	17.02	18.63
Fransa	31.07	32.07
Almanya	25.00	27.12
İtalya	28.90	27.81
Belçika	29.20	29.70
Danimarka	28.80	30.19
Yunanistan	26.40	23.88
Türkiye	13.50	13.11
Avusturya	28.00	29.10
Hollanda	22.03	23.18
İsviçre	19.60	18.37

Kaynak: ILO. *World Social Security Report, 2017/19*, s.397. ; ILO. *World Social Security Report,2014/15*, s.306.

¹⁷ Ali Güzel, Ali Rıza Okur, Nurşen Caniklioğlu, *a.g.e.*, s. 66

1.5.1. Finansman Kaynakları

1.5.1.1. İşçi ve İşveren Katkıları

Sosyal güvenlik konusunun insanlığın temel hakkı olarak kabul edilmesi sebebiyle sosyal güvenliğin finansmanına hizmetlerden faydalananların yani işçi ve işverenin katılması gerektiği fikri sosyal güvenlik sistemi kadar eski bir düşüncedir. Sosyal güvenliğin finansmanını primle sağlamak ilke olarak benimsenmektedir. Kısacası sosyal sigorta sisteminin var olduğu her ülkede sistemin birinci gelir kaynağını işçi ve işverenlerden temin edilen ve “prim” olarak adlandırılan kazançlardan meydana getirmektedir.

Kuruluşlar bu sebeple giderlerin finansmanında prim olarak adlandırılan para tazmin ettirilmektedir. Karşılaşılan riskler sebebiyle kişilerin sağlığına kavuşması ve önceki gelirlerini tekrar elde edebilmesi için var olan sosyal sigorta sisteminde bu edimlerin sağlanması pahalı olduğundan hizmetten faydalananlarca bu primlerin ödenmesi gerekli olmaktadır. Yine bu sebeptir ki sosyal güvenliğin yardımlarından fayda sağlayan kişilerin finansmana belli ölçüde katılımları zorunlu olmaktadır. Sosyal güvenlik sistemlerinde bu katılım mecburi hale gelmektedir. Burada zorunlu tasarruf durumu da bulunmaktadır¹⁸.

İşverenler tarafından ödenen primler ücretin parçası olduğundan bir maliyet unsuru gibi görüldüğü düşüncesi hakimdir. Ancak işçilerin emekleri sayesinde gelir sağlamasından dolayı elde edeceği yararlar karşılığında belirli bir özveride bulunması gerektiği görüşü de bulunmaktadır. Aynı zamanda meslek hastalığı ve iş kazası gibi risklerin zararlarını SGK üstlenmeseydi bu durumda zararları işverenlerin ödemesi gerekeceği unutulmamalıdır.

1.5.1.2. Devlet Katkıları

Sosyal güvenliğin finansmanında diğer kaynak devlet gelirleridir. Sosyal güvenlik sisteminde devlet gelirleri ile finansmanı birkaç alternatif yolla

¹⁸ A. Can TUNCAY, Ömer EKMEKÇİ, *a.g.e.*, s.47

yapılabilmektedir. Bunların başında devletin de işçi ve işverenler gibi prim ödeyen taraf olması gerekmektedir. İşveren tarafından bakıldığında işçilerin kaygısız ve huzurlu bir şekilde çalışması ne kadar önemliyse devletin de tüm vatandaşların huzur ve refahının sağlanmasının önemi nedeniyle katılımının zorunlu olduğu düşünülebilir. Sosyal sigorta sisteminin finansmanında kullanılan diğer bir yol ise finansman açıklarının hazine kaynakları ile temin edilmesidir. Ayrıca devletin en önemli gelir kaynağı olan vergiler ve kısmen de gelirlerinden ayırdığı paylarla sosyal güvenliğin finanse edildiği durumlar da bulunmaktadır¹⁹.

Aşağıdaki Tablo 1.3' te görüldüğü gibi sosyal güvenlik sisteminin finansmanında kaynak olarak kullanılan devlet gelirlerinin yıldan yıla arttığı görülmektedir.

Tablo 1.3: SGK Gelirlerinde Yıllara Göre Devlet Katkısı

Devlet Katkısı	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	15.170	21.176	23.537	27.471	30.512	37.526	46.457	51.767

Kaynak: SGK, *Aylık İstatistik Bülteni-Ekim-2018,*

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (Erişim Tarihi: 27.12.2018)

Kişilerin sosyal güvenlik hakkının sağlanması devletin görevleri arasındadır. Zira toplumda yardıma muhtaç kişilere yardım edilmesi, sağlığın korunması modern devletin başlıca görevleri arasında bulunmaktadır.

Türkiye' de sosyal güvenlik sistemindeki açıkların artmasıyla sosyal güvenlik kurumlarında finansman güçlüğü görülmüş ve bütçe açıkları artmıştır. Bu sebepler devlet katkısı zorunlu hale gelmiştir. Söz konusu kurumlarda gelir-gider dengesi bozulmuş ve her yılda giderler gelirlerden fazlalık göstermiştir.

¹⁹Turan YAZGAN, *Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik*, İstanbul Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yayın No:364, İstanbul 1975, s. 114

Tablo 1.4: SGK Açıkları

YILLAR	SGK Gelirleri	SGK Giderleri	SGK Açığı
2010	95.273	121.997	-26.724
2011	124.480	140.715	-16.235
2012	142.929	160.223	-17.295
2013	163.014	182.689	-19.675
2014	184.329	204.400	-20.072
2015	220.102	231.546	-11.444
2016	255.880	276.536	-20.655
2017	288.560	312.735	-24.175

Kaynak: SGK, *Aylık İstatistik Bülteni*, Ekim 2018,

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (27.12.2018)

1.5.2. Finansman Yöntemleri

Sosyal sigorta kurumları sosyal hedeflerin sağlanmasını amacıyla gerek işçi ve işverenden toplanan primler gerekse devletin katkıları ile finanse edilen sosyal güvenlik sisteminde toplanan gelirleri hak sahiplerine en iyi şekilde dağıtmak, yükümlülükleri en etkin biçimde yerine getirmek zorundadırlar. Bu sebeple sosyal sigorta finansman politikasının en verimli yöntemlerle düzenlenerek yeniden dağıtımına hazır hale getirmek ve gelir-gider dengesinin güvenilir bir şekilde kurulması zorunludur.

Bu bağlamda giderler ve gelirler arasındaki istikrarın yakalanması için iki finansman metodu bulunmaktadır. Biri dağıtım, diğeri kapitalizasyon (sermaye birikimi) yöntemidir²⁰.

²⁰ Cevdet İlhan GÜNAY, *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Yetkin Yayınları, Ankara 2004, s. 559

1.5.2.1. Dağıtım Yöntemi (Yılı Yılına Finansman)

Dağıtım yönteminde, bir döneme ait gelirler ile o dönemdeki giderlere tahsis edilmesini öngörmektedir. Bu sistemde, o dönemde elde edilen kazançların giderlerini karşılaması gerekmektedir. Yani gelir ve gider denkliği ve dengesinin belirlenen yılda karşılanması kuralına dayanmaktadır. Giderlerin gelirlerden fazla olması halinde sosyal güvenlik sisteminin finanse edilmesinde zorluklar yaşanacaktır. Bu sebeple de gelir ve giderlerin dengede olması hedefi içerisinde sistem işlemelidir. Sosyal güvenlik sisteminin temel finansman kaynağı, işçi, işveren ve devletin katkılarıyla sağlanan primler oluşturmaktadır²¹. Prim yöntemi de bu çerçevede dahilinde belirlenmektedir.

Primler belli dönemlerdeki gider tahminlerine göre belirlenmektedir. Prim oranları, diğer koşullar sabit kalmak şartıyla, bahsedilen dönemde sosyal yardım alan kişilerle, çalışarak prim ödemesi yapan bireyler arasındaki farka göre oluşmaktadır. Bu durumun zıttı da düşünülebilir. İlk halde primlerin ve gelirlerin limiti giderlere, ikinci halde giderlerin limiti ise gelirlere dayalı olarak değişir²². Bu durumda çalışarak prim ödeyenlerin sayısı yardım alanların sayısını geçmesi halinde ya prim oranları düşürülür ya da yardım alanların yardım miktarları artırılmaktadır. Aynı şekilde prim ödeyenlerin sayısında azalma söz konusu olduğunda ise ya prim oranları arttırılır ya da yardım miktarları azaltılmaktadır. Bu şekilde denge sağlanmaya çalışılır. Aksi takdirde gelir-gider dengesi bozulduğunda sosyal güvenlik sisteminde finansman sorunu ortaya çıkmaktadır.

Bu yöntemde sosyal güvenlik harcamaları yıldan yıla finanse edildiğinden fon ve ek kaynak birikimi mevcut değildir. Kaynakların yönetiminde, değer kayıplarına karşı müdahale, idari işlemler gibi unsurlar yer almamaktadır. Dağıtım yönteminde kaynak birikimi söz konusu olmadığından enflasyona bağlı ya da başka sebeplerle ortaya çıkabilecek parasal değer kayıpları gibi sorunlar ortadan

²¹ Suat UĞUR, *a.g.e.*, s.39.

²² Volkan YURDADOĞ, “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”, www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf, (30.12.2018), s.4-5

kalkmaktadır. Özellikle dağıtım yöntemi ile bu metot kuruluşu itibariyle sistemin hemen devreye girerek olanak sağlaması açısından önem taşımakta ve aktüeryal hesaplar kolaylaşmakta ve hızlanmaktadır.

Parasal değer kaybı sorunu yaşanmaması için birçok ülkede “emeklilik aylıkları” açısından dağıtım yöntemi benimsenmektedir. Bu durum bilhassa analık, hastalık sigortası gibi süreksiz tehlikelere karşı teminat veren sigorta kollarına elverişli olmaktadır.

1.5.2.2. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Kapitalizasyon veya fon biriktirme yöntemi, rasyonel risklerle ilgili gelecekte gerçekleştirilecek ödemeleri finanse etmek gayesiyle, toplanan primler ile bir fon gerçekleştirilmesi esasına dayanmaktadır. Fon biriktirme yöntemi iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Şimdiki sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal tehlikelerin kişiler arasında dağılımı temeline uygun olmayan bireysel kapitalizasyon yönteminden vazgeçilmekte ve toplu kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktadır

Kolektif kapitalizasyon olgusunda bütün işçi ve işverenlerin ödedikleri primler tek bir fonda toplanmaktadır. Fonda toplanan paralar sigortalılara yapılacak yardımlar için kullanılmaktadır. Ancak bu yöntem zamanla büyük fonlar oluşturmaya rağmen her sosyal risk için tüm kişilere ayrı ayrı hesap açılması ve fonlardaki paraların değer kayıplarına karşı korunmasının zorlukları sebebiyle eleştirilmektedir. Kapitalizasyon yöntemi uzun vadeli sigorta kollarında uygulanması yönünden elverişli olmasına rağmen enflasyon problemi yaşayan ülkelerde uygulanabilirliğini kaybetmektedir.

Türkiye’de 5510 ve 5502 sayılı kanunların uygulanmasına başlanmasından önce farklı sosyal güvenlik kurumlarının çeşitli yöntemleri mevcut bulunmaktaydı:

- 506 sayılı kanunun yürürlükte olduğu dönemlerde uzun vadeli sigorta kollarında riskleri sebebiyle kapitalizasyon yöntemi, kısa vadede ise dağıtım yöntemi benimsenmiştir.
- BAĞ-KUR’ da kapitalizasyon yöntemi uygulanmaktaydı.

- 5434 sayılı Emekli Sandığı kanununun uygulandığı dönemlerde ise iki yöntem de kullanılmaktaydı. Ancak ikili yöntem eleştirilere sebep olmuş ve dağıtım yöntemi ağırlıklı olarak benimsenmiştir²³.

1.6. Türkiye’ de Sosyal Güvenlik Sistemi

Türk sosyal güvenlik sistemi genellikle hizmet sözleşmesiyle çalışanların 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”, tarım sektöründe kendi adına çalışanların 2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu”, ticaretle kendi hesabına çalışanların 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”, devlet memuru sıfatıyla çalışanların 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu”, tarım işçilerinin 2925 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile ayrı ayrı kanunlar çerçevesinde sosyal sigorta hizmeti veren kurumlar ve diğer tamamlayıcı sigorta kuruluşları olmak üzere farklı tüzel kişiliklerde dağınık bir yapıya sahipti. Bu dağınık yapı 5502 Sayılı SGKK ile tek çatı altında toplanarak tek tüzel kişiliğe büründü. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK) ve BAĞ-KUR’u tek müessese altında birleştiren Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 26173 sayılı ve 20.05.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak mevzuata giren 5502 sayılı yasayla oluşturulmuştur.

1.6.1. 5502 Sayılı Reform Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumları

1.6.1.1. TC Emekli Sandığı

Emekli Sandığı, memurların emeklilik haklarını koruyan, sosyal güvenlik haklarını ve geleceğini garanti altına alan bir kuruluştur. Bağ-Kur ve SSK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bünyesine dahilken Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde hizmetlerini gerçekleştiren bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Önceleri KİT olarak görülen Sandık 1984 tarihli Bakanlıkların Kuruluş ve Görevlerini Düzenleyen 2046 sayılı Kanunla Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde bir

²³ Kenan Tunçomağ, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul 1987, s. 93

kuruluş olarak kabul edilmiş ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu sayılmıştır²⁴.

Emekli Sandığının Genel Müdürlüğü Ankara'da olup bölge esasına göre teşkilatlanmış ve 9 Bölge Müdürlükleri bulunmaktadır. Emekli Sandığının Genel Müdürlük, Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Sağlık Kurulu olmak üzere 3 organı bulunmaktadır. En önemli karar organı Yönetim Kuruludur.

Emekli Sandığı, memurlara münhasıran malullük, ölüm ve yaşlılık gibi uzun süreli garanti sağlamaktadır. Memurlara ve memurların bakmakla yükümlü olduğu kişilere sağlık sigortası kapsamında hizmet güvencesi vermektedir. Bunların dışında vazife ve harp malullüğü haklarını da temin emektedir.

Emekli sandığının gelirleri çalışanlardan kesilen kesenekler ve çalıştıkları kurumların ödediği karşılıklardan meydana gelmektedir. Tablo 1.5 incelendiğinde özellikle son dönemlerde ciddi açıklar verildiği görülmektedir. 2006 yılına kadar açıkların giderek arttığı gözlemlenmiş, 2007 yılında aynı düzeyde kaldığı ve 2008 yılında aradaki farkın azaldığı görülmektedir.

Tablo 1.5: Emekli Sandığı'nın Gider-Gelir Dengesi

Yıllar	Gerçekleşme		Açık
	Gelirler	Giderler	
2000	2.955.200	3.793.200	-838.000
2001	4.381.700	5.965.000	-1.583.300
2002	6.784.600	9.432.300	-2.647.700
2003	9.483.479	13.016.200	-3.532.721
2004	11.029.290	15.493.126	-4.463.836
2005	14.782.900	18.769.900	-3.987.000
2006	15.031.000	20.058.374	-5.027.374
2007	16.762.624	21.829.038	-5.066.414
2008	17.774.473	21.621.509	-3.847.036

Kaynak: SGK, *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (30.12.2018)

²⁴ Yusuf Alper, *Türkiye' de Sosyal Güvenlik (Ders Notları)*, Bursa 2004, s. 42

Tablo 1.6 'da Emekli Sandığı'na aktarılan bütçe transferleri ve sosyal sigorta sistemin aktif/pasif dengesi yer almaktadır. Aktif/Pasif oranlarına bakıldığında yıldan yıla giderek azaldığı gözlenmektedir. 2006 yılında 1,6 Emekli Sandığı çalışanının bir emekliyi finanse edebildiğini görmekteyiz. Bütçe transferleri Emekli Sandığının faaliyetleri ile direkt ilgili olmayan ve kanunlar aracılığı ile Sandığa verilen etkileri kapsamaktadır. Bunlar; emekli ikramiyesi, yaşlılık aylığı, vatani hizmet, şeref, Kore ve Kıbrıs aylıkları, ölüm yardımı, makam ve kadrosuzluk tazminatlarıyla benzer harcamalardır. Bunlar hazineden temin edilmektedir. Örneğin birleşmeden önceki son yıla bakıldığında Emekli Sandığına yapılan bütçe transferi 8.889 Milyon TL iken bunun 3.994 Milyon TL'si faturalı ödemelerden kaynaklanmıştır.

Tablo 1.6: Emekli Sandığı Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Oranı

Yıllar	Aktif/Pasif Oranı	Bütçe Transferleri
2002	1,9	4.676
2003	1,8	6.145
2004	1,7	7.800
2005	1,7	8.889
2006	1,6	9.835

Kaynak: SGK, *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (30.12.2018)

1.6.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

En çok sigortalı sayısına sahip sosyal sigorta kurumu olan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), İşçi Sigortaları Kurumu ismiyle 4792 Sayılı yasa ve 09.07.1945 tarihinde kurulmuştur. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar yasası ile düzensiz durumdaki sosyal sigorta yasaları, koşullara göre tekrar gözden geçirilerek tek metin halinde toplanmış ve 01.03.1965'te yürürlüğe girmiştir²⁵. Son olarak da 04.10.2000 tarihli

²⁵ Ercan DUYGULU, Pınar PEHLİVAN, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:117, Ankara, 2004, s. 75.

616 sayılı KHK ve 4958 sayılı ve 06.08.2003 tarihli yasayla, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı adını almıştır.

Yasa kapsamında, bir iş akdine bağlı olarak bir ya da birkaç işverence çalıştırılan sigortalıları, sosyal riskler karşısında sigorta etme önceliği ile sosyal güvencesini sağlama amacı yer almaktadır. 506 sayılı yasa çerçevesinde, iş kazaları ve hastalık, meslek hastalıkları, analık, yaşlılık, ölüm ve malullük risklerine yardımda bulunmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun gelir kaynağı primlerdir. Primler aylık olarak işçi ve işveren tarafından ödenmektedir. Hak edilen ücretin haricinde prim ikramiyesi gibi ödemeler ve bazı yardımlardan her yeni yılda prime esas kazançların üst ve alt limiti arasındaki tutarı üzerinden, çalışanın ay içindeki çalışmalarından dolayı prim ödenmektedir.

Tablo 1.7: SSK'nın Gelir-Gider Dengesi

Yıllar	Gerçekleşme		Açık
	Gelirler	Giderler	
2000	4.894.718	5.294.718	-400.000
2001	7.698.531	8.806.531	-1.108.000
2002	11.132.049	13.518.049	-2.386.000
2003	15.450.060	20.258.677	-4.808.617
2004	19.417.958	25.174.958	-5.757.000
2005	22.739.770	30.151.437	-7.411.667
2006	29.996.700	38.293.701	-8.297.001
2007	33.812.982	46.627.856	-12.814.874
2008	39.257.766	61.912.825	-22.655.059

Kaynak: SGK, *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (31.12.2018)

Tablo 1.7' de görüldüğü gibi, SSK'nın açıkları yıllar itibariyle artış göstermiş ve son yıl itibariyle 22,6 milyar TL düzeyine ulaşmıştır. Sürekli açık

vermesinin nedenleri arasında ödenen primlerin yetersizliği, aktif-pasif sigortalı sayılarındaki dengesizlikler, erken emeklilik gösterilebilir.

Tablo 1.8: SSK Aktif /Pasif Oranı

Yıllar	Aktif-Pasif Oranı
2000	1,97
2001	1,72
2002	1,75
2003	1,72
2004	1,69
2005	1,78
2006	1,90

Kaynak: SGK, *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (31.12.2018)

Ancak yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi SSK'nın aktif/pasif dengesi 2000' den itibaren 2'nin altında kalmaya başlamış ve sonrasında eski düzeyine kavuşmamıştır.

1.6.1.3. Bağ-Kur

1479 Sayılı ve 02.09.1971 tarihli yasa ile kapsadığı kişi sayısı açısından ikinci büyük sosyal sigorta kuruluşu olan Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) kurulmuştur. 619 sayılı ve 04.10.2000 tarihli KHK ile 02.08.2003 tarih 4956 sayılı yasayla tekrar düzenlenmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşu haline gelmiştir. 1479 sayılı Kanuna istinaden, Bağ-Kur sigortalısı kişilerin kurum kapsamındaki sigortalılıkları temel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilkinin isteğe bağlı Bağ-Kur, diğerini ise zorunlu Bağ-Kur sigortalıları oluşturmaktadır. İsteğe bağlı Bağ-Kur sigortalılığı, başka bir sosyal güvencesi bulunmayan T.C. vatandaşları ile ev kadınlarının isteğe bağlı sigorta talep etme hakkını düzenleyen 04.05.1979 tarih 2229 sayılı Kanun ile

hizmet vermeye başlamıştır²⁶. 1479 sayılı Kanun hükümleri dahilinde kurulmuş olsa da 1983 yılından sonra 2926 sayılı Tarım Bağ-Kur' unun da uygulanmasına başlanmıştır.

SSK ve Emekli Sandığından farklı olarak primler Bağ-Kur sigortalıları tarafından ödenmektedir. Bu primlerden %20'si yaşlılık sigortası, malullük sigortası ve ölüm sigortası, %12,5'i sağlık primi olarak ödenmektedir. Sigortalılar primlerini her yıl belirlenen miktar üzerinden aylık olarak ödeme yükümlülüğü bulunmaktadır.

Tablo 1.9' da 2000 ile 2008 yılları arasında Bağ-Kur'un hazine transferleri hariç toplam gelir ve giderleri gösterilmiştir. 2000 yılından 2005 yılına kadar gelir gider arasındaki açık sürekli bir artış eğilimindedir. 2006 yılında ise gelirlerdeki %102,4'lük artış bu farkı -4.712.214 TL'ye düşürmüştür. Gelirdeki bu yüksek artışın sebebini prim affından kaynaklandığını söyleyebiliriz. 2008 yılında ise gelir ve gider arasındaki fark eksiden artıya geçmiştir.

Tablo 1.9: BAĞ-KUR' un Gelir-Gider Dengesi

Yıllar	Gerçekleşme		Açık
	Gelir	Gider	
2000	725.913	1.899.118	-1.173.206
2001	1.280.348	3.059.214	-1.778.866
2002	2.101.540	5.032.115	-2.930.575
2003	2.983.000	8.061.200	-5.078.200
2004	4.242.000	9.953.538	-5.711.538
2005	3.726.768	11.020.036	-7.293.268
2006	8.803.186	13.515.400	-4.712.214
2007	6.299.225	13.458.507	-7.159.282
2008	10.225.245	9.625.129	600.116

Kaynak: SGK, *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (30.12.2018)

²⁶ SGK, "Tarihçe", <http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/kurumumuz/tarihce>, (02.01.2018)

1.6.2. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Sistemleri

Zorunlu sigorta kollarına tabi olanlar için etkin sosyal sigorta garantisini temin etmek amaçlı tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemleri meydana getirilmiştir. Başlıca tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları şunlardır;

1.6.2.1. OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu)

OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu); 205 sayılı ve 03 Ocak 1961 tarihli yasayla kurulmuştur. OYAK, 205 sayılı yasa uyarınca, özel hukuk kurallarına bağlı, idari ve mali açıdan bağımsız, tüzel kişiliğe tabi olan bir kuruluştur²⁷. OYAK sadece üyelerine imkan veren kaynaklar dahilinde emeklilik, ölüm, maluliyet haklarından yararlandıran bir fon olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde görev alan bütün subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, askeri memur ve uzman jandarmalar zorunlu olarak daimi üyelerdir. Bu üyeler ile ölümleri durumunda sistemde kalmak isteyen eşleri de kurumun daimi üyeleridir. Ayrıca Jandarma Genel Kumandanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı teşkilatı altında, OYAK ve bu Kurumun kaynağına sahip ya da ortak olacağı firmalarda çalışanlar istemeleri halinde, uzman erbaşlar OYAK'a isteğe bağlı daimi üye olabilmektedirler. Askerlik görevini yapar halde bulunan yedek subaylar Kurumda geçici üyelerdir²⁸.

1.6.2.2. Kefalet Sandığı

Kefalet Sandığı, 2.6.1934 tarih ve 2489 sayılı Kefalet Kanunu ile kurulmuştur²⁹. Kamu kurumlarında ya da bu kurumlar bünyesinde yer alan döner sermayeli yapılarda menkul kıymetler, para alan ve veren sözleşmeli personelin veya memurun yolsuzluk veya zimmet nedeniyle devlete verecekleri zararı finanse etmek için kurulmuş olan bir sandıktır. İlgili Kanunun birinci maddesinde Sandığın amacı belirtilmektedir.

²⁷ OYAK, *OYAK nedir?*, <http://www.oyak.com.tr>, (05.01.2019)

²⁸ OYAK, *Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu*, <http://www.oyak.com.tr>, (05.01.2019), Md. 17

²⁹ Hazine ve Maliye Bakanlığı Kefalet Sandığı, <http://www.maliykefalet.gov.tr/> (06.01.2019)

Sandığın asıl hedefleri Kefalet Kanunu ile Kefalet Sandığı Nizamnamesinde belirtilmiştir³⁰.

- Paraların zamanında temin edilmesi ve sermaye kuruluşlarına yatırılmasını sağlamak amacıyla kefalet bünyesindeki işçi (geçici işçi hariç), memur ve sözleşmeli çalışandan kesintiye uğratılan nakdi değerlerin teminini sağlamak,
- Kefalet sandıklarına bağlı saymanlıklardan kefalete ait malumatları kayıtlara almak,
- Kesinleşmiş kararlara dayalı borçları kefalete dayalı daimi işçi, memur ve sözleşmeli çalışandan temin edip daire veya kuruluşlara, yasanın belirttiği süre içerisinde karşılamak,
- Sandığın ödediği tutarların taraflardan geri alınması için lazım olan takibi yapmak,
- Dönemsel neticeleri raporlamak ve Sandığın tüm gider ve gelirlerine ait hesap kayıtlarını tutmak,
- Ölen veya kefaletli görevden ayrılan memur ve kefalete bağlı sandıktaki ödemelerini hak sahiplerine veya kendilerine kanun uyarınca iade etmektir.

1.6.2.3. Amele Birliği

İlk kurulan sosyal sigorta kuruluşu olarak da bilinen Amele Birliği, 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı Kanununun 4. maddesi uyarınca kurulmuştur. Samsun'un Havza ilçesinde kömür üretiminin gerçekleştirildiği tarihten itibaren, maden işçileri yeterli olmayan emniyet tedbirleri ve ağır çalışma şartları altında çalışmak zorunda kalmışlardır. Bu sebeple Havza'daki maden işçilerine yönelik düzenlemeye gidilmiştir. 22.07.1923 tarihinden sonra çıkarılan yönetmelik ile "Amele Birliği" adını almıştır. Bu yönetmelikle çalışanları iş kazaları ve meslek

³⁰ Hazine ve Maliye Bakanlığı Kefalet Sandığı, <http://www.maliykefalet.gov.tr/> (06.01.2019)

hastalıklarına karşı korumak amaçlanmıştır. 506 sayılı Kanunla da SSK kapsamına alınıp birlik kapsamındaki çalışanların daha fazla sosyal güvenlikleri sağlanmıştır.

Birliğe üyelik mecburi olmakla birlikte, gönüllü üyelik de mümkün bulunmaktadır. Kurumun temel gelir unsurları; devletçe yapılan yardım ve bağışlar, üyelerden yapılan kesintiler, fon gelirlerinden oluşmaktadır³¹.

1.6.2.4. İlkokul Öğretmenleri Yardımlaşma Sandığı

İlkokul öğretmenlerinin sosyal güvenlik gereksiniminin sağlanması amacıyla 13.01.1943 tarih 4357 sayılı yasa ile İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) kurulmuştur. İlkokul öğretmenleri için İLKSAN'a üye olmak zorunludur. Sandık, öğretmenlerin hastalık, evlilik, doğum, ölüm, emeklilik, mamullük gibi durumlarında gerekli yardımların sağlanması ve toplumsal yardımlarla ilgili konularda üye öğretmenlerin yardımlaşmasını gerçekleştirilmesi amacıyla öngörmektedir. Yardımlaşma Sandığının Ana Statüsü, her ilden seçilen delegelerin toplanması ile Genel Kurul'da hazırlanıp Bakanlık onayı ile yürürlüğe konurken 1985 yılında bunu hazırlama yetkisi Milli Eğitim Bakanlığı'na devredilmiştir. Hazırlayan ve yürüten asıl makam Milli Eğitim Bakanındır.

1.6.2.5. Bireysel Emeklilik Sistemi

Bireysel emeklilik sistemi, 2000 yılında Bakanlar Kurulu'nca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulan "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı" ile bireylerin özel sigorta niteliğindeki ikinci bir emeklilik doğrultusunda tasarruflarını düzenleyen ve bireysel emeklilik hesaplarına dayalı fonlama yöntemli bir sistem oluşturulması hedeflenmiştir. Yasa tasarısı TBMM tarafından 28 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir 24366 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak ve 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe koyulmuştur³². Ülkemizde 27 Ekim 2003 yılından itibaren faaliyetine göstermektedir.

³¹ Haluk EGELİ, *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İlkem Ofset, İzmir 2005, s. 109

³² Emeklilik Gözetim Merkezi, *Bireysel Emeklilik Sisteminin Tarihçesi*, <http://www.egm.org.tr/?sid=70>, (14.01.2019)

BES, kamunun sağladığı sosyal güvenlik sistemine ek olarak özel sigorta sistemi ile emeklilik hakkı sağlayan bir sistemdir. Kamu sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı rol üstlenmektedir. Ek gelir olarak kişilerin emeklilik kazancı elde edebilmesini sağlamaktadır. Ayrıca bireysel emeklilik sistemi kişilerin kazanç sağlama amacının yanı sıra ülke genelinde sağlanan yatırımlarla özel sektörde kullanıma hazır fonlar elde edilmekte bu da uzun vadede üretimin artması, istikrarlı büyümenin yaşanması ve sermaye piyasasının gelişmesini hedeflemektedir.

Bireysel emeklilik sisteminin şeffaflık olarak adlandırılan özelliğinde emeklilik şirketinin internet sitesi, telefon internet, banka kartları aracılığı ile bireysel emeklilik hesaplarındaki katkılarını, getirilerini günlük olarak takip edilebilmektedir. Fonlama yöntemiyle kişilerin tasarrufları, biriken katkılar ve katkılarının işletilmesinden sağlanacak getirilere göre değerlendirilmektedir. Ayrıca işverenlerin çalışanlarını BES' e yönlendirmeleri sebebiyle teşvik amaçlı vergi avantajları sağlanmaktadır.

56 yaşını doldurma ve 10 yıl bireysel emeklilik sisteminde kalan bireylerin emekli olabileceği belirtilmiştir. Bu da diğer üç büyük sosyal sigorta kuruluşlarına göre emeklilik şartlarının daha kolaylaştırıldığı görülmektedir. Bireyler bahsettiğimiz şartları yerine getirdikten sonra hesabında biriktirdiği kazançlarını aylık olarak geri ödenmesini talep edebilir, isterse toplu bir şekilde geri ödenmesini isteyebilmektedir.

Tablo 2.1: Emeklilik Yatırım Fonları Net Varlık Değerleri

<u>Yıllar</u>	<u>Genel Toplam</u>
31.12.2013	25.076.602.991
31.12.2014	34.645.325.255
31.12.2015	42.959.185.123
31.12.2016	53.288.031.822
31.12.2017	67.405.557.584
31.12.2018	76.454.701.208

Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi, *BES İstatistikleri*, www.egm.org.tr, (14.01.2019)

Tablodaki veriler, Emeklilik Gözetim Merkezinin BES istatistiklerinden alınmıştır. Tabloda yer alan toplam net varlık değerlerine Devlet Katkısı Fonları ve Otomatik Katılım Sistemi kapsamında halka arz edilen fonlar dahil edilmemiştir. Tablo incelendiğinde emeklilik yatırım fonlarının toplam varlık değerleri sürekli arttığı görülmektedir.

BES' e katılmak için sözleşme akdedebilecek emeklilik şirketleri sistemin önemli yapısını oluşturmaktadır. Birden fazla alternatif şirket ile rekabet ortamında sistemin oluşturulması planlandığı için 2018 yılında bireysel emeklilik sunma yetkisine sahip 18 şirket yer almaktadır. Bu şirketler şunlardır;

- Aegon Emeklilik ve Hayat,
- Allianz Hayat ve Emeklilik,
- Allianz Yaşam ve Emeklilik,
- Anadolu Hayat Emeklilik,
- Avivasa Emeklilik ve Hayat,
- Axa Hayat ve Emeklilik,
- Bereket Emeklilik ve Hayat,
- BNP Paribas Cardif Emeklilik,
- Cigna Finans Emeklilik ve Hayat,
- Fiba Emeklilik ve Hayat,
- Garanti Emeklilik ve Hayat,
- Halk Hayat ve Emeklilik,
- Katılım Emeklilik ve Hayat,
- Metlife Emeklilik ve Hayat,
- NN Hayat ve Emeklilik,
- Groupama Emeklilik,
- Vakıf Emeklilik ve Hayat,
- Ziraat Hayat ve Emeklilik³³.

³³ Emeklilik Gözetim Merkezi, *Emeklilik Şirketlerine Erişim*, www.egm.org.tr, (14.01.2019)

BES, 2013 yılı itibariyle sistemdeki katılımcıların katkı paylarının %25'i oranında devlet katkısının gerçekleştirilmesi ile katılım oranı artmıştır. 2017 yılında vatandaşların sisteme dahil edilmesi zorunlu haline gelmiş ve yine sisteminin işleyişinde 27/12/2018 tarihinde yapılan değişiklik ile cayma veya ayrılma hakkı olarak nitelendirilen hakkını kullanan kişilerin sisteme otomatik katılma süresi 2 yıl iken bu süre 3 yıla çıkarılmıştır. Bu süreç 2020 yılında başlayacaktır.

1.6.2. 5502 Sayılı Yasayla Kabul Edilen Sosyal Güvenlik Kurumu

Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK gibi 3 büyük sigorta kurumunun ayrı ayrı işleyişinin sebep olduğu aksaklıklar sebebiyle 5502 sayılı Kanun ile hukuki varlıkları sona erdirilmiş ve ilgili Kanun ile kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleşmişlerdir. ÇSGB'nin (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) bünyesinde ve Sayıştay kontrol ve denetimine tabi faaliyetine başlamıştır. 5502 sayılı Kanun, yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir³⁴.

1.6.2.1. 5502 Sayılı Kanunla Kabul Edilen Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları, Görevleri ve Amacı

5502 sayılı Yasadan önce Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminde üç değişik sosyal güvenlik kuruluşu mevcuttu. Bu üç kuruluşun ayrı ayrı kendine ait kanunları vardı ve birbirinden bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürmekteydi.

Tek kanunla uygulamalardaki birliği sağlamak, işlemlerin hızlı ve kolay çözümünü sağlamak, adaleti sağlamak, yoksulluğa karşı etkin bir mücadele sistemine ulaşabilmek amacıyla 2002 yılında Kasım ayında sosyal güvenlik reformu çalışmaları başlatılmıştır. Reform çalışmaları 4 ana gruptan meydana gelmektedir. Bunlardan ilki, ülkedeki tüm nüfusun adalete uygun, kollayıcı, kaliteli, eşit sağlık hizmeti sağlayan GSS'nin (Genel Sağlık Sigortası) gerçekleştirilmesidir. Diğer

³⁴ Resmi Gazete, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>, (05.01.2019), Md. 1,

bileşen ise tek tip emeklilik sisteminin oluşturulmasıdır. Üçüncüsü, düzensiz bir şekilde uygulanmaya devam eden primsiz ödemeler ve sosyal yardımların bir araya getirilerek ihtiyaç sahiplerinin hepsine ulaşmasını sağlayacak sistemin oluşturulmasıdır. Son grupta ise üç bileşene ilişkin sunumların nüfusun tamamına çağdaş ve hayatını kolaylaştıracak şekilde hızlı elde edilmesini sağlayacak kurumsal yapıya kavuşturulmasını sağlamaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kalkınma Planlarına uygun sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, sosyal güvenlik ile alakalı kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, sosyal güvenliği ilgilendiren uluslararası gelişimleri takip etmek ve çalışmalarını yürütmek, hizmet sağlanan tüzel ve gerçek kişilere hakları ve yükümlülükleri bağlamında bilgi vermek, hakların kullanılması ve edimlerin ifa edilmesini kolayca yerine getirmek gibi amaçları bulunmaktadır³⁵.

Sosyal Güvenlik Kurumu aşağıdaki organlardan oluşmaktadır³⁶.

1. Yönetim Kurulu
2. Genel Kurul
3. Başkanlık

3 yılda bir toplanan Genel Kurul bir karar organı olmayıp olağan genel kurul toplantılarının haricinde Bakan Genel Kurul, bu yüksek orandaki temsil sayısı ile tüm sosyal tarafların temsiline olanak vermektedir. Kurulun sosyal güvenlik politikalarına öneri sunmak, Kurumun faaliyet raporlarını, bütçelerini, bilançolarını, performans programlarını, uzun ve orta vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları bazında yapılan nihai aktüeryal hesap sonuçlarını neticesinde görüş oluşturmak ve sonraki performans amaçları için de görüş bildirmek, Yönetim Kurulu'na asil ve yedek üye seçmek gibi görevleri bulunmaktadır³⁷.

³⁵ Resmi Gazete, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>, (06.01.2019), Md. 3/2.

³⁶ Resmi Gazete, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>, (06.01.2019), md. 4/1

³⁷ Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, 5.Baskı, Dora Yayınları, Bursa 2013, s. 54

Yönetim Kurulu, Başkan, 2 başkan yardımcısı, ÇSGB temsilcisi, Hazine ve Maliye Bakanlığı temsilcisi, Hazine Müsteşarlığı temsilcisi, işveren temsilcisi, işçi temsilcisi, kamu görevlileri temsilcisi, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlar temsilcisi, tarım sektörü dışında kendi adına çalışanlar temsilcisi, SGK'dan gelir ve aylık almakta olanların temsilcisi olmak üzere 12 üyeden oluşmaktadır³⁸. Görevleri arasında, Kurum bütçesini, bilançosunu karara bağlamak, sigorta kolları ile ilgili hesapları değerlendirmek ve izlemek, kurum alacaklarının takibini yapmak, Başkanlık bünyesindeki genel müdürlük ve daire başkanlıklarının kurulma ve kapatılmasını kararlaştırmak, Kurum personeline ait ücret ve çalışma esaslarını belirlemek, kanunla verilen diğer görevleri yapmak gibi görevler yer almaktadır³⁹.

Başkanlık teşkilâtı, taşra ve merkez teşkilâtı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır⁴⁰. Kurum Başkanlığının merkezi birimi; Başkan-Başkan Yardımcıları, ana hizmet kısımlarıyla danışma ve yardımcı hizmet kısımlarından oluşmaktadır⁴¹. Taşra birimleri ise il bazında kurulmuş ve doğrudan Başkana bağlı olan Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri ile Sosyal Güvenlik Merkezlerinden meydana gelmektedir⁴². Ayrıca Kurumun bu organlarının yanında, SGK'nın Yüksek Danışma Kurulu da yer almaktadır.

Aşağıdaki Şekil 1' de Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu' nun teşkilat yapısı gösterilmektedir.

³⁸ Öncesinde 10 olan Yönetim Kurulu üye sayısı, 10/01/2013 tarih ve 6385 sayılı Kanun ile 12' e yükseltilmiştir.

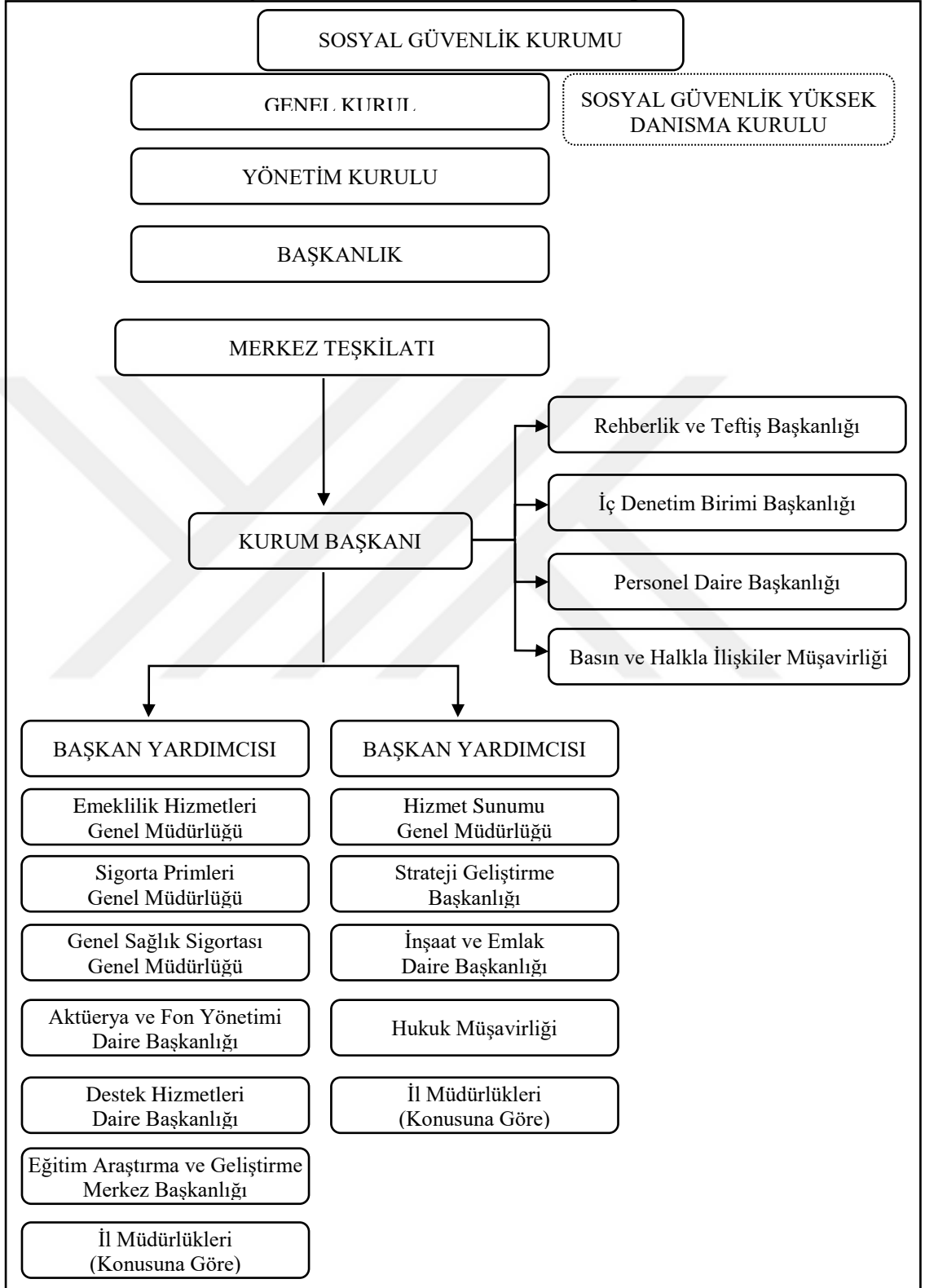
³⁹ Yusuf Alper, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku, 5.Baskı, Dora Yayınları, Bursa 2013, s. 58

⁴⁰ Resmi Gazete, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>, (06.01.2019), Md. 9

⁴¹ Resmi Gazete, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>, (06.01.2019), md. 9,

⁴² Haluk Egeli-Ahmet Özen, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi", Mevzuat Dergisi, 12(142), 2009, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm>, (12.01.2019), s: 126

Şekil 1.1: Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilat Yapısı



Kaynak: SGK, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/organizasyon_yapisi

(07.01.2018)

2. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

2.1. Sosyal Güvenlik Reform Düzenlemeleri

Türkiye’ de yanlış ve düzensiz uygulanmış sistem ile bunun meydana getirdiği sorunlar neticesinde yaşlılık aylıkları, muhtaç kişilere verilen yardımlar alt düzeylerde seyretmiş, sağlık alanında sunulan hizmetlerde yeterlilik sağlanamamış ve sosyal güvenlik nüfusun tümüne ulaşamamıştır. Bunun haricinde genç bir nüfusa sahip olmamıza rağmen mali dengenin bozulması ekonomik düzende tehdit oluşturmaya başlamıştır. Aktif sigortalı/pasif sigortalı oranının bozulması, erken yaşta emeklilik hakları, kayıt dışı istihdamın artması gibi sebeplerle sistem ciddi bir finansman sıkıntısı içine girmiştir⁴³. Bu sebeple de bugünkü düzende var olacak sorunları çözmeye yeterli bulunmamaktaydı.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sıkıntılar karşısında, sisteme yönelik reform arayışları 1990’lı yıllardan sonra daha sık gündeme gelmiştir. Bundan hareketle ilk olarak 1999 tarih 4447 sayılı kanun ile değişikliğe gidilmiştir. Bunu çeşitli KHK’ ler yapılan çalışmalar izlemiştir. Daha sonra bireysel emeklilik sistemi için gerekli olan kurumlar kurulmuştur. 20.05.2006 tarihinde sosyal güvenlik kurumlarının bir araya getirilmesini sağlayan 5002 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe konmuştur. En nihayetinde 01.10.2008 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan son değişiklik olarak yerini almıştır. Üçüncü bölümde 5502 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile yaşanan süreç ayrıntılı olarak ele alınacak ve gelinen durum hakkında bilgi verilecektir.

2.1.1. 1999 Tarihli 4447 Sayılı Kanunla Yapılan Düzenlemeler

Sosyal güvenlik sistemimizde reformun süreçlerine bakıldığında ilk aşama 1999 yılında yürürlüğe konan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile gerçekleştiği

⁴³ Ersan Öz, “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Arayışları”, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, C.1, S.2, Temmuz-2005, s. 184.

görülmektedir. Adı geçen yasa sosyal güvenlik mevzuatında esaslı değişiklikler yapmış, en kapsamlı yapılanma adımı olarak kabul edilmiştir⁴⁴. İlgili Kanunun çıkarılması ile hedeflenen primli rejim sisteminde yer alan sosyal güvenlik kuruluşlarının para sıkıntısını en aza indirmektir. Para sorunu sebebiyle engellenemeyen sosyal güvenlik açıklarını azaltmak ve buna bağlı olarak aktüeryal dengenin kurulmasını sağlamak amaçlanmıştır⁴⁵. Aynı zamanda var olan üç sosyal sigorta kurumlarının hukuksal yapısı ile korunmasına dikkat edilmiştir.

Ülkemizde sosyal güvenlik yapılanmasının birinci aşaması sayılan 4447 sayılı Kanun kapsamında değişikliğe uğrayan konular aşağıda kısaca belirtilmiştir⁴⁶:

- İşverenler, yanında işçi çalıştırmaya başlamadan önce sosyal güvenlik kuruluşuna işyeri bildirgesinin bildirmekle görevlidir denilerek kayıt dışı istihdamın engellenmesi amaçlanmaktadır. (Madde 1)
- 4447 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber kanunun yürürlüğe girmesinden sonra ilk defa sigorta girişi yapılan kadın ve erkek sigortalılar (kadın sigortalı 58, erkek sigortalı 60 yaş) yaşının doldurduklarında 5000 gün olan emeklilik şartı 7000 prim gününe yükseltilmiş ya da 25 yıl sigortalılık sürecini tamamlamış kişilerin 4500 prim ödeme gün sayısı ile yaşlılık, malul veya ölüm aylıklarına hakkına sahip olacakları belirtilmiştir. (Madde 6)
- Aylık bağlama işlemleri sırasında TÜFE ve GSYİH artış oranları kıstas alınarak aylık hesaplama usulü değiştirilmiştir. (Madde 7)
- Sosyal Sigorta Kurumları'nın gelir-gider dengesini sağlamak amacıyla, prime esas kazanç artışları da TÜFE ve GSYİH artış oranları dikkate alınarak artırılmıştır. (Madde 10)

⁴⁴ Şenay Gökbayrak, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü", *Çalışma ve Toplum Dergisi* 2010/2, <http://calismatoplum.org/sayi25/gokbayrak.pdf>, (11.01.2019), s. 146

⁴⁵ A. Can Tuncay, "Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun", *Çimento İşveren Dergisi*, C. 11, S. 1, Ocak 2000, s: 4

⁴⁶ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu maddeleri için bkz. <http://km.corpus.com.tr/MevzuatIcerik.aspx?id=033a2N040r1t0b1D2o0J270K101U192R>, (10.01.2019)

- Yaşlılık aylığına hak kazandıktan sonraki süreçte SSK'ya tabi çalışanları bulunanlardan alınan Sosyal Güvenlik Destek Primi oranları yükseltilmiştir ve bu oran % 24'ten % 30 olmuştur. Aynı zamanda emekli olduktan sonra çalışması devam eden serbest avukat ve noterlerin de aylıklarından %15 oranında SGDP kesintisi uygun görülmüştür.(Madde8)

Kanunda kısaca bahsettiğimiz getirilen hükümlere rağmen sigortasız çalışan sayısının fazlalığına engel olunamamış, bu durumla birlikte aktif/pasif dengesinde oranın 2'nin altında seyretmesine sebebiyet vermiştir. 4447 sayılı Kanun kapsamında orta koyulan düzenlemelerin etkinliği sınırlandırılmıştır⁴⁷. Aşağıdaki tabloya bakıldığında reformun çok başarılı olduğu söylenememektedir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir ve giderleri arasındaki farkın sürekli artmakta olduğu görülmektedir.

Tablo 2.2: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir-Gider Dengesi (Milyon TL)

<u>Yıllar</u>	<u>Gelirler</u>	<u>Giderler</u>	<u>Gelir-Gider Farkı</u>
1995	291	402	-110
1996	683	934	-251
1997	1.445	2.066	-621
1998	2.901	4.143	-1.242
1999	4.877	7.249	-2.371
2000	8.447	10.85	-2.404
2001	12.968	17.504	-4.536
2002	19.749	28.146	-8.397
2003	27.395	40.839	-13.445
2004	33.968	50.258	-16.290
2005	39.024	59.081	-20.057
2006	51.221	68.884	-17.663

Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı,

<http://www.sbb.gov.tr/ekonomik-veriler/#1540461995857-3570233a-09e6> (10.01.2019)

⁴⁷ TÜRK-İŞ, *Sosyal Güvenlik Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, Ankara-2006, <http://www.turkis.org.tr/dosya/3F28VsTHQMRy.pdf>, (13.01.2019), s. 9

Daha önce de belirttiğimiz gibi 4447 sayılı kanun ile sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengesini sağlamak hatta gelirlerin artırılması yönünde düzenleme getirmeye çalışılmıştır. Yaşlılık aylığı bağlanma şartlarına bakıldığında hem yaş hem de prim gün sayıları ve sosyal güvenlik destek prim oranları artırılmış, işsizlik sigortası kanunu düzenlenmiş kısacası kişilerin çalışma yaşamlarını yeniden biçimlendirmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının orta ve uzun vadede aktüeryal dengede kalabilen sürdürülebilir politika hususunda önemli adımlar atılmıştır. Adı geçen kuruluşların finansman açıklarına bakıldığında 2000-2001 yıllarında yaşanan krizler sebebiyle yaşanan sıkıntılar aktüeryal dengelerin önemli ölçüde bozulmasına neden olmuştur⁴⁸.

4447 sayılı Kanunun getirdiği en büyük yenilik İşsizlik Sigortası Kanunu'dur. Bu Kanuna göre *“Bir işyerinde çalışırken çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olup da herhangi bir kasıt ve ihmâl durumu olmamasına rağmen işsiz kalan sigortalıların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları kayıplarını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigortadır.”* şeklinde işsizlik sigortası tanımlanmaktadır⁴⁹. İşsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarına aşağıdaki maddelerde yer almaktadır⁵⁰:

- Hizmet akdinin işveren tarafından sona erdirilmiş olması,
- Süreli veya süresiz iş sözleşmelerinde bildirim süresini beklemeksizin 1475 sayılı İş Kanununun 16. Maddesinde yer alan 1, 2 ve 3 numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14. Maddesine 2 ve 3 numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tazmini Hk Kanununun

⁴⁸ EGELİ, Haluk, A. Özen (2009), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, Mevzuat Dergisi, Yıl:12, Sayı:142, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> (Erişim Tarihi: 12.01.2019)

⁴⁹ İŞKUR, 25.08.1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, <https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>, (Erişim Tarihi: 12.01.2019), Md.47/c

⁵⁰ İŞKUR, 25.08.1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, <https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>, (Erişim Tarihi: 12.01.2019), Md.51

7. Maddesi ile 11 inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olması,

- Belirli süreli iş sözleşmesinde belirlenen sürenin sona ermesi sebebiyle işsiz kalınması,
- 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7.maddesinin 2 numaralı bendinde bildirilen iş sözleşmesinin belirlenmiş bir yolculuk için geçerli olması sebebiyle yolculuk sonunda işsiz kalınması,
- Sahip olunan işyerinin devri, sona ermesi veya yapılan işin niteliğinin değişmesi gibi sebeplerle işten çıkarılması, ve bahsedilen Deniz İş Kanununun 14. Maddesinin 4 numaralı bendinde yer alan durumlar sebebiyle işine son verilmesi,
- 24/11/1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesi kapsamında çalışanın işine son verilmesi,
- Yukarıdaki bentlerde belirtilen kapsama girmeyen sigortalılardan iş sözleşmeleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmesi bulunmadığı durumlarda Borçlar Kanunu hükümleri gereğince a, b, c, d ve e bentlerindeki hükümlere paralel olarak sona erdirilmiş olması.

Ancak başvurunun yapılacağı esnada grev, lokavt veya kanundan doğan yükümlülükler sebebiyle askıya alınmamış olması şartlarını taşımak gerekmektedir.

İşsizlik sigortası kapsamında verilecek olan ödeneğin başvuru yapıldıktan sonra başvuruyu takip eden ayın sonuna kadar sonuçlandırılması gerekmektedir. Sonuçlandırılan ödenek, her ayın beşinde aylıklar şeklinde işsiz kalan kişinin kendisine ödenmektedir⁵¹.

⁵¹ İŞKUR, 25.08.1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, <https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>, (Erişim Tarihi: 12.01.2019), Md.55/1

2.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarını Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

1999-2003 yılları arasında sosyal güvenlik sisteminin tekrar reform çalışmalarına yönelik ikinci adım olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının teşkilat yapısı ve işleyişleri ile ilgili reforma gidilmesi gündeme gelmiştir. Birçok KHK' lar ile Emekli Sandığı dışındaki SSK ve Bağ-Kur' un teşkilat yapısı düzenlenmiştir.

Bahsi geçen birçok KHK'lerle gerçekleştirilen yenilikler sonucu oluşan yeni yönetim ve organizasyon yapısından bahsedecek olursak ilk olarak 616 sayılı KHK ile SSK Genel Müdürlük iken Başkanlığa çevrilmiştir. Ayrıca Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü ve Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

617 sayılı KHK ile daha öncesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu adıyla anılan kuruluş İş Kurumu adı altında değiştirilmiştir. 4447 sayılı Kanun ile İŞKUR'a devredilen işsizlik sigortasının haricinde bu KHK ile aktif ve pasif istihdam ile ilgili politikaların gözetimi hususunda yetkiler verilmiştir.

618 sayılı KHK ile ÇSGB' ye bünyesinde bir Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. İŞKUR, SSK ve Bağ-Kur kurulan yeni Kurumun ilgili kuruluşu olarak anılmaya başlanmıştır. Yeni oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal güvenlik sisteminde çeşitli yöntemlerin belirlenmesi, adı geçen üç kuruluş arasında işbirliğinin sağlanması görevini üstlenmiştir.

Son olarak 619 sayılı KHK ile birlikte 1479 sayılı kanunda yaşanan yönetsel dönüşüm ile birlikte Bağ-Kur' un yapısı tekrar değişikliğe uğratılmıştır.

618 sayılı KHK' nın 4548 sayılı Yetki Kanununun Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru sebebiyle iptal edilmesi sosyal güvenlik kuruluşlarının yapısında eksiklik meydana gelmiştir. Bu boşluğun giderilmesi için 2003 yılının temmuz ve ağustos aylarında yasal değişikliklere gidilmesini mecbur kılmıştır. 2003 yılında 4 farklı yasa ile İŞKUR, Sosyal Güvenlik Kurumu, Bağ-Kur ve SSK tekrardan düzenlenmiştir. 4904 sayılı Kanun ile İŞKUR, 4947 sayılı Kanun ile Sosyal Güvenlik Kurumu, 4956 sayılı Kanun ile

Bağ-Kur ve 06.08.2003 tarihli yasa ile de SSK değişikliklere uğramıştır. SSK ile ilgili olan 4958 sayılı yasa 2003 sonrası gerçekleştirilen sosyal sigorta alanındaki değişiklikler için aracı görev üstlenmiştir⁵².

2.1.3. Tek Çatı Yaklaşımı

SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kuruluşlarının ayrı ayrı sahip olduğu tüzel kişiliklerine 2006 yılında yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile son verilmiş olup tek çatı altında yani Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında toplanmıştır. Tek çatı yaklaşımı, sigortalıların hakları arasındaki farklılıkların giderildiği, tek tip emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulmasının hedeflendiği bir yaklaşımdır. Bu Kanunla birlikte kurumsal yapı ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. İŞKUR, Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinden çıkarılmış ve daha önce 4947 sayılı yasada yer almayan Emekli Sandığına ait ilgili mevzuat Sosyal Güvenlik Kurumuna dahil edilmiştir. Bu sayede tek çatı yaklaşımına esas oluşturan ve daha eski bir kanun olan 4947 sayılı Kanun ile birlikte beklenen hedefe ulaşamamış ve 5510 sayılı Kanun ile bu eksiklikler giderilerek norm ve standart birliğinin tamamlanması hedefine daha çok yaklaşmıştır.

Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası ile sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amaçlanırken var olan sisteme eklemeler yapmaktan ziyade mevcut yasaların (506, 1479, 5434, 2926 ve 2925) sayılı yasalar kaldırılarak köklü değişimi öngören yeni bir sistem ortaya çıkarılmıştır. Amaç SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının Emekli Sandığı sigortalıları ile aynı düzeye getirilmiştir. Bu değişiklikler bağlamında sosyal güvenlik sistemi modern hale getirilmekle birlikte finansman ve teşkilat yapısı bakımından riskler taşıdığını söylemek doğru olacaktır.⁵³

2006 yılında uygulamaya konan 5502 sayılı kanunun çıkarılma sebepleri ile uygulanmaya başlanmasından sonra yaşanan gelişmelerle ilgili ayrıntılı bilgilere 3. bölümde yer verilecektir.

⁵² Yusuf Alper, *Türk Sosyal Güvenlik...*, s. 33.

⁵³ Yaşar Kabataş, "Sosyal Güvenlik Reformunda Son Durum", *Mali Çözüm Dergisi*, İSMMMO Yayın Organı, S. 79, 2007, s.59-60

2.1.4. Genel Sağlık Sigortası

GSS ile ilgili ilk düşünceler 1946 yılında atılmaya başlanmıştır. Daha sonra ÇSGB, 15.01.2003 tarihinde sosyal güvenlik sisteminde yapılan bazı değişikliklerin yer aldığı Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı kapsamında bir metin yayınlamıştır. Bu değişiklikler;

- Sağlık Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanının Ayrılması
- GSS Sisteminin ve Kurumunun Kurulması,
- Uzun Vadeli ve Kısa Vadeli Sigorta Programlarının Birbirinden Ayrılması,
- Prim Karşılığı Olmayan Ödemelerin Kaldırılması,
- Bütünleştirilmiş bir Sosyal Güvenlik Ağı'nın Kurulması,
- Bütünleştirilmiş Bir Sosyal Hizmet ve Yardım Ağı ve Kurumsal Yapının Oluşturulması,
- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması,

Maddeleri altında bir araya getirilmiştir. Birçok temsilci ve sosyal tarafların katılımı ile komisyonlar oluşturulmuş ve bahsedilen konularda birçok çalışmalar elde edilmiştir. Bu çalışmalar arasında Genel Sağlık Sigortasının oluşturulmasına öncelik verilmiştir. GSS ile yapılan çalışmalarda ortaya konulan en önemli konu başlıkları şunlardır⁵⁴;

1. GSS, sağlık alanındaki sigorta hizmetlerinin tek elden nüfusa sunulması çerçevesinde, Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı kapsamındaki kişiler ile hiçbir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanlar tüm vatandaşları kapsama alacaktır.
2. Tahmini olarak hesaplamalar yapılmış ve bu hesaplamalar sonucunda 16.4 milyon kişinin prim ödemeye katılması ve bu şekilde sağlık sisteminin finansmanı sağlanacaktır. Prim ödemekle yükümlü sigortalı

⁵⁴ Yusuf ALPER, Türkiye' de Sosyal Güvenlik(Ders Notları), Bursa 2004, s. 69

sayısı 12,3 milyon olarak beklenmekte ve 6,6 milyon kişinin de işveren primi ödemesi beklenmektedir.

3. Emekli Sandığına tabi çalışanların ödeyeceği primler, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayanların (Yeşil Kartlılar) yapacağı katılımlar ve sigorta finansmanı için yapılacak ödemeler 4.1 milyar dolarlık yük getirecektir.
4. Sağlık hizmetinin sunumunun gerçekleştirilmesi ile ilgili temellerinin yer aldığı araştırmada son olarak sistemin hayata geçirilmesi ile ilgili tarih belirlenmiştir. Sistemin 2004 yılının başlarında yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Ancak 2004 yılının ortalarında GSS alanında reformun hazırlıkları için kanun tasarıları hazırlanmıştır. 2005 yılında görüşler toplanmış ve toplantılar düzenlenmiştir. Kanunlaşamayan tasarının görüşmeleri 2006 yılında tamamlanmıştır. Mecliste konuşulan kanun tasarısı çok fazla eleştiri almasına karşılık, 5489 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı 2006 yılında kabul edilmiştir. Ancak 01.10.2008 tarihinde uygulamaya konulan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası (SSGSSK) adı altında kanunlaşmıştır.

GSS ile her sigorta kolu için farklılaşan sağlık hizmetleri sunumunun tüm nüfus için aynı kalitede sunulması ve tüm nüfusa aktarılması amaçlanmaktadır. Diğer bir ifade ile GSS, sağlık hizmetlerinin tüm vatandaşlara tanınan bir hak olarak görülen ve herkesi kapsayan bir sistemi hayata geçirmiştir⁵⁵.

Kanunun getirdiği önemli bir yenilik, “6663 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 10.02.2016 tarihinden itibaren genç kişilere belli bir yaşa kadar sağlık hizmetlerinden faydalanma imkanı getirilmiştir. Lise mezunu olan kişilere 20, yükseköğretim mezunu kişilere 25 yaşına kadar anne veya babasında faydalanabilmekte ayrıca anne ve babasının sağlık güvencesinin olmadığı durumlarda 60\c-1 denilen prim devlet tarafından karşılanmaktadır. Genel Sağlık Sigortasıyla gelen uygulamalardan biri ise sağlık sunum hizmetlerinden faydalanılması açısından kişilerin giderlerin finanse

⁵⁵ Binhan Elif Yılmaz, *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*, Derin Yayınları, İstanbul 2014. S.100-101

edilmesine katılım olarak tanımlanan ve GSS kapsamındaki vatandaşın veya bakmakla yükümlü olduğu kişi statüsündeki kişilerin ödediği miktarı ifade eden Katılım Payıdır. Katılım payı ile kişilerin sağlık harcamalarının finansmanına katılmalarının sebebi olarak; sağlık harcamalarında yapılan adaletsizliklerin önlenmesi, gerekli olmadığı halde sağlık hizmetlerinden faydalanmanın azaltılabilmesi, finansmanın kontrolüne vatandaşların dahil edilerek verilen yardım miktarının farkında olmasının sağlanması söylenebilmektedir. Genel sağlık sigortasıyla gelen başka bir yenilik de, katılım payı ile prim ödemelerinin ilişkilendirilmesidir. Bu konuda sıkıntı yaşayan kurum Bağ-Kur'dur. Prim ödemelerini yapmayan veya geciktiren sigortalılar ile bakmakla yükümlü olduğu kişiler ödenmemiş prim borçlarını ödemediği sürece, diğer vatandaşların ise sağlık hizmeti sunan kuruma başvuru tarihinden önce son 1 yıl içinde 30 primi ödeme günü bulunmadığı süre zarfında, yasada belirtilen acil vakalar ve istisnai durumlar dışında sağlık hizmetlerinden yararlanamayacak olmaları sigortanın olumsuz yanı olarak söylenebilmektedir.

5510 sayılı kanun ile sigortalılık zorunlu ve isteğe bağlı olarak ayrılmıştır. Ayrı kollara ayrılmadan ise kısa ve uzun vadeli sigorta hükümleri altında maddelendirilmiştir. 5510 sayılı SSGSS kanunu ve bu kanunda birtakım değişiklikler içeren 5754 sayılı kanun genel anlamda incelendiğinde sosyal güvenlik sisteminde iktisadi boyutun ön plana çıktığını, daha yüksek primlerin ödenip alınan aylık miktarlarının azaldığı anlayışın temel alındığını, sağlık yardımlarına ilave olarak ek ödemelere bağlı tutulduğu, bu sebeplerle içinde bulunulan sisteme göre gerileyişi gösteren değişikliklere yer verildiği yönünde saptamalara ulaşılmaktadır⁵⁶.

Genel Sağlık Sigortası'na yönelik eleştirilerin hedefinde kamu desteğinin sağlık hizmetlerinden elini çekmesi, sağlık sektöründe özelleşmeye gidilmesinin hızlanması, özelleşmenin sebebiyle de hastaların müşteri olarak görülmeye başlanması, rekabet piyasasına sağlık sektörünün dahil olmaya başlanması gibi

⁵⁶ Y. Gülbiye Yaşar, "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü", *Mülkiye Dergisi*, C.35, S.272, 2011, s.181

tepkiler oluşmaktadır⁵⁷. Kayıt dışı istihdam olarak GSS değerlendirildiğinde kayıt dışı çalışıp primleri ödenmeyen kişilerin bu sağlık hizmetinin dışında tutulduğu düşünülürse GSS'nin genelliği ilkesi kaybolmaktadır. Diğer taraftan geliri düşük olup ancak devletin belirlediği yoksulluk şartlarının üzerinde kalan ve gelir sınıflandırmasında belirsiz olan kişilerin büyük bir kısmı da sağlık hizmetlerinden mahrum kalmıştır.

2.2. Sosyal Güvenlik Reformunun Nedenleri

Ülkemizde sosyal sigorta sistemindeki gelişim sürecine bakıldığında geniş kapsamlı değişiklikler yapılması düşüncesi, artan ve değişen toplumsal gereksinimlere karşılık verilmesi zorunluluğundan ziyade sistemdeki aksaklıklardan kaynaklanmaktadır. Tabii ki de sorunsuz bir sistem düşünmek mümkün olmamaktadır. Fakat Türkiye'deki sosyal güvenlik sisteminde karşılaşılan problemlerin büyük bir kısmı daha önce ortaya çıkmış sorunlardır. Örneğin; yaşlı nüfusa sahip ülkelerde yaşanan aktif/pasif oranlarındaki dengenin bozulması sorunu, erken emeklilik nedeniyle Türkiye'de çok kısa bir zamanda meydana gelmiş bir sorundur.

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminde reforma gidilmesinin nedenlerini oluşturan aksaklıklar, 1990'lı yılların başından beri oluşmaya başlanmıştır⁵⁸. Bunları kısaca özetlemek gerekirse bunlardan ilki, sisteme yapılan sürekli ve doğru olmayan müdahaleler temel sosyal güvenlik ilkelerinden uzaklaştırılmış bir sistem meydana getirilmiştir. Belirli zamanlarda çıkan prim cezalarındaki af politikaları ve borçlanma yasaları ve 30'lu yaşlar gibi çok erken yaşta emekli olma imkanı getiren değişiklikler sistemi kötüye götürmüştür. Sorunların belki de en önemli halkasını oluşturan sisteme ayrılan kaynakların yetersizliği sebebiyle finansmanda güçlükler meydana gelmiştir. Önceki dönemlerde milli gelirden sosyal güvenliğin finansmanı için ayrılan pay %10'ların altında seyretmiştir. İşgücüne katılım oranının neredeyse yarıdan fazlasının kayıt dışı olduğu düşünüldüğünde prim ödeyen ve sosyal sigortalar

⁵⁷ Ayşe Dericioğulları ERGUN ve Cem ERGUN, *Geleceğin Güvensiz İnşası Sosyal Güven(siz)lik Reformu*, 1. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul-2009, s.85-86

⁵⁸ Yusuf Alper, *Sosyal Sigortalar Hukuku*, 6. Baskı, Dora Yayınları, Bursa-2014, s.28

kapsamına alınan nüfusun %80'lerde olduğu varsayıldığında kendi dışındaki kişileri de kapsama aldığından doğru olmayan bir başarı yüzdesi ortaya çıkmaktadır. Farklı sigorta kolları arasındaki farklılıklar giderilmemiş ve standart birliği oluşturulamamıştır. Bu sebeple kurumlar arasındaki geçişler hızlanmıştır. Çok çeşitli kurum ve kurumları çok mevzuatlı oluşu adaletsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Bu farklılıklar gelir-aylık ilişkisinde olduğu kadar sağlık hizmetlerine erişme açısından da ortaya çıkmıştır. Daha önce de değinilen sık müdahale edilmesi nedeniyle karmaşık, anlaşılması ve uygulanması zor bir mevzuat yapısı meydana gelmiştir. Bu sık müdahaleler aynı zamanda hak kayıplarına da sebebiyet vermiştir. 1990'lı yıllardan beri gelir-gider dengesi sağlanamamış ve gelirler her zaman giderlerin üstünde seyretmiştir.

ÇSGB, hükümet programı çerçevesinde sosyal sigorta sisteminde reforma gidilmesini planlamıştır. Bu çerçevede Bakanlık reformun ana çatısı hakkındaki düşüncelerini "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi" başlığıyla 2004 yılında oylamaya sunmuş ve Nisan 2005'te düzenlenen ve Beyaz Kitap olarak adlandırılan rapor ile Bakanlık reform önerisini birtakım varsayımlara dayandırmış bulunmaktadır. Beyaz Kitap raporunda reformun gerekçesini sosyal güvenlik açıklarının kapatılması amacına dayandırılmaktadır.

Raporun içerisinde yer alan şu ifadeler ile yeniliğe gidilmesindeki hedefler ortaya konulmaktadır⁵⁹:

- Milli gelirden ayrılan paylar karşılanan sosyal güvenlik sistemi finansmanının yetersizliği ile oluşan ve devlet tarafından karşılanan bu açıklar, ülkenin faiz oranını ve borçlarını artırmakta, yatırımların azalmasına ve işsizliğe sebep olmaktadır. Bunun sonucunda işsizlik giderek artmakta ve gelir dağılımında eşitsizliğe yol açmaktadır.

⁵⁹ Aziz ÇELİK, Sosyal Güvenlik 'Reformu' nun Gerekçeleri ve Gerçekler, http://www.academia.edu/3420178/Sosyal_G%C3%BCvenlik_Reform_unun_Gerek%C3%A7eleri_ve_Ger%C3%A7ekler, (04.02.2019)

Sosyal sigorta sistemimizin var olan yapısı, ülke ekonomisinin geleceğini ve toplumsal barışı tehdit etmektedir⁶⁰.

- Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan ekonomik sorunlar, kamu ekonomisi üzerinde yaşanan baskı nedeniyle, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel mali göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır sosyal güvenlik sisteminin bizzat kendisi ülke ekonomisinde dengesizlik yaratan temel nedenlerden biri olmuştur⁶¹.
- Sosyal sigortalar sisteminden dolayı meydana gelen kamu borçlarındaki artış, bir taraftan faiz oranlarının artmasına neden olurken bir taraftan da geleceğe yönelik bilinmezliğe yol açarak enflasyonun yükselmesine yol açmaktadır. Ayrıca, tüm bunlar yatırımları azaltmış ve kalıcı büyüme oranlarının artışına engel olmuştur. Bunun neticesinde gelir dağılımında eşitsizlik ve işsizlik giderek artmıştır⁶².

2.2.1. Nüfusun Yaşlanması

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bu yasaya ithafen Türkiye’de içinde bulunduğumuz zamanda genç nüfusun hakim olduğunu fakat nüfusun yapısındaki değişim ile birlikte sosyal güvenlik sistemi arasındaki bağ kurulurken bilhassa 65 yaş üstü nüfusun artması sistemdeki gelirleri azaltıp giderlerini artırdığı gerekçesi ile gelir gider dengesinin olumsuz etkileneceğini vurgulamaktadır. Bu görüş, ülkemizde uygulanmış sistemde gerçekleştirilen reformun en büyük gerekçesidir⁶³.

Bir ülkenin nüfus piramidi o ülkenin sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve alınacak önlemlerin çeşidini belirlemektedir. Türkiye 20 yıl kadar az sürede yaşlı

⁶⁰ Recep Kapar, (2004), *Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*, Petrol İş Sendikal Notlar, <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/ssgss.pdf>, (05.02.2019), s. 2

⁶¹ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 12

⁶² *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 14

⁶³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Sosyal Güvenlik Reformu*, Mart 2008, http://www.alomaliye.com/2008/sosguv_getirilenler.pdf, (05.02.2019),s. 7

nüfus sorunu ile karşılaşacaktır. Bu yaşlı nüfus sorunu bile sosyal güvenlikte reformu zorunlu kılacak bir sorundur⁶⁴.

Türkiye’ de bağımlı nüfus oranı 2035 yılından sonra hızla artacaktır. İstihdamın artırılıp kayıt dışı istihdamın önlenememesi durumunda artan bağımlı nüfus oranı tehdit oluşturmaya başlayacaktır.

Tablo 2.3: Yaş Grubuna ve Yıllara Göre Nüfus

<u>Yıl</u>	<u>Toplam</u>	<u>Oran</u>					
		<u>0-14</u>	<u>15-64</u>	<u>65+</u>	<u>0-14</u>	<u>15-64</u>	<u>65+</u>
2018	81.867.223	19.203.792	55.500.077	7.163.354	23,50	67,80	8,70
2023	86.907.367	19.601.384	54.438.033	8.867.951	22,60	67,20	10,20
2040	100.331.233	19.333.893	64.623.369	16.373.971	19,30	64,40	16,30
2060	107.095.998	18.126.086	64.727.126	24.242.787	16,90	60,400	22,60
2080	107.100.904	16.813.783	62.873.761	27.413.359	15,70	58,7	25,60

Kaynak: TÜİK, *Haber Bülteni-Nüfus Projeksiyonları, 2018-2080*, 21 Şubat 2018, (Erişim Tarihi:05.02.2019)

Yukarıdaki tablo incelendiğinde Yaşlı nüfus olarak tabir edilen 65 yaş ve üzerindeki nüfusun oranınının 2018 yılında %8,7 iken sonraki hemen hemen 20 yıllık periyotlar sonucunda 2080’de %25,6 olacağı öngörülmektedir⁶⁵.

2.2.2. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

Reformun gerekçelerinden biri olarak gösterilen bir diğer neden de yoksulluğun ortadan kaldırılmasıdır. Bu amaç ön plana çıktıktan sonra yoksulluğu engellemede yeteri kadar etkili olmadığı vurgulanmıştır. Bunun sebebi, sosyal güvenlik kurumlarıyla aktarılan kamu kaynaklarının büyük çoğunluğunun emeklilik

⁶⁴ *Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri : 7-8 Aralık 2006*, [Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu](#), Ankara 2007, s. 29

⁶⁵ TÜİK, *Nüfus Projeksiyonları*, <http://tuik.gov.tr/OncekiHBARama.do>, (05.02.2019)

sistemindeki açıkların finanse edilmesi için sosyal güvenlik kurumuna tabi çalışan ve emekli olma şansına sahip kişilere yönelik olmasıdır⁶⁶.

2.2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açıklarının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkisi

Daha önce de değindiğimiz gibi sosyal güvenlik kurumlarındaki gelir-gider dengesizliği açısından söz konusu açıklar reformun en önemli gerekçesi olmaktadır. Kamu finansmanını zorlayan sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları, kamu finansmanı ve temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etki yaratmakta ve ülke ekonomisinde istikrarsızlığa sebep olmuştur.

ÇSGB, sosyal güvenlik açıklarına çözüm amaçlı, sistemde köklü bir yeniliği hedefleyen reformu yürürlüğe koymuştur⁶⁷. Sosyal güvenlik kurumlarında yaşanan giderlerin gelirlerden fazla olması durumu neticesinde bütçe üzerindeki baskının azalacağını ve faiz harici bütçe fazlalığı amacına kısa şekilde ulaşabileceğini vurgulamaktadır⁶⁸.

Türkiye’de sistem işçi ve işverenler tarafından ödenen primler ile finanse edilmektedir. Fakat, yıllar itibariyle sistem açıklarının bütçeden finanse edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ekonomik istikrarsızlığa neden olan açıklar sıklıkla eleştirilmekte ve temel ekonomik göstergeler göz ardı edilerek sosyal güvenlik kurumlarının bütçe açıkları tüm olumsuzlukların kaynağı olarak görülmektedir. Bu açıkların kapatılması için gerçekleştirilen harcamaların %10’luk bir kısmının konsolide bütçe içinde payının olduğu düşünülürse geriye kalan yaklaşık %90’ının göz ardı edilerek ekonomik istikrarsızlığın sebebi olarak gösterilmesi yerinde olmayacaktır⁶⁹.

⁶⁶ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 41

⁶⁷ Ali Güzel-Ali Rıza Okur- Nurşen Caniklioğlu, *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 11. Basım, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s.78

⁶⁸ Recep Kapar, *a.g.m.*, s. 2

⁶⁹ Recep Kapar *,a.g.m.*, s. 3-4

Tablo 2.4: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri	Yıllık Değişim Oranı	GSYİH ya oranı (%)
2000	3.226.460	9,9	1,94
2001	5.523.000	71,2	2,30
2002	9.684.000	75,3	2,76
2003	15.883.617	64,0	3,49
2004	18.830.000	18,5	3,37
2005	23.322.000	23,9	3,59
2006	22.892.000	-1,8	3,02
2007	33.060.241	44,4	3,92
2008	35.016.403	5,9	3,69

Kaynak: SGK, *Aylık İstatistik Bülteni*, *Mali İstatistikler-2018-11*, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (Erişim Tarihi:11.05.2019)

Tablo incelendiğinde kamu bütçesinden sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan kurumların açıklarını finanse etmek için aktarılan bütçenin sahip olduğu milli gelir içindeki oran 2008 yılında % 3,69 olduğu görülmektedir. Geçmiş yıllara bakıldığında yapılan bütçe transferlerinin GSYİH'ya oranında önemli bir gerileme yaşandığını söylemek mümkün olmamaktadır.

2.2.3.1. Aktif/Pasif Oranları

Sistemde yer alan aktif\pasif oranlarındaki tutarsızlıklar ve Kurumdan aylık alıp çalışmayan nüfusun toplam nüfus içindeki payının fazla olması sistemin finanse edilmesini güçleştirmektedir⁷⁰. Diğer bir deyişle çalışan kaç kişinin kurumdan aylık alan bir kişiyi finanse edebildiğini ortaya koymaktadır⁷¹. Aktif\pasif oranlarının, sosyal güvenlik düzeninin mali bakımdan sürdürülebilirliğini sağlamak için en az 1\4

⁷⁰ Meryem Koray, *Sosyal Politika*. 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 426

⁷¹ Ercan Duygulu-Pınar Pehlivan, *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:117, Ankara 2004, s. 27

şeklinde olması gerekmektedir. Günümüzde AB ülkeleri ele alındığında aktif/pasif sigortalı oranının 4, OECD ülkelerinde 6, Türkiye’ de ise 2’nin altında olduğu görülmektedir. Yani yaklaşık 2 sigortalının 1 emekliyi finanse edebilmektedir. Ülkemizde aylık alan emekli sayısı diğer ülkelere nazaran daha yüksek olması nedeniyle daha fazla sayıdaki emekliyi finanse etme zorunluluğu bulunmaktadır. Aktüeryal dengenin korunması hedefine ulaşmak için de kurumun etkili kaynak yapısına sahip olması gerekmektedir⁷².

Tablo 2.5: Yıllara Göre Aktif-Pasif Sigortalı Oranı

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	12.041.559	5.913.706	2,04
2001	11.708.812	6.260.036	1,87
2002	12.257.296	6.550.184	1,87
2003	12.542.457	6.848.022	1,83
2004	12.805.488	7.174.632	1,78
2005	13.408.486	7.504.453	1,79
2006	14.817.990	7.810.135	1,89

Kaynak: SGK, *Sigortalı İstatistikleri 2018-Aralık*, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (08.02.2019)

2.2.3.2. Erken Emeklilik

Çalışmaya devam edebilme yetisine sahip iken daha erken yaşlarda emekli olunabilmesini erken emeklilik olarak tanımlayabilmekteyiz⁷³.

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan açıkların temel nedeni 1990'lı yıllardan itibaren erken emeklilik ve verilen emekle elde edilen sonuçların denge durumu göz

⁷² A. Taha Arpa-Menşüre Kolçak, “Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 5, S. 3, 2017, s.660

⁷³ Zafer Haluk İpek, *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yükü (Reformlar Bağlamında)*, (Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi), Ankara 2007, s. 95

ardı edilerek yapılan düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Ülkeler içinde buldukları ekonomik ve sosyal olanakları çerçevesinde emeklilik yaşı belirlemektedir. Bu sebeple her ülkede emeklilik yaşı farklılaşmaktadır. Fakat daha önceleri uygulanan 40'lı yaşlarda emeklilik hakkı hala ülkemizin açıklarının finanse edilmesini güçleştirmektedir.

Tablo 2.6: Emeklilik Yaşında Yapılan Yasal Değişiklikler

Kanun	Yürürlük Tarihi	Emeklilik Yaşı	Asgari Sigortalılık Süresi (Yıl)	Asgari Prim Ödeme Gün Sayısı
5417	1950	Kadın 60	25	Yılda 200
		Erkek 60	25	Yılda 200
6391	1954	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
6900	1957	Kadın 60	25	5000
		Erkek 60	25	5000
506	1965	Kadın 55	25	5000
		Erkek 60	25	5000
1186	1969	Kadın 43	25	5000
		Erkek 43	25	5000
1992	1976	Kadın 38	20	5000
		Erkek 43	25	5000
3246	1986	Kadın 55	-	5000
		Erkek 60	-	5000
3774	1992	Kadın 38	20	5000
		Erkek 43	25	5000
4447	1999	Kadın 58	20	7000
		Erkek 60	25	7000

Kaynak. Necmi OCAK, *Türkiye 'de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sürecinin Analizi*, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2012, s. 74

Ülkemizde yaklaşık 9 kez emeklilik şartlarında düzenlemeye gidilmiştir. İlk olarak 5417 sayılı kanun ile emeklilik erkek ve kadında 60 yaş ve 25 yıl sigortalılık süresi belirlenirken 1954 yılında prim ödeme gün sayısı yılda 200'den 5000 güne çıkartılmıştır. 1957 yılında emeklilik şartlarında bir değişim görülmemektedir. 1965-1992 yılları arasındaki yasal düzenlemelere bakıldığında erkek ve kadın sigortalıların yaş sınırında değişimler olmuştur. 1992 yılındaki 3774 sayılı kanun ile kadınlarda 38 erkeklerde yaş sınırı 43'e düşmüş ve aynı zamanda kadınlarda aranan sigortalılık süresi 20 yıla inmiştir. 1992 yılındaki erken emeklilik felaketinden dönülmeye çalışılmış ancak etkileri hala devam etmektedir. 1999 yılından itibaren kademeli emeklilik düzenlemesi uygulamaya konulsa bile şu anda emeklilik yaş ortalaması 52-54 arasında seyretmektedir.

2008 yılına kadar sürekli değişikliğe uğrayan emeklilik sistemi çok başlılığı meydana getirmiş ve erken yaştakilerin emekli olduğu, emeklilik şartlarının sürekli değiştiği bir gündem konusu olmaktan kurtulamamıştır. Ancak erken emeklilik sorunun sosyal güvenlik sistemini orta ve uzun vadede finansal ve sosyal yönden olumsuz etkiler yaratmaktadır. Türkiye genç ve dinamik bir nüfusu sahipse bile günümüz işsizlik sorununun da hala devam ettiği düşünülürse sürekli pasif sigortalı sayısı aktif sigortalı sayısının altına düşmemektedir.

2.2.3.3. Prime Esas Kazançların Düşük Gösterilmesi

Sosyal Güvenlik Hizmet Dökümünde sigortalıların brüt kazançları görünmektedir. Gördüğümüz brüt kazancı ifade eden tutar prime esas kazanç olarak nitelendirilir. Bağ-Kur sigortalıları asgari ücretin brüt kazancı üzerinden hesaplanarak prim ödemektedirler. İsteğe bağlı Bağ-Kur sigortası hariç olmak üzere asgari ücretin brüt miktarının %34'ü kadar prim ödemektedirler. 2008 yılı öncesinde Bağ-Kur'a tabii sigortalılar 6. basamaktan itibaren yükseltmeleri isteğine bağlı olabilmekteydi ve gelir seviyelerini isteğine bağlı olarak yükseltilebilirdi.

Emekli Sandığı'na bağlı olan çalışanların aylık ücretleri ise mensup oldukları çalışan rejimlerine tabii olarak görev aldıkları kurum, unvan gibi çok

sayıda etkene bağlı olarak gerçekleştirilen ödemelerin büyük kısmı kesenek ve karşılığa esas gelirlerinin haricinde değerlendirilmiş ve prim yükü hafifletilmiştir.

Prime esas kazançlar belirlenirken karşılaşılan sorun, maaş ve gelirlerin doğru yansıtılmaması, maaş katsayıları verileri esas alınarak alt ve st sınırın gerçekleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Göstergelerin birkaç yıl boyunca değiştirilmemesinden dolayı hesaplamayı sınırlandıran bir faktör olmuştur. Maaş katsayıları ve göstergelerin temel alınarak belirlenen prime esas kazançlar zamanla maaşlardaki artışlardan uzak kalmış prim oranları yükselse dahi prim yükü düşük kalmıştır.

2.2.3.4. Kayıt Dışı İştihadamın Yüksek Olması

Sosyal güvenlik sisteminde aksaklıklara yol açan en mühim görülen sıkıntılardan biri de iřęcne katılımın az istihadamda yaşanan kayıt dışı oranının fazla oluşudur. Bilindiği gibi iřęc, çalışan ve iş arayan kısmı ifade etmektedir. lke nüfusunun yaş yapısı, aktif ve pasif nüfus oranlarının oranı, gelir düzeyleri gibi etkenler iřęcne katılımı etkilemektedir⁷⁴.

Kayıt dışı istihadam, iřęcnde katılımı faaliyet olarak gerçekleştirdiği halde çalışmalarının gün ve kazanç olarak ilgili kuruma bildirimini yapılmaması, bunun sonucunda çalışanların elde ettiği gelir üzerinden vergi ve sosyal güvenlik kurumlarına prim ve kesintilerin ödenmeyerek bu yükümlülüklerden kaçınılması, işçinin de sosyal haklarından mahrum edildiği çalışma türüdür.

İřęcnn kurumlara bildirilmemesi ve yükümlülüklerden kaçınılması durumu sosyal güvenlikte yaşanan finansman açıkları üzerindeki etkisi büyüktür. Kayıt dışı istihadam sorunu Türkiye’de yapısal bir sorun olarak karşımıza ıkmaktadır⁷⁵.

⁷⁴ Ahmet Burçin Yereli-Oğuz Karadeniz, *Kayıt Dışı İştihadam*, Odak Yayınevi, Ankara, 2004, s.48

⁷⁵ Tuncay Güloğlu, Türkiye’de Kayıtdışı İştihadam Gerçeğine Bir Bakış, <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1008&context=intlvf>, (06.02.2019), s. 2

Tablo 2.7: Kayıt Dışı İstihdam Oranı

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,15	31,75	36,41	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29,00	-	51,75
2004	89,9	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,1	20,03	20,95	35,80	33,97

Kaynak: SGK, *Kayıt Dışı İstihdam Oranı*,

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani, (10.02.2019)

Tabloya bakıldığında kayıt dışılık en çok tarım sektöründe gerçekleşmektedir. Bunun inşaat sektörü ve geçici mevsimlik işçiler izlemektedir. Ülke geneline bakıldığında kayıt dışı istihdam oranının azaldığı görülmektedir. Yayınlanan en son TÜİK raporuna göre 2018-Aralık döneminde hiçbir sosyal

güvenlik kurumuna tabi olmadan istihdam edilenlerin oranı, bir önceki senenin aynı dönemine göre 0,1 puan artmış ve %33,4 olarak gerçekleşmiştir. Tarım dışı sektörde sisteme kayıtlı olmadan çalışanların oranıysa, bir önceki yılın aynı dönemine göre 0,6 puan artmış %22,7 şeklinde gerçekleşmiştir⁷⁶.

Kayıt dışı istihdamın nedenlerine bakılacak olursa, iç ve dış gelişmelere bağlı olarak 1990-2002 yılları arasında yaşanan istikrarsızlıklar ve düşük büyüme döneminde istihdam olanakları yetersiz kalmıştır. 2000 yılı haricinde çalışabilir nüfus genel nüfustan fazla artmıştır ve önümüzdeki yıllarda bu nüfusun daha hızlı artacağı öngörülmektedir. Diğer bir neden ise işletmelerde istihdam edilen nüfusun eğitim düzeyinin düşük kalması verim artışını olumsuz etkilemektedir. İşçiden yaratılan katma değer düşüklüğü işverenlerin prim ve vergi yükünden kurtarmak için kayıt dışı çalışmaya zorlamıştır.

Erken emeklilikle yaratılan emekli işgücü potansiyeli kayıt dışı çalışmaya teşvik edilmiştir. Ülke genelinde yaşlılık aylığı alanların %48'i çalışan ve iş arayan emekli işgücüdür. Ayrıca belli bir zamana kadar ödenmeyen primlere uygulanan basit faiz tekniği yani anaparaya uygulanan eski faiz üzerine eklemekten vade sonunda gerçekleştirilen faiz, prim ve cezaları ödememek sigortalılar arasında yaygınlaşmıştır. Ve sık sık çıkan af uygulamaları da bu davranışın kalıcı hale gelmesini sağlamıştır⁷⁷.

Tüm bahsedilen kayıt dışı istihdama sebep olan faktörlere bakıldığında, kısa dönemde sadece idari tedbirlerle önlenmesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kontrollü enflasyon, kamu açıkları ve faiz oranlarının gerçekleşmesi ile istikrarlı ekonomik ortamın gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilecektir. Sosyal güvenlik reformu bu önemli sorunu azaltabilme anlamında gerekli önlemler almaktadır. Gerek yaptırım gücünün yüksek olduğu yasal düzenlemeler gerekse ilçe merkezlerinde açılan sosyal güvenlik kurumları ile denetimde etkinliği artırması ile

⁷⁶ TÜİK, *Haber Bültenleri-İş Gücü İstatistikleri-2018-2080*, <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30681>, (15.02.2019)

⁷⁷ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 94

mevcut sorunu engelleyici düzenlemelere yer verilmektedir. Sigortalı bilgilerinin tam olarak yer aldığı veri tabanlarının kurulması, diğer kurumlarla çapraz kontrole imkan sağlamaktadır.

2.2.3.5. Aylık Bağlama Oranlarının Yüksek Olması

Aylık bağlama oranları reform öncesi ve sonrasında da en büyük sorunlardan biri olduğu söylenebilir. Aylık bağlama oranlarının değişimine bağlı olarak öncesinde ve sonrasında çalışması mevcut olanlar arasında farklılıklar görülmektedir. Prim gününü dolduran kişilerin çalışma hayatından uzaklaşarak iş arayan nüfusa olanak sağlayacağı düşünülürken günü dolmuş ancak yaşını bekleyen sigortalılar için maddi anlamda hayatını devam ettirebilmesinin zorluğu göz ardı edilmektedir. Bunun sonucu olarak yaş ve sigortalılık süresinin dolmasını bekleyen kişilerin alternatifi olan bir önceki başlık altında incelediğimiz kayıt dışı istihdamın temel nedenleri arasında yer almasını sağlamaktadır. Çalıştıkça artan prim ödeme gün sayısının yaşlılık aylığını düşürmesi kayıt dışılığı artırmıştır.

2008 yılından sonra asgari ücretle prim ödenenlerin emeklilikte alacağı aylık gün geçtikçe düşmektedir. Aylık bağlama oranlarındaki düşüş sigortalıları erken emekliliğe doğru yönlendirmektedir. Ancak erken emeklilik ve az çalışma ile bağlanan aylıklar sosyal güvenlik sistemindeki açıkları artıracığından geç emeklilik ve daha fazla maaşa yönelten bir sistemin varlığı gerekmektedir.

SSK' ya bağlı çalışanlar için 1999 öncesinde bu oran ilk 5000 günde % 60 sonrasındaki her 240 gün % 1'dir. 25 yıl sigortalılık süresinde 9000 tam prim ödemesi yapılmamışsa aylık bağlama oranı % 77'ye çıkmaktaydı. 1999-2008 arası yıllarda ise ilk 3600 günün içerisinde her 360 günde % 3,5, sonraki 5400 günün her 360 günde %2 ve daha sonraki her 360 gün için % 1'dir. Bu durumda 25 yıl sigortalılık süresi ve 9000 gün prim gününün olması durumunda aylık bağlama oranı % 65 oranında gerçekleşmekteydi. Emekli Sandığına bağlı çalışanlar içinse bu oran 25 yıllık sigortalılık süresi için % 75 ve 25 yıldan sonra çalışılan her yıl için % 1'di⁷⁸.

⁷⁸ Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Dairesi (DİSK-AR), *Türkiye'de Emeklilerin Durumu Raporu*, İstanbul 6 Nisan 2018, s. 12

Tablo 2.8: Aylık Bağlama Oranı (25 Yıl ve 9000 Gün Prim Koşuluyla)

	1999 Öncesi	1999-2008 Arası	2008 Sonrası (5510)	Kayıp
SSK (4/a)	%76,6 (3.06xYıl)	%65 (2.6xYıl)	%50 (2xYıl)	% 35
BAĞ-KUR (4/b)	%70 (2.8xYıl)	%65 (2.6xYıl)	%50 (2xYıl)	% 29
Emekli Sandığı (4/c)		%75 (3xYıl)	%50(2xYıl)	% 33

Kaynak: Osman Öztürk ve Aziz Çelik, Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi, Türk Tabipleri Birliği Yayınları, 2008. <https://www.ttb.org.tr/kutuphane/sosyalguvenliktehakk.pdf>

2.2.4. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınmaması

Ülkemizde nüfusun yaklaşık %13'ünün sosyal güvenlik kapsamında olmadığı 2017 SGK Faaliyet Raporu'nda açıklanmıştır. Sosyal güvenlik kapsamı yıllar geçtikçe genişlemekte, ancak yeterli olmamaktadır. Sosyal sigorta kapsamında olmamanın maliyeti işveren ve sigortalılar tarafından anlaşılammaktadır. Kapsam dahilinde olmayan kişilerin sağlık hizmetini kullanmasını olumsuz etkilemektedir. Vatandaşların sağlık hizmeti sunumlarına kolay ulaşabilmeleri hastalıkların iyileşmesine bu da ülke toplumunun sağlık göstergelerinin iyileşmesi hususunda fayda göstermektedir.

Tablo 2.9: Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapsadığı Nüfus

	2017			
	4/1-(a)	4/1-(b)	4/1-(c)	TOPLAM
Sosyal Güvenlik Kapsamı	43.375.332	14.885.177	11.696.483	70.363.848
Türkiye Nüfusu (TÜİK ADNKS)	80.810.525			
Sosyal Güvenlik Kapsamının Türkiye Nüfusuna (TÜİK ADNKS) Oranı (%)	%87,1			

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Şubat-2018 , <http://www.sgk.gov.tr/2017FaaliyetRaporu.pdf>, (17.02.2019)

Tabloya bakıldığında 2017 yılında toplan nüfus 80.810.525 olarak gerçekleşmiştir. Bu toplam nüfusun 70.363.848 kişisi yani %87,1'lik kısmı sosyal güvenlik kapsamındaki sigortalı sayısıdır.

Korunmaya muhtaç çocuk, engelli, yaşlı kişiler ve gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız yapılan sosyal yardım ve hizmet harcamalarına ayrılan kaynakların yetersizliği, yapılan yardımların takibinin zorluğu üzerinde durulması gerekmektedir.

2.2.5. Kurumlar Arası Norm ve Standart Birliğinin Olmaması

5502 sayılı yasa ile gelen reformun diğer gerekçesi ise sosyal güvenlik sisteminde rol alan birçok kurumun bulunması ve bu kurumlara bağlı çalışanların hak ve sorumluluklarını değiştiren bir sistem meydana getirmektir. Sürekli değişen mevzuatların karmaşıklaşması, uzayan bürokratik işlemler, bilgiye ulaşmada alt yapının yetersiz oluşu sistemin işleyişini zorlaştırmaktadır. Emeklilik işlemlerinden sağlık hizmetlerinin teminine kadar işlemler gereksiz yere uzamaktaydı. Türkiye’de farklı sosyal güvenlik kurumuna bağlı çalışan kesimler arasında sosyal güvenlik hizmetlerinde norm ve standart birliği olmaması, sistemin sorunlarından birini meydana getirmektedir. Bunu engellemenin bir yolu olarak sosyal güvenlik sisteminde mevcut olan kuruluşların tek çatıda birleşmesi öngörülmüştür.

Standart birliğinin olmaması en çok kendini sağlık finansmanında hissettirmektedir. Bunun nedeni kişilerin hayatı boyunca bir kez emeklilik hakkını kullanmasıdır. Yine belli kesim sosyal yardıma gereksinim duyar ancak, kişi sağlık hizmetlerine her zaman ihtiyaç duyabilmektedir⁷⁹. Sosyal yardım hizmetlerinde muhtaç olan kişinin belirlenmesinde alt yapının yeterli düzeyde olmaması ve belirlense dahi mevcut kişilere ulaşımında aksaklıklar yaşanmaktadır. Kuruluşların arasında standart birliğinin sağlanamaması tekrarlanan ödemelerin ve kullanılan kaynakların etkin olarak kullanımını azalmaktadır.

⁷⁹ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 53

2.3. Sosyal Güvenlik Reformu İle Gelen Yenilikler

Adaletli, kolay erişilebilir, sürdürülebilir bir sosyal koruma sağlamak amacıyla Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK tek bir tüzel kişilikte birleşerek, sosyal sigorta sistemindeki hakim olan dağınık yapı sona erdirilmiştir.

Sosyal güvenlik reformu 4 ana bileşenden meydana gelmektedir. Bunlardan ilki daha iyi hizmet verilmesi amacıyla yeni bir kurumsal yapı meydana getirilmiştir. İkinci bileşen herkese adil ve koruyucu sağlık hizmeti sunmayı amaçlayan Genel Sağlık Sigortası'nın kurulmasıdır. Diğer sağlık sunumunun dışında tüm sigorta kollarının yer aldığı tek tip emeklilik sigortası hakkının getirilmesidir. Son olarak da dördüncü bileşenimiz ise primsiz ödemeler ve sosyal yardımların muhtaç durumda olan herkese ulaşabileceği sistemin kurulmasıdır.

2.3.1. Yeni Kurumsal Yapı

İlk bölümde de bahsedildiği gibi 5502 sayılı Kanun ile mevcut olan Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK'nın tüzel kişilikleri sona erdirilerek SGK altında toplanarak dağınık yapıya son verilmiştir. Bu devir ile SGK, Türk sosyal güvenlik sisteminin kuruluşu haline gelmiştir. SGK, SSK'nın teşkilat yapısına benzer bir hale bürünmüş, idari ve mali açıdan özerk kuruluş haline gelmiş ve ÇSGB'nin ilgili kuruluşu şeklinde betimlenmiştir. Diğer 3 ana bileşenin uyum içerisinde yürütülmesi için bütünlüğün sağlandığı yeni kurumsal yapı oluşturulmuştur. Bürokrasinin minimuma indirildiği, teknolojik imkanlarla günlük yaşamı kolaylaştıracak bir yapı oluşturulmak istenmiştir.

Neredeyse her ilçede kurulması planlanan Sosyal Güvenlik Merkezleri aracılığı ile tek noktadan hizmet sunumu anlayışına esasen hizmet sunumu planlanmıştır. İlçelerde kurulacak olan SGM'ler bağlı olduğu ilde kurulan Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet gösterecektir. Kanunun yürürlüğe girmesi esnasında 1700 civarı SGM kurulması öngörülmüştür. Denetimi etkinleştirmek adına taşra teşkilatlarına Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru görevlendirmesi ile ilgili düzenleme yapılmıştır. 5502 sayılı kanun ile de taşrada

görev yapacak Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru kadrosuna 3400 kişi tahsis edilmiştir. 6111 sayılı kanun ile Sosyal Güvenlik Kontrol Memuru olarak görev yapan kişiler yeterlilik sınavına zorunlu bırakılmış, başarılı olanların kadrosu Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak görevlerine devam etmişlerdir. 5502 sayılı kanun reformu ile yeni oluşturulan kurumsal yapının denetimi Sosyal Güvenlik Müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Denetmenleri aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

2.3.2. Genel Sağlık Sigortası Sistemi

Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK ve yeşil kartlılar olmak üzere değişik şartlarda hizmet sunan kamu sağlık sigortacılığı bir araya getirilerek ülke genelinde herkese eşit şartlarda ve kalitede sağlık hizmetinin verilmesi amacıyla düşünülp uygulamaya konulan bir sağlık sigortasıdır. Bu sigorta çeşidinde katılım zorunlu tutulmuştur. Herkes sağlık sigortası kapsamına alınmış ve 18 yaş altı çocukların bakımından sorumlu kişilerin prim borcunun ve gerekli ödenmiş prim gününün olup olmadığı hususuna dikkat edilmeksizin bu kapsamda güvence altına alınmıştır.

Sağlık priminin ödenmesine bağlı bir yapı oluşturulmuş ancak maddi açıdan zor durumda olan kişilerin primi sosyal yardımlara ayrılan gelirden karşılanması öngörülmüştür. GSS primiyse prime esas kazancın %12,5'i olarak tayin edilmiştir. İlk kez zararlı madde bağımlılığını önlemek amaçlı hizmet sunumu ile yardımcı üreme yöntemleri kapsama alınmıştır. Yol giderleri gibi hastalıkla ilgili yapılan harcamalar finanse edilirken sadece yurtdışında tedavisi mümkün olabilen hastalıkların tedavi imkanı tanınmasını hedeflemiştir.

Sigortalıların tedavi geçmişleri merkezi veri tabanlarında muhafaza edilecek, hekimlerin de bu verilerin ulaşımına imkan verilecektir⁸⁰.

“Sağlıkta Dönüşüm Programı” ile genel sağlık sigortasının birbirini tamamlaması düşünülmüş ve Sağlık Bakanlığı'nca sağlık hizmeti sunumlarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile; herkesin sağlık geçmişleri ile ilgili bilgileri bir yapıda bütünleştirmek, tanı-tedavi bilgilerinin

⁸⁰ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 56

sağlık sigortası ile uyumlaştırmak için yeterli alt yapıya sahip bilgi işlem uygulamalarına sahip olması en büyük dönüşümlerinden biri olarak görülmektedir.

2.3.3. Emeklilik Sigortası

Özel ya da kamu sektöründe, kendi adına çalışan veya işverene bağlı çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın tüm nüfusun hak ve ödevlerinin eşitleneceği tek tipte emeklilik sistemi kurulması amaçlanmıştır⁸¹.

Emeklilikte aranan şartların bu gibi değiştirilmesindeki amaçlarından biri işgücünün korunmak istenmesidir. Erken emeklilik gibi yanlış uygulamalar ile emeklilik sonrası çalışmaya hazır işgücünün oluşması engellenecek ve bunun neden olduğu kayıt dışı istihdam azaltılacaktır. Yaşlılık, ölüm aylıkları, sürekli ve geçici iş görmezlik ödemeleri, malullük, fiili ve itibari hizmet zamları, isteğe bağlı sigortalılık gibi hakların verilmesinde emek ve kazancın doğru orantılı olması da diğer bir amacı ifade etmektedir.

Sosyal Sigortalar ve genel Sigortalar Kanunu(SSGSK)'nın 28-31 maddeleri arasında emeklilik şartları düzenlenmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren ilk defa sigortalı olanlar için emeklilik prim ödeme günü 9000 olmuştur. Fakat 9000 prim gününü tamamlayamayan sigortalılar yaş şartlarına 3 sene eklemek ve 5400 prim gününün ödenmesi şartıyla emeklilik maaşına hak kazanacaklardır. Kanunun uygulamaya konulmasından önce sigortalı olup devam eden sigortalıların emeklilik şartlarında bir değişiklik olmayacak ancak yaşlılık aylığından esas alınacak aylık bağlama oranı yeni sistemde geçireceği süre kadar değerlendirmeye alınacaktır. 2035 yılına kadar emeklilik yaşlarında değişiklik olmayacaktır. Ancak 2035 yılı sonrasında emeklilik talebi olanlar için hayatta kalma beklentisine göre kademeli emeklilik yaşı artacak ve 2048 yılında erkek ve kadın emeklilik yaşı 65'te eşitlenecektir. Buradan sonuçla emeklilik sigortasının mali sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla yaşam sürecini göz önünde tutarak önlem alınması hedeflendiği görülmektedir.

⁸¹ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 57

Kanunda yer alan bir yenilik ise emekli oldukları halde yaşlılık aylığı kesilmeksizin hizmet akdine bağlı çalışanlar için işverenlerin, kendi nam ve hesabına çalışması bulunanlar için ise kendilerinin ödedikleri prim uygulamasıdır. Emekli durumundaki 4/1-b kapsamında aktif sigortalıların (Tarımsal alanlarda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar hariç) faaliyetine devam etmeleri halinde aylığının kesilmesini istemeyenlerin talepleri halinde Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) alınmaya başlanmıştır. Ancak emekli olduktan sonra ticari faaliyette bulunanları içeren SGDP ile yapılan kesinti uygulaması 29.02.2016 tarihinden itibariyle son bulmuştur. Yalnız bu hizmet akdine bağlı çalışması bulunan yaşlılık aylığı alan emeklileri için SGDP uygulaması devam ettirilmiştir.

Özetle; tek tip emeklilik ve tek tip sağlık sistemi tek bir kurumda toplanmaktadır. Tek elde toplamanın gerekçesi olan eşitlik sağlanacak, herkes genel sağlık sigortası sonucunda sağlık hizmet sunumlarından faydalanabilecek, 18 yaş altındaki çocukların bakımı zorunlu olacak, sevk haricinde istekleri olanlar katılım payı ile tedavi olabileceklerdir.

2.3.4. Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler

Primsiz ödemeler ve sosyal yardımların temel amacı, kullanılan kamu kaynaklarından adil yararlanma ve ulaşılabilirlik sağlamaktır. Gereken şartların sağlanması halinde muhtaç durumda olan her vatandaşın hakkı olarak görülmektedir. Bu sebeple ayrılan kamu kaynağı muhtaç durumda olan vatandaşların talepleri halinde kaynak imkanları dahilinde muhtaçlık durumuna göre belirlenmektedir. Sosyal yardımlara hak kazanma ilkesi asgari geçim seviyesine göre belirlenecektir. Beyaz Kitap'ta da sosyal yardımların düzenlenme amacı bu şekilde belirtilmiş ve mükerrer yardımların önlenmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu yararına çalışan dernek ve vakıfların oluşturacağı veri tabanlarına yardımların alınması ile ilgili tüm bilgiler kaydedilecek ve sosyal yardımlar için ayrılan kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.

5502 sayılı Kanun ile yukarıda bahsedilen sorunların çözülmesi için, sosyal yardımlara hizmet standardı oluşturmak adına Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü

kurulması yer almıştır. Sonradan çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan yapılanmalar sonrasında 2011 yılında kurulmuştur. Görev tanımına, sosyal yardım ve hizmetler dahilinde strateji geliştirmek ve uygulamak, muhtaç durumda olan kişilerin yardım faaliyetlerini gerçekleştirmek gibi 14 maddeden oluşan hususlar eklenmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde; Aile ve Toplum Hizmetleri, Çocuk Hizmetleri, Kadının Statüsü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ile Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı toplanmıştır⁸².

⁸² Yusuf Alper, Türk Sosyal Güvenlik..., Bursa-2014, s. 37

3. 5502 SAYILI SOSYAL GÜVENLİK YASASININ GÜNÜMÜZE KADAR DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Reformu Sonrasında Yaşanan Gelişmeler

5502 sayılı Kanunla sosyal güvenlik sisteminde yapılan reform 13 yılını tamamlamış bulunmaktadır. Reformun gerekçeleri ve etkileri bakımından değerlendirme yapılmasına olanak verecek yeterlilikte bir süre olduğunu söylemek mümkündür. Yapacağımız değerlendirmelerin amacı reformun gerçekleştirilme hedefleri doğrultusunda başarısının ne derece olduğunu incelemektir. Bu bölümde de önceki bölümlerde ayrıntılı şekilde ele aldığımız reformun gerekçeleri olarak gösterilen sorunların giderilip giderilmediği yönünde saptamalarda bulunulmuştur.

3.1.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Kişi Olarak Kapsamı İle İlgili Gelişmeleri

Vazgeçilemez insan hakkı olan sosyal güvenlik hakkı toplumdaki herkesin faydalanacağı temel bir haktır. Ülkedeki herkes, sosyal güvenlik haklarının gerçekleştirilmesi hakkına ehildir. Bu amaç doğrultusunda sosyal güvenlik reformunun bütün toplumun kapsama dahil edilmesi hedefi doğru bir davranış olmuş, bunun sonucunda aracı olarak SGK kullanılmıştır.

Sosyal Sigortalılar kapsamına aktif, pasif, bağımlı nüfus ve hak sahipleri dahil edilmiştir. Aktif nüfus, çalışan ve prim ödeyen kişiler; pasif nüfus, gelir alan çalışmayan nüfus; bağımlı nüfus, sağlık güvencesine sahip sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişiler; hak sahipleri, sigortalı kişinin ölümü halinde gelir elde etme hakkına sahip olan kimseler olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemini etkileyen 2 aktif sigortalıya 5510 sayılı Kanun ile atıf yapılmıştır. Bunlar, genel sağlık sigortalısı ve sigortalı kişilerdir. Kendi adına prim ödemesinin zorunlu olduğu kişiler ya da sigorta kolları açısından adına prim ödenmesi gereken kişiler sigortalı olarak tanımlanmaktadır. Aktif ve pasif sigortalı kişiler ile bu kişilerin bakmakla yükümlü olduğu kişiler, sosyal yardımlar adı altında

sosyal güvence sağlanan kişiler ve bunların haricinde kalan ve sosyal güvencesi olmayanların gelir testine bağlı olarak primleri ödenen kişiler genel sağlık sigortalısıdır⁸³.

2008-2018(Aralık) dönemleri arasındaki 10 yılda geçen sosyal güvenlik reformundan sonraki zamanda, sosyal güvenliğin kişi kapsamı ile ilgili değişimleri ile türlü göstergeleri aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir.

Tablo 3.1: Sosyal Güvenliğin Kişi Olarak Kapsamıyla İlgili Değişimler

	2008	2018(Aralık)	2008/2018
Toplam Nüfus	71.517.100	82.003.882	14,60
İşgücüne Katılma Oranı	44,90	52,40	16,70
İstihdam Oranı	40,40	45,40	12,30
Aktif Sigortalı (Toplam)	15.041.268	22.072.840	46,7
4/a’lı Sigortalılar	9.574.873	16.054.759	67,6
4/b’li Sigortalılar	3.260.719	2.984.780	-8,40
4/c’li Sigortalılar	2.205.676	3.033.301	37,5
Pasif Sigortalılar (Toplam)	8.746.704	12.613.151	44,2
Emekli Aylığı Alanlar (Toplam)	5.918.007	8.729.758	47,5
Bağımlı Nüfus (Toplam)	33.227.264	35.096.530	5,6
Sosyal Güvenlik Kapsamı	66.676.304	80.781.590	21,1
Sosyal Sigortaların Kapsamı (%)	57.338.454 (%80)	70.196.504 (%85,6)	22,4 (%7)

Kaynak: SGK, *Aylık İstatistik Bilgileri* (2018-Aralık),

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri (25.02.2019);

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (25.02.2019).

İlk olarak tablo incelendiğinde toplam nüfusun %14,6 oranında bir artışla 82.003.882 kişiye ulaştığı görülmektedir. Nüfusta görülen %14,6’lık artışa göre

⁸³ Yusuf Alper, *Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016): Kapsamla İlgili Gelişmeler*, “Sosyal Siyaset Konferansları”, S: 68 – 2015/1, 2017, s. 7

işgücüne katılımda %16,7 oranında artış gerçekleşmiş ve istihdam oranı da %12,3 oranında artarak %45,4'e ulaşmaktadır. İstihdama katılma oranındaki artışın nüfusun artış hızından daha fazla olduğu görölmektedir. Reformun gerçekleştirilmesi amaçlarından olan ölkemizin genç nüfusa sahip oluşundan faydalanma çalışmalarında başarı sağlandığı söylenebilir.

3.1.1.1. Kişi Olarak Kapsam Bakımından Aktif Sigortalı Sayısı

2008-2018 yılları arasında aktif sigortalı sayısında yine tablo 3,1.'deki veriler incelendiğinde %46,7 gibi bir orandan artış görölmesine rağmen maalesef sigortalılık kollarında bu artış eşit oranda dağılmamıştır. 2018 Aralık ayı itibarıyla 4/a'lı sigorta türündeki artış en fazla olmuştu. Bu artış %67,6 gibi ciddi oranda artmıştır. 4/c'li sigortalı sayısında da %37,5'lik bir artış görünürken şaşırtan ise 4/b'li sigortalı sayısındaki %8,4 oranındaki azalış olmuştur. Yaşanan ekonomik krizler sebebiyle 4/a'ya tabi çalışan sigortalılarda beklenen artış gerçekleşmemiştir. 4/a'lı sigortalıların sayı olarak sürekli artmasının önemi ise tüm sigorta koluna tabi çalışmaları bulunan sigortalılar içinde ağırlıklı grubu oluşturmalarının yanı sıra reformun bu sigorta grubu esas alınarak biçimlendirilmesi ve reformun neticesinin olumlu netice sağlayan bu grup olmasından kaynaklanmaktadır.

2000-2007 yılları arasında 4/c'li sigortalı sayısında %12,9 oranında bir artış gözlenirken 2008 sonrasında bu sigorta koluna bağlı çalışması bulunanların %37,5 artışı ile 3.033.301 kişiye ulaşmıştır. Bundan sonraki yıllarda bu artışın devamlılığını beklemek mümkün değildir. 4/1-b kapsamına dahil olan esnafta ve tarımda kendi nam ve hesabına çalışması bulunanların sigortalılığı 3. büyük sigorta grubunu oluşturmaktadır. Ancak bu grupta aktif çalışan sigortalı sayısı 2008-2018 yılları arasında %8,4 oranında azalış göstermektedir. Bu azalışın nedenleri arasında 4/a'lı çalışması başlayan kişilerin 4/a'lı çalışmaları devam ettiği sürece Bağ-Kur hizmetlerinin geçersiz sayılması, 4/b kapsamında çalışanların emeklilik şartları sebebi ile son çalışmalarının 4/a'lı çalışmanın 4/b'ye tercih edilmesi sayılabilmektedir. Esnaf veya Tarım Bağ-Kur'usu olmasına dikkat edilmeksizin

ciddi orandan azalış olması sosyal güvenlik sisteminde yaşanan reformun olumsuz sonuçları arasında üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.

3.1.1.2. Emeklilik Yaşında Yapılan Düzenlemeler Sonrası Pasif Sigortalı Sayısı

Sosyal güvenlik sisteminde pasif sigortalı sayısındaki artış istenmeyen bir gelişme olduğundan 4447 sayılı Kanunla emeklilik yaş şartı kademeli olarak artırılması yoluna gidilmiştir. 2002 yılında yürürlüğe giren bu kanun halen günümüze kadar artış oranının düşürülmesinde etkinliğini gösterememektedir. Tablo 3.1. incelendiğinde pasif (gelir/aylık alanlar)sayısı 10 yıllık sürede %44,2 oranında artış göstermektedir. 2018 Aralık ayında 12.613.151 kişi aylık almakta iken bunların 8.729.758 kişisi yaşlılık aylığı almaktadır. Bu süreçte yaşlılık aylığı alanların sayısı %47,5, aktif sigortalı sayısı %46,7 oranında artmıştır. Görüldüğü üzere yaşlılık aylığı alanların sayısı daha fazla arttığı görülmektedir. Emeklilikte yaşa takılan, prim günleri dolduğu halde emekli olamayanların varlığı pasif sigortalı sayısındaki artışı engelleyen faktör olmaktadır. 2019 şubat ayında açıklanan rakamlara göre toplam 6.3 milyon kişinin emeklilikte yaşı beklediği tahmin edilmektedir.

3.1.1.3. Kayıt Dışı İstihdam

Gelişme sürecinde olan ülkelerin yaşadığı sorun olarak karşımıza kayıt dışı istihdam çıkmaktadır. Ülkemiz de gelişmekte olan ülkeler arasında yer almaktadır. Aktif çalışabilir nüfus içinde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olup olmadığına bakıldığında ülkenin kayıt dışı istihdamının ne kadar olduğu ortaya çıkmaktadır⁸⁴. İstihdama katılımlarının bildirim tam veya hiç yapılmayan kişiler kayıt dışı istihdamda yer alacaktır. Sektör bazında kayıt dışılık incelendiğinde tarım, sanayi, hizmet ve inşaat sektörlerinde var olduğu saptanmaktadır.

Son yıllarda kayıt dışı istihdamın engellemesi amacıyla bir takım çalışmalar başlatılmıştır. 25 Mayıs 2017’de Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Projesi “KİDEP”

⁸⁴ Elif Çelik-Ahmet Güney, “Kayıt Dışı İstihdam Olgusu ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam”, *İktisadiyat Dergisi*, 1(1), 2017, s. 233

kayıt dışı istihdamla mücadele için bu kapsamda faaliyete geçirilmiştir. Bu proje kapsamında Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü ile ilgili kişilerin sosyal güvenlik konusunda bilgilendirilmesi amacıyla protokoller imzalanmıştır. Tarım alanında kayıt dışı istihdamın fazla olması sebebiyle tarım işçilerini hedef alan bazı illerde bilinçlendirme çalışmaları yapılmıştır. Ayrıca kazançlarının düşürüldüğü belirlenen çalışanlara yönelik bilgilendirilmesi amacıyla mesaj ile bildirim sağlanması için çalışmalar tamamlanmak üzeredir⁸⁵.

Önceki bölümümüzde tablo 2,7 de kayıt dışılığın en çok tarım sektöründe gerçekleştiğini gösterilmişti. 2002 yılında en yüksek %90,14 olarak tarım sektöründe kayıt dışı istihdam gerçekleşmiştir. Aynı yıl içerisinde en düşük oran hizmet sektöründe yaşanmıştır. 2002 yılından 2018 yılına kadar kayıt dışı istihdam oranında düzenli bir azalış görülmektedir. TÜİK'in 2019 yılından yayınlanan 2019-Aralık ayına ait haber bülteninde bir sosyal sigorta sistemine dâhil olmayan kişilerin oranı, evvelki yılın aynı dönemine rastlayan zamana göre 0,1 puan artarak oranı %33,4 olarak değişmiştir. Tarım faaliyeti dışındaki kesimlerde çalışanların oranı önceki yılın aynı dönemine rastlayan zamanda 0,6 puan artarak %22,7 oranına yükselmiştir. Yine aynı veriler incelendiğinde 15 yaş ve üzeri çalışma gücüne sahip nüfusun 60 milyon 948 bin kişiye ulaştığı, bunların 27 milyon 655 bininin istihdamı oluşturan kayıtlı iş gücünü meydana getirdiği görülmektedir. 4 milyon 432 bin kişi aynı dönemde işsiz olarak belirtilmiş ve 28 milyon 992 bin kişinin kayıt dışı çalıştığı söylenebilmektedir.

Sonuç olarak 2002 yılında %52,14 oran ile başlayan kayıt dışı istihdam oranı en son 2018 yılının aralık ayında %33,4'e azaldığı bilinmektedir. Kayıt dışılık oranının geçtiğimiz her yılda azalması dikkat çekerken reformdan sonra uygulanan politikaların olumlu yanıtlar verdiği söylenebilmektedir.

⁸⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2017 Yılı Faaliyet Raporu,

<http://www.tisd.org.tr/haberDuyuru2018/SGK-2017FaaliyetRaporu.pdf>, (03.03.2019), s. 63

3.2.Gelir ve Gider Dengesinde ve Finansman Açıklarında Yaşanan Değişmeler

Sosyal Güvenlik Kurumu tek çatı altında birleştirilmeden önce sosyal güvenlik sistemi dağıtım yöntemine göre finanse ediliyordu. SGK'nın finanse edilmesi için işçi ve işverenler tarafınca devlete ödenen primler kullanılmaktadır. SGK'da yaşanan bu açıklar bütçe transferleri ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin gelirleri, giderleri, finansman açıkları ve finansman açıklarında yapılan bütçe transferleri alt maddeler halinde ele alınacaktır.

3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelir Kaynakları

Sosyal güvenlik sisteminin gelirlerine bakıldığında en büyük pay prim gelirlerine aittir. Çalışan ve işverenlerden belirli bir oranda gelirleri üzerinde alınan primler zorunlu ve alınan yardımlara karşılık olarak tahsil edildiğinden bir nevi vergi gibi düşünülebilmektedir.

Tablo 3.2. de görüldüğü gibi 2018 yılı dahil olmak üzere Kurum gelirleri sürekli artış göstermektedir. 2008 yılına kadar devlet katkısı yaşanmamışken 2008 sonrasında gelirlere devlet katkısı da eklenmiştir.2018 yılında kurumun gelirleri 369 milyon 211 bin 250 TL'ye ulaşmıştır. Gelirlerde devlet katkısı ve diğer gelirler kalemleri karşılaştırıldığında devlet katkısında artış oranları daha yüksek seyretmiş ve neredeyse son yılda miktar olarak eşit seviyeye gelinmiştir.

Tablo 3.2: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir Kaynakları (Milyon TL)

Yıllar	Prim Gelirleri	Devlet Katkısı	Diğer Gelirler (Diğer Gelirler+Primsiz Ödemeler)	Gelirler	Artış Oranı (%)
2003	21.178.426		6.738.113	27.916.539	39,5
2004	27.423.790		7.265.458	34.689.248	24,3
2005	30.882.405		10.367.033	41.249.438	18,9
2006	41.619.875		12.211.011	53.830.886	30,5
2007	44.051.735		12.823.153	56.874.888	5,7
2008	54.546.453	1.718.521	10.992.510	67.257.484	18,3
2009	54.579.182	10.879.293	12.614.312	78.072.788	16,1
2010	66.912.858	15.170.035	13.190.291	95.273.183	22,0
2011	89.560.568	21.176.053	13.743.319	124.479.940	30,7
2012	99.359.243	23.537.149	20.032.113	142.928.505	14,8
2013	118.728.578	27.471.369	16.813.608	163.013.555	14,1
2014	135.238.559	30.512.184	18.578.189	184.328.932	13,1
2015	159.480.052	37.526.042	23.096.254	220.102.348	19,4
2016	184.445.994	46.457.369	24.976.820	255.880.183	16,3
2017	208.064.459	51.767.064	28.728.319	288.559.843	12,8
2018	255.619.125	57.560.198	56.031.926	369.211.250	27,9

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Aylık İstatistik Bültenleri-2018-Aralık, (28.02.2019)

3.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Giderleri

SGK'nın giderlerine bakıldığında en önemli kalemini sağlık, emekli aylıkları ve diğer giderler meydana getirmektedir. 2018 yılında giderlerin yaklaşık %64'lük payını emekli aylıkları giderleri oluşturmaktadır. 2017 yılından 2018 yılına %16,97 oranında artış gerçekleşmiştir. Tablo 3.3. incelendiğinde genel olarak giderlerin sürekli arttığı söylenebilmektedir.

2018 yılında giderlerin yaklaşık %24'lük payı sağlık giderlerinden oluşturmaktadır. 5510 sayılı kanun ile gelen GSS uygulaması, sağlık hizmetlerinin kapsamının genişletilmesi, kamuda çalışan memurların ödemeleri, sağlık hizmetlerine ulaşılmasının artması gibi sebeplerle sağlık harcamalarının giderlerdeki payının büyüklüğüne neden olmakta ve sürekli artış eğilimi göstermektedir. 2018 yılına 2017 yılına göre %17,86 oranında artarak 91 milyon 566 bin TL'ye ulaşmıştır.

Tablo 3.3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Giderleri (Milyon TL)

Yıllar	Emekli Aylıkları	Sağlık Harcamaları	Diğer Giderler	Giderler	Artış Oranı (%)
2003				41.336	47,7
2004				50.621	22,5
2005				59.941	18,4
2006				71.867	19,9
2007				81.915	14,0
2008	59.137	25,346	8.677	93.159	13,7
2009	68,604	28,811	9.361	106.775	14,6
2010	78.957	32.556	10.531	121.997	14,3
2011	91.615	36.542	12.599	140.715	15,3
2012	105.294	44.151	10.819	160.223	13,9
2013	119.162	49.938	13.639	182.688	14,0
2014	134.392	54.603	15.458	204.400	11,9
2015	151.990	59.411	20.200	231.545	13,3
2016	185.158	68.048	23.385	276.535	19,4
2017	209.546	77.687	25.557	312.734	13,1
2018	245.106	91.566	48.344	384.961	23,1

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Aylık İstatistik Bültenleri, 2018-Aralık, (28.02.2019)

3.2.3. Finansman Açıklarındaki Gelişmeler

Sosyal güvenlik sistemi erken emeklilik uygulama politikalarının uygulanmaya başladığı yıllardan itibaren sosyal güvenlik açıkları başlamış ve sonrasında önüne geçilemez bir sorun haline gelmiştir. Aktif/pasif oranlarının düşüklüğü bunun en önemli nedenlerinden biri olmaktadır. Daha önceki bölümde belirttiğimiz gibi bu oranın 4'te 1 olması gerekirken bizde 2 sigortalı 1 pasif sigortalıyı finanse etmektedir. Yüksek oranlarda bağlanan aylıklar çalışan sigortalı kesimin ödediği prim gelirleri ile orantılı değil hatta daha yüksek seyretmektedir. Bu sebeple af uygulamalarına başvurularak prim ödeme girişimlerinin artırılması amaçlanmaktadır. Daha önce prim karşılığı olmayan giderler kurum kaynaklarından temin edilmekteydi. Erken emeklilik uygulamaları ile beraber sürekli artan sosyal güvenlik kurumu açıkları meydana gelmiştir. Diğer yandan kayıt dışı istihdam, fonların kullanımındaki etkinsizlik, primlerin tahsil edilememesi, denetimdeki yetersizlik gibi nedenler sosyal güvenlik sistemindeki açıkların nedenleri arasında gösterilebilmektedir.

Tablo 3.4'te görüldüğü gibi 2000 yılında 2 milyon 411 bin olan açık sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleşmesinden önce 18 milyon civarında seyredirken birleşme sonrası başlatılan engelleyici politikalar 2009 yılından itibaren cevap vermeye başlamıştır. Ayrıca en kapsamlı af olarak nitelendirilen 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı kanun ile fazla miktarda prim ödemesi olduğundan hızlı bir düşüş gerçekleşmiştir. Yine aynı 2015 ve 2018 yıllarında çıkarılan af kanunları ile bu yıllarda sosyal güvenlik açıklarında düşüş yaşanmıştır.

Tablo 3.4: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gider ve Gelir Dengesi

Yıllar	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı(%)
2000	-2.411.206	78,1
2001	-4.470.166	74,9
2002	-7.964.275	71,5
2003	-13.419.538	67,5
2004	-15.932.374	68,5
2005	-18.691.935	68,8
2006	-18.036.589	74,9
2007	-25.040.513	69,4
2008	-25.901.978	72,2
2009	-28.702.655	73,1
2010	-26.724.118	78,1
2011	-16.235.312	88,5
2012	-17.294.948	89,2
2013	-19.675.361	89,2
2014	-20.071.505	90,2
2015	-11.443.621	95,1
2016	-20.655.602	92,5
2017	-24.174.748	92,3
2018	-15.750.645	95,9

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Aylık İstatistik Bültenleri*, 2018-Aralık, (02.03.2019)

3.2.4. Sosyal Güvenlik Sistemine Gerçekleştirilen Bütçe Transferlerindeki Değişmeler

Sosyal güvenlik sisteminde finansman açıkları, kamu ekonomisinde baskı yaratması sebebiyle ekonomik parametreleri olumsuz yönde etkilemektedir. Reform

öncesindeki son yıllarda ekonominin tutarsız ilerlemesinin nedenlerinden biri olmaktadır. Devlet tarafından gerçekleştirilen transferlerin büyüklüğü sorunun ciddiyetini açıklamakta yeterli olmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferlerinin artırılması finansmanda dengenin sağlanmamasına neden olmuş ve ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Bütçe transferleri finansman açıklarını ve borçlanma ihtiyacını artıran önemli sebep haline getirmiştir. Artan sosyal güvenlik açıkları sebebiyle borçlanma yoluna gidilmesi ve borçların sürekli olması, ödemelerde sıkıntıların yaşanmasına sebep olmuştur. Kamu borçlanmalarının artmasıyla faiz oranları yükselmiş ve belirsizlikleri artırarak enflasyonda artışlar meydana getirmiştir. Tüm bu olumsuzluklar aynı zamanda işsizliğin artmasına sebep olmuştur.

Tablo 3.5: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Bütçe Transferleri

Yıllar	Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri	Yıllık Değişim Oranı	GSYİH ya Oranı (%)
2008	35.016.403	5,9	3,52
2009	52.599.691	50,2	5,26
2010	55.244.258	5,0	4,76
2011	52.772.218	-4,5	3,78
2012	58.728.293	11,3	3,74
2013	71.263.763	21,3	3,94
2014	77.335.890	8,5	3,78
2015	79.038.817	2,2	3,38
2016	108.073.487	36,7	4,14
2017	128.182.906	18,6	4,13
2018(Ocak-Aralık)	150.530.375	17,4	4,06

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Aylık İstatistik Bültenleri, 2018-Aralık, (02.03.2019)

5502 ve 5510 sayılı Kanunların uygulanmaya başlanması ile birlikte sistemde birçok alanda değişikliğe gidilmiştir. Bu reformların sonrasında 2009 yılı itibariyle bütçe transferlerinin GSYİH'ye oranının düşmeye başladığı görülmüştür. Bunun en önemli etkenlerinden birisi tahsil edilen primin 1/4'ü oranında yapılan Devlet prim katkısı ile genel sağlık sigortasının uygulamasından kaynaklanmaktadır. 2009 yılındaki işveren primlerinin devlet tarafından ödenmesi hakkında uygulama başlatılmasıyla 2010-2012 yılları arasında bu oranda azalma gözlemlenmektedir. 2011 yılında bütçe transferlerindeki azalış 8 Milyar TL prim affı gelirinden meydana gelmektedir⁸⁶. Sosyal güvenlik açıkları azalırken bütçe transferleri artmaya başlamıştır. 2008 yılında bütçe transferleri 35 milyon civarı iken 2018 yılında 150 milyona ulaşmıştır. Bununla birlikte bütçe transferlerinin GSYİH'ye oranı artış göstermektedir.

3.3. Genel Sağlık Sigortası Uygulaması İle İlgili Gelişmeler

Ülkemizde karma bir sağlık finansman modeli uygulanmaktaydı. Bir kısım sigortalı primleriyle finanse edilirken bir kısmı vergilerle finanse edilmekteydi. Mevcut olan dağınık yapı kaynakların israfına sebep olmaktaydı. Bu nedenle kişilerin hastalanmasını önlemeye yönelik sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve hastalık halindeki kişilerin en iyi yöntemlerle tedavi edilmeleri ve sağlıklı hayatlarına dönmelerini hedefleyen uygulamalar hayata geçirildi.

GSS kanunu ile hayata geçirilen “Sağlıkta Dönüşüm Programı” uyum içerisinde yürütülmesi amaçlanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programının hedeflerine ulaşmasında Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından tek tip olmayan finansman yöntemleri ile birlikte sürdürülen bu programın tek bir yerde toplanması kontrolü etkili bir sistemin güçlendirilmesinde etkin rol oynamaktadır. Bu programda;

- Aile Hekimliği sisteminin kurulması,
- Basamaklı Sevk Zincirinin etkin kılınması,

⁸⁶ SGK, 2011 Yılı İstatistik Yıllığı, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari, (05.02.2019)

- Sağlık Kurumlarının özerk İşletmelere Dönüştürülmesi,
- Sağlık Bakanlığının bu program çerçevesinde politika belirleyen ve etkin denetmenliğini yapan Kurum olarak yapılandırılması,
- Tıbbi Cihaz ve İlaç Kurumlarının kurulması,
- Entegre Sağlık Bilgi Sistemlerinin kurulması,
- Nitelikli ve etkin sağlık hizmetinin oluşturulması gerekmektedir⁸⁷.

Genel sağlık sigortası en fazla eleştiri alan kanun olmuştur. Sosyal güvenlik kapsamını değiştiren bu kanun tarihteki en köklü değişiklikler oluşturmuştur. Ancak oldukça fazla tepki almıştır. Emeklilik ve sağlıkla ilgili alanlarda getirilen düzenlemeler ile yine bu alanda yaşanan kayıplar için herkes tepki göstermiş ve sistemin daha da kötüye gideceği düşüncesi hakim olmuştur. Herkesin desteğinin alınarak yapılması gerektiği daha uygun görülse de ağırlıklı olarak eleştirilen konular; sağlık haklarının zarar gördüğü, sınırlı ve şartlı sağlık sistemin getirilmeye çalışıldığı, sağlık hizmetlerinden faydalanan kişilerin hizmetin planlama ve uygulamaya katılma hakkının olmadığı, kamu sağlık kuruluşlarının birer sağlık işletmesi haline dönüştürüldüğü, sağlık ve emeklilik alanlarında yaşanan hak kayıplarının finansman açığını olumlu etkilemeyeceği yönünde artmaktadır.

Tüm bu getirilen düzenlemelerin tek bir amaç doğrultusunda gerçekleştirilmiştir, o da norm ve standart birliğinin sağlanmasıdır. Uygulamaya koyulan yasa standart birliğinin sağlanması amacına yönelik bir kanundur. Ancak daha önce de belirtildiği gibi toplum tarafından benimsenmeyen bir kanundur. Bakıldığında sistemden beklenen olumlu yönde artışların hak kaybına uğrayan toplumda sağlanamadığı görülmüştür.

Diğer getirilen bir uygulama olan Sağlıkta Dönüşüm Projesi finansman açıklarının giderilmesi politikaları ile sağlık hizmetlerinin işletme karı gibi görülüp katkı paylarını giderek artırmaktadır. Bu da genel sağlık sigortalısı sayılan muhtaç ve yoksul kişilerin zarar görmesine ve genel anlamda yoksulluğun artmasına sebep

⁸⁷ *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2005, s. 64

olacaktır. Çünkü sağlığı giderek bozulan toplumların sağlık maliyetlerini daha da artıracadığı gerçeği unutulmamalıdır.

Sağlık hizmetleri açısından yaşanan diğer sorunlar da ¼lkede sağlık kuruluşları ve personellerin orantısız dağılımı, denetimde yaşanan sıkıntılardır. Bu sorunların nedeni sosyal g¼venlik sistemi olduğu s¼ylenemez. Sistemin işleyişinin iyileştirilememesi ve yaşanan değişikliklerde ¼ıkarıcı amaçların olması s¼ylenebilir. Sağlık hizmetlerinin satın alınması y¼ntemi ile istismarlar ¼ođalmıř ve sosyal g¼venlik sisteminin kaynaklarının israfına sebep olmuştur.

Tablo 3.6: Sağlık Harcamalarıyla İlgili Gelişmeler (Milyon TL)

Yıllar	Toplam Sağlık Harcaması	Toplam Sağlık Harcamasının GSYİH Oranı (%)
2003	24 279	5,2
2004	30 021	5,2
2005	35 359	5,2
2006	44 069	5,6
2007	50 904	5,8
2008	57 740	5,8
2009	57 911	5,8
2010	61 678	5,3
2011	68 607	4,9
2012	74 189	4,7
2013	84 390	4,7
2014	94 750	4,6
2015	104 568	4,5
2016	119 756	4,6
2017	140 647	4,5

Kaynak: Sosyal G¼venlik Kurumu (SGK), *Aylık İstatistik B¼ltenleri*, 2018-Aralık,

http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (05.03.2019)

Tablo 3.6'ya bakıldığında toplam yapılan sağlık harcamaları sürekli artış göstermiştir. GSYİH arttığı için gerçekleşen toplam sağlık giderlerinin GSYİH'ye oranı düşüş göstermektedir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde 2018 Aralık ayı itibariyle toplam nüfusun yaklaşık %13'ünün GSS kapsamında tescil edildiği görülmektedir.

Tablo 3.7: Genel Sağlık Sigortası Kapsamındaki Kişiler (Milyon TL)

Yıllar	GSS Kapsamında Tescil Edilenler	GSS Primleri Kendileri Tarafından Ödenenler	GSS Primi Devlet Tarafından Ödenenler
2008	9.337.850		9.337.850
2009	9.647.131		9.647.131
2010	9.395.185		9.395.185
2011	8.865.470		8.865.470
2012	11.357.306	3.798.485	7.558.821
2013	12.351.352	4.699.867	7.651.485
2014	11.385.011	4.043.415	7.341.596
2015	10.180.009	2.787.922	7.392.087
2016	10.189.469	2.679.737	7.509.732
2017	9.825.269	1.889.260	7.936.009
2018	10.585.086	2.322.684	8.262.402

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Aylık İstatistik Bilgileri, 2018-Aralı*, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (05.03.2019)

3.4. Aktüeryal Dengedeki Gelişmeler

Sosyal güvenlik sisteminin en önemli haklarını düzenleyen SSGSS Kanunu'nun getirdiği eleştirilerden biri de aktüeryal dengenin bozulduğu yönündeki görüşlerdir. Kanun düzenleyicilerin önemle üzerinde durduğu konu olan aktüeryal

denge nin kısaca tabiri çalışanlardan elde edilen primlerin emekli aylıklarını karşılayabilme oranıdır.

Sosyal güvenlik sistemimizde yaşanan sorunlar emek piyasası ile bağlantılı olarak gerçekleşmektedir. Aynı çatıda birleşmeden evvel SSK, Bağ-Kur ile Emekli Sandığının aktif-pasif oranlarına bakıldığında bu sorun açıkça görülmektedir. Daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi bu oran en az 4 olmalıdır.

Türkiye’de son yıllarda genç nüfusun azalması ve yaşlı nüfusun artması, erken yaşta emeklilik uygulamaları gibi nedenlerle aktif-pasif oranları düşmeye başlamıştır. Öncelikle sosyal güvenlik kurumlarında birleşme olmadan önce faaliyet gösteren 3 kurumun aktüeryal dengesini incelemek gerekmektedir.

Tablo 3.8: 5502 Sayılı Kanun Öncesi Aktif-Pasif Oranları

Yıllar	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur
2000	1,97	1,9	2,59
2001	1,72	1,8	2,48
2002	1,75	1,7	2,38
2003	1,72	1,7	2,34
2004	1,69	1,6	2,27
2005	1,78	1,9	2,10
2006	1,90	1,8	1,99

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr,

(06.03.2019)

Tablo 3.9: Aktif-Pasif Dengesi

Yıllar	Aktif Sigortalı Sayısı	Pasif Sigortalı Sayısı	Aktif/Pasif Oranı
2000	12.041.559	5.913.706	2,04
2001	11.708.812	6.260.036	1,87
2002	12.257.296	6.550.184	1,87
2003	12.542.457	6.848.022	1,83
2004	12.805.488	7.174.632	1,78
2005	13.408.486	7.504.453	1,79
2006	14.817.990	7.810.135	1,89

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Yıllık İstatistikler-2008*, www.sgk.gov.tr, (06.03.2019)

Tablo 3.8. incelendiğinde aktif-pasif oranları yalnızca Sosyal Sigortalar Kurumu'nda artış yaşanmışken Bağ-Kur ve Emekli sandığında azalma görülmüştür. Ancak bahsedilen 3 kurumda da olması gereken orana ulaşamamıştır. Aynı durum tablo 3.9. da toplam aktif-pasif dengesinde de söz konusudur.

Nüfus yapısındaki değişimler esas alındığında emeklilik yaşının yükseltilmesiyle ilgili düzenlemeler gelir artırıcı ve gider azaltıcı amacı nedeniyle meydana gelmektedir. Ancak sorunun temelinde 1990'lı yıllarda yapılan erken emeklilik düzenlemesi gösterilebilmektedir. Bu durum da sosyal güvenlik sistemi uzun vadede mali sürdürülebilirlik tehdit altına girmiştir.

OECD ülkeleri arasında Türkiye kıyaslandığında en uzun süre aylık ödeyenler arasında 2. Sırada yer almaktadır. Fransa, Slovakya ve Kore'de emeklilik yaşı 60, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'daki emeklilik yaşı 62, Danimarka, İzlanda, Norveç ve ABD'deki emeklilik yaşı 67, Avusturya, Avustralya, Belçika, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'deki emeklilik yaşı 65'tir. Türkiye'de emeklilikte geçen süre 27-31 yıl arasında değişmektedir⁸⁸.

⁸⁸ Birol Aydemir, "Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma", *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, S. 40, 2006, s.69

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında birleşmesinden sonraki yıllar itibariyle aktif-pasif oranları görülmektedir. 2008 yılında 1,87 olarak gerçekleşen aktif-pasif oranı 2017 yılına kadar artış göstermiş ancak 2018 yılında tekrar aynı orana düşüş görülmektedir.

Tablo 3.10: Aktif-Pasif Oranları

Yıllar	Toplam Aktifler	Toplam Pasifler (Aylık Alanlar)	Toplam Bağlımlılar	Sosyal Güvenlik Kapsamı (4/a, 4/b, 4/c)	Aktif-Pasif Oranı
2008	15.041.268	8.746.703	33.227.265	57.338.454	1,87
2009	15.096.728	9.173.750	33.989.891	58.591.574	1,78
2010	16.196.304	9.498.351	35.470.436	61.506.194	1,84
2011	17.374.631	10.014.982	36.348.316	64.088.819	1,87
2012	18.352.859	10.382.732	33.807.725	62.899.356	1,90
2013	18.886.989	10.595.966	32.939.205	62.789.365	1,91
2014	19.821.822	10.921.001	33.940.086	65.060.709	1,94
2015	20.773.227	11.384.263	34.786.174	67.330.236	1,92
2016	21.131.838	11.755.365	34.933.242	68.212.646	1,91
2017	22.280.463	12.154.140	35.522.389	70.363.848	1,95
2018-Aralık	22.072.840	12.613.151	35.096.530	70.196.504	1,86

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Aylık İstatistik Bilgileri-2018-Aralık, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/aylik_istatistik_bilgileri, (06.03.2019)

Sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında birleşmesinden sonra aktüeryal dengenin değişimine yönelik yukarıdaki tabloya bakıldığında düzenlemelerin etkilerinin hissedildiği 2009 yılından sonra aktif-pasif oranlarında artışın olduğu görülmektedir. Bu artış 4/a ve 4/c sigortalılarında hissedilirken 4/b kapsamında sigortalı olanlarda düşüş yaşanmıştır. Bunun sebebi 5510 sayılı Kanun ile getirilen 4/b emeklilik şartlarının diğer sigorta kollarına göre avantajının kalmaması ve bu sebeple 4/a sigortalılık kapsamında çalışmaya yönelmeleridir.

Aktif-pasif oranlarındaki düşüklüğün olumsuz etkileri ve alınması gereken önlemlerin önemi hakkında 10. Kalkınma Planında bilgi verilmektedir. Giderek yaşanan nüfus, kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması ve aktüeryal dengenin bozulması mali sürdürülebilirliği olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı istihdamla birlikte kişiler emeklilik haklarından mahrum kalmaktadır⁸⁹.

3.5. Norm ve Standart Birliğinin Sağlanması İle İlgili Gelişmeler

Tek çatı reformunun amaçlarından biri olan çeşitli sigorta kollarına tabi çalışanlar arasında norm ve standart birliği sağlanmış olsa da 5510 sayılı Kanunda eski haliyle SSK şimdiki kanunda 4/a, Bağ-Kur 4/b olarak ve Emekli Sandığı 4/c olarak tabir edilmiştir. Kanunda 4/a, 4/b ve 4/c sigorta kolları için emeklilik şartlarındaki yaş, prim ödeme gün sayısı ve aylık bağlama oranlarında düzenlemeler getirilmiş ve farklılıklar giderilmeye çalışılmıştır⁹⁰. Bu konu başlığımızda her sigorta koluna tabi çalışması bulunanların emeklilik şartları incelenerek yapılan reform sonucunda norm ve standart birliğinin sağlanıp sağlanmadığı hususunda bir sonuca ulaşılabacaktır.

⁸⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>, (07.03.2019), s.47

⁹⁰ Öner Kaya, “Yoksullar İçin Sosyal Güvenlik: Mikro Sigorta”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 35, <http://www.esosder.org/?sayfa=dergelist&sayi=35>, (09.03.2019), s.216

Tablo 3.11: 01.05.2008 ve Sonrasında Sigorta Girişli Olanların Sigorta Kollarına Göre Aylıklara Hak Kazanma

	4/a (SSK)		4/b (Bağ-Kur)		4/c (Emekli Sandığı)	
Yaşlılık	<u>Kadın</u>	<u>Erkek</u>	<u>Kadın</u>	<u>Erkek</u>	<u>Kadın</u>	<u>Erkek</u>
	7200 gün 58 yaş ya da 5400* gün 61 yaş	7200 gün 60 yaş ya da 5400* gün 63 yaş	9000 gün 58 yaş ya da 5400 gün 61 yaş	9000 gün 60 yaş ya da 5400 gün 63 yaş	9000 gün 58 yaş ya da 5400 gün 61 yaş	9000 gün 60 yaş ya da 5400 gün 63 yaş
	01.01.2048 ve sonrasında 7200/5400 prim gününü dolduruyorsa 65 yaş		01.01.2048 ve sonrasında 25 yıl (9000 gün) koşulu sağlanıyorsa 65 yaş			
Malullük	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü	İşe başladıktan sonra %60 ve üzeri özür (Malul) ise 10 yıl sigortalılık süresi (Bakıma muhtaçsa şart değil) ve 1800 prim günü İşe başlamadan önce %60 ve üzeri özür (Malul) ise 15 yıl sigortalılık süresi ve 3600 prim günü
Ölüm	5 yılda 900 gün prim Cenaze ödeneği için 360 prim günü	1800 gün Cenaze ödeneği için 360 prim günü	1800 gün Cenaze ödeneği için 360 prim günü	1800 gün Cenaze ödeneği için 360 prim günü	1800 gün Cenaze ödeneği için 360 prim günü	1800 gün Cenaze ödeneği için 360 prim günü

Kaynak: T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Tekirdağ Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, Emeklilik Tarihi Hesaplama Tabloları, Ocak-2014

(*) Tabloda 5400 gün olarak yer alan prim gün şartı, 30.04.2008 tarihi ile 31.12.2008 tarihleri arasında sigortalı sayılanlar için 4600 gün olarak, takip eden her takvim yılı başı itibariyle 100 gün artırılmak suretiyle nihayet 5400 gün olarak uygulanır.

Yukarıdaki tabloda farklı sigorta kollarına göre karşılaştırılmış şekilde yaşlılık, malullük, ölüm aylıklarına hak kazanma şartlarına yer verilmiştir. 5502

sayılı reform sonrasında neredeyse tüm sigorta kollarında norm ve standart birliğinin sağlandığı görölmektedir. Sadece 4/a sigorta koluna tabi çalışanların yaşlılık aylığı hak kazanma şartlarına bakıldığında prim günü daha az olduğu gözle çarpmaktadır.

Kısa vadeli sigorta kolları açısından incelendiğinde memurlar hariç diğer statülerde çalışanlar için düzenleme yapılarak 4/c çalışanlarının haklarına yaklaştırılmaya çalışılmıştır. 01.10.2008 tarihi itibariyle çalışmaya başlayan 4/c'li çalışanlar hemen hemen kısa vadeli sigorta kollarında değişiklik yaşamamış ve Emekli Sandığı Kanununa yakın şekilde uygulama devam etmiştir.

5510 sayılı Kanunda tarım işçileri sigorta kapsamı dışında yer almışken 2011 yılındaki değişiklik ile hastalık ve analık yardımları hariç diğer haklardan faydalandırılmışlardır. 4/a ve 4/b kapsamında çalışanlar kıyaslandığında 4/b kapsamındaki sigortalıların haklarında iyileştirme söz konusu olmuştur. İş Kazası ve Meslek Hastalığı ile analık yardımları, 4/b'li çalışanlar için de başlatılmıştır. İşsizlik sigortasından ise hala 4/a kapsamındaki sigortalıların faydalanması durumu devam etmiştir.

SONUÇ

Türk sosyal güvenlik sistemi genellikle hizmet sözleşmesiyle çalışanların 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu”, tarım sektöründe kendi adına çalışanların 2926 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu”, ticaretle kendi hesabına çalışanların 1479 sayılı “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu”, devlet memuru sıfatıyla çalışanların 5434 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu”, tarım işçilerinin 2925 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile ayrı ayrı kanunlar çerçevesinde sosyal sigorta hizmeti veren kurumlar ve diğer tamamlayıcı sigorta kuruluşları olmak üzere farklı tüzel kişiliklerde dağınık bir yapıya sahipti. 5502 sayılı Kanundan önce Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminde üç değişik sosyal güvenlik kuruluşu mevcuttu. Bu üç kuruluşun ayrı ayrı kendine ait kanunları vardı ve birbirinden bağımsız olarak faaliyetlerini sürdürmekteydi. Bu dağınık yapı 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile tek çatı altında toplanarak tek tüzel kişiliğe büründü. Sosyal Sigortalar Kurumu(SSK), Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR'u tek çatı altında birleştiren Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 20.05.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla oluşturulmuştur.

Tek kanunla uygulamalardaki birliği sağlamak, işlemlerin hızlı ve kolay çözümünü sağlamak, adaleti sağlamak, yoksulluğa karşı etkin bir mücadele sistemine ulaşabilmek amacıyla 2002 yılının sonlarına doğru sosyal güvenlik reformu çalışmaları başlatılmıştır. Reform çalışmaları 4 ana gruptan meydana gelmektedir. Bunlardan ilki, ülkedeki tüm nüfusun adalete uygun, kollayıcı, eşit, kaliteli sağlık hizmet sunumunu sağlayan Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulmasıdır. Diğer bileşen ise tek tip emeklilik sisteminin oluşturulmasıdır. Üçüncüsü, düzensiz bir şekilde uygulanmaya devam eden primsiz ödemeler ve sosyal yardımların bir araya getirilerek ihtiyaç sahiplerinin hepsine ulaşmasını sağlayacak sistemin oluşturulmasıdır. Son grupta ise üç bileşene ilişkin sunumların nüfusun tamamına çağdaş ve hayatını kolaylaştıracak şekilde hızlı elde edilmesini sağlayacak kurumsal yapıya kavuşturulmasını sağlamaktır.

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Kalkınma Planlarına uygun sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, sosyal güvenlikle ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, sosyal güvenliğe ilişkin uluslararası gelişimleri takip etmek ve çalışmalarını yürütmek, hizmet sunulan gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgi vermek hakların kullanılması ve edimlerin yerine getirilmesi gibi amaçları bulunmaktadır.

Türkiye'de yanlış ve düzensiz uygulanmış sistem ile bunun meydana getirdiği sorunlar neticesinde yaşlılık aylıkları, muhtaç kişilere verilen yardımlar alt düzeylerde seyretmiş, sağlık alanında sunulan hizmetlerde yeterlilik sağlanamamış ve sosyal güvenlik nüfusun tümüne ulaşamamıştır. Bunun haricinde genç bir nüfusa sahip olmamıza rağmen mali dengenin bozulması ekonomik düzende tehdit oluşturmaya başlamıştır. Aktif sigortalı/pasif sigortalı oranının bozulması, erken yaşta emeklilik hakları, kayıt dışı istihdamın artması gibi sebeplerle sistem ciddi bir finansman sıkıntısı içine girmiştir. Bu sebeple de bugünkü düzende var olacak sorunları çözmeye yeterli bulunmamaktaydı.

Sosyal güvenlik sisteminin karşılaştığı sıkıntılar karşısında, sisteme yönelik reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu reform düzenlemelerinden kısaca bahsetmek gerekirse ilk reform çalışması olan 4447 sayılı kanun ile değişikliğe gidilmiş ancak istenilen başarıya ulaşılamamıştır. Bunu çeşitli KHK'ler yapılan çalışmalar izlemiş ve ardında bireysel emeklilik sistemi için gerekli kurumlar meydana getirilmiştir. Bir dönüm noktası olan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20.05.2006 tarihinde yürürlüğe girerek tüm sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmıştır. Son olarak da 01.10.2008 tarih 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Sisteme yapılan sürekli ve doğru olmayan müdahaleler temel sosyal güvenlik ilkelerinden uzaklaştırılmış bir sistem meydana getirilmiştir. Belirli zamanlarda çıkan prim cezalarındaki af politikaları ve borçlanma yasaları ve 38 yaş gibi çok erken yaşta emekli olma imkanı getiren değişiklikler sistemi kötüye götürmüştür. Sorunların belki de en önemli halkasını oluşturan sisteme ayrılan kaynakların yetersizliği sebebiyle finansmanda güçlükler meydana gelmiştir. Önceki dönemlerde milli gelirden sosyal güvenliğin finansmanı için ayrılan pay %10'ların

altında seyretmiştir. İşgücüne katılım oranının neredeyse yarıdan fazlasının kayıt dışı olduğu düşünüldüğünde prim ödeyen ve sosyal sigortalar kapsamına alınan nüfusun %80'lerde olduğu varsayıldığında kendi dışındaki kişileri de kapsama aldığından doğru olmayan bir başarı yüzdesi ortaya çıkmaktadır.

Farklı sigorta kolları arasındaki farklılıklar tamamıyla giderilmemiş ve standart birliği halen istenilen düzeyde sağlanamamıştır. Bu sebeple kurumlar arasındaki geçişler hızlanmıştır. Çeşitli kurumların ve bu kurumların uyguladığı kanunların çok mevzuatlı oluşu adaletsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Daha önce de değinilen sık müdahale edilmesi nedeniyle karmaşık, anlaşılması ve uygulanması zor bir mevzuat yapısı meydana gelmiştir. Bu sık müdahaleler aynı zamanda hak kayıplarına da sebebiyet vermiştir. 1990' lı yıllardan beri gelir-gider dengesi sağlanamamış ve gelirler her zaman giderlerin üstünde seyretmiştir.

Sosyal güvenlik sistemindeki yapılanmalar dahilinde sistemin kapsamının büyütülmesi, hizmet sunumunun niteliğinin artırılması yönünde ilerleme kaydedilmiştir. Genel sağlık sigortası kapsamına neredeyse tüm nüfus dahil edilmiştir. Kayıt dışılıkla mücadele anlamında toplum bilinçlendirilmiş ve denetimin etkinliği artırılmıştır. 2006 yılında sosyal sigorta kapsamı %77,9 iken 2018 yılında sosyal sigortalı kapsamında olan nüfus %85,6 oranına ulaşmış ve %40 civarlarında seyreden kayıt dışı istihdam oranı 2018 yılının aralık ayında azalarak %33'e indirilmiştir.

Ancak son yıllarda alınan tüm kayıt dışı istihdamı engelleyen uygulamalara karşın hala önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kayıt dışılığın engellenmesi, tüm ekonomik öğelerin iyileştirilmesi, kamu gelirlerini artırılması ve uzun vadede istikrarın sağlanması hedefi ile kalkınma planlarının gündeminde yer alan programlar uygulamaya konulmuştur. Bu amaçla denetimler artırılmış ve bunun verimliliğini artırmak için çeşitli bilişim teknolojilerinin daha fazla kullanılmaya başlanmıştır. Denetimler sonucu tespit edilen kayıt dışı çalışmaları bulunanlara yaptırımların uygulanması ve tespit edilenlerin diğer kamu kurumları ile işbirliği içinde paylaşılması gerçekleştirilmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin önemle üzerinde tartışıldığı konulardan biri de aktüeryal dengenin bozulduğu yönündeki görüşlerdir. Türkiye’de son yıllarda genç nüfusun azalması ve yaşlı nüfusun artması, erken yaşta emeklilik uygulamaları gibi nedenlerle aktif-pasif oranları düşmeye başlamıştır. Nüfus yapısındaki değişimler esas alındığında emeklilik yaşının yükseltilmesiyle ilgili düzenlemeler gelir artırıcı ve gider azaltıcı amacı üzerinde meydana gelmektedir. Ancak sorunun temelinde önceki yıllarda yapılan erken emeklilik düzenlemesi gösterilebilmektedir. Bu durum da sosyal güvenlik sisteminde uzun vadede mali sürdürülebilirlik tehdit altına girmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde ideal aktüeryal dengenin sağlanabilmesi için oranın en az 4’te 1 olması gerekmektedir. 2009 yılından sonra aktif-pasif oranlarında artışın olduğu görülmektedir. Bu artış 4/a ve 4/c sigortalılarında hissedilirken 4/b kapsamında sigortalı olanlarda düşüş yaşanmıştır. Bunun sebebi 5510 sayılı Kanun ile getirilen 4/b emeklilik şartlarının diğer sigorta kollarına göre avantajlı olmaması ve bu sebeple 4/a sigortalılık kapsamında çalışmaya yönelmeleridir.

Aktif-pasif oranlarındaki düşüklüğün olumsuz etkileri ve alınması gereken önlemlerin önemi hakkında 10. Kalkınma Planında yer verilmektedir. Giderek yaşlanan nüfus, kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması ve aktüeryal dengenin bozulması mali sürdürülebilirliği olumsuz etkilemektedir. Kayıt dışı istihdamla birlikte kişiler emeklilik haklarından mahrum kalmaktadır.

Tüm bu bahsedilen reformun nedenleri arasında sosyal güvenlik sisteminde yaşanan açıklar en önemlisi olarak görülmektedir. SGK’da yaşanan bu açıklar bütçe transferleri ile karşılanmaya çalışılmaktadır. 2018 yılı dahil olmak üzere Kurum gelirleri sürekli artış göstermektedir. 2008 yılına kadar gelir kaynağında devlet katkısı yaşanmamışken 2008 sonrasında gelirlere devlet katkısı da eklenmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumunun gelirleri %27,9 oranında artış göstererek 369.211.250 TL’ye ulaşmıştır.

Sosyal güvenlik kurumunun giderlerine bakıldığında en önemli kalemini sağlık, emekli aylıkları ve diğer giderler meydana getirmektedir. 2018 yılında giderlerin yaklaşık %64’lük payı emekli aylıkları giderleri oluşturmaktadır.

Kademeli emeklilik yaşı uygulamasına geçilmiş ve emeklilik yaşı son düzenlemeyle yükseltilmiş olsa dahi erken emeklilik şartlarından faydalanıp emekli olanların olumsuz etkileri hala günümüze kadar devam etmektedir. 5510 sayılı Kanun ile gelen GSS uygulaması, sağlık hizmetlerinin kapsamının genişletilmesi, kamuda çalışan memurların ödemeleri, sağlık hizmetlerine ulaşılmasının artması gibi sebeplerle sağlık harcamalarının giderlerdeki payının büyüklüğüne ve sürekli artmasına neden olmaktadır. Toplam gelirlerin giderleri karşılama oranı 2006 yılında %74,9 iken 2018 yılında %95,9 oranında gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak geçmişte yaşanan sıkıntılar tam anlamıyla giderilememiş olsa dahi geçmişe göre kıyaslandığında azımsanamayacak kadar yüksek oranda iyi gelişmeler yaşanmaktadır. Bu eksiklikler zamanla giderilerek sorunsuz bir sosyal güvenlik sistemine kavuşulacaktır.

KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf (2004), *Türkiye' de Sosyal Güvenlik (Ders Notları)*, Bursa.
- Alper, Yusuf (2013), *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, 5.Baskı, Bursa: Dora Yayınları.
- Alper, Yusuf (2014), *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, 6.Baskı, Bursa: Dora Yayınları.
- Alper, Yusuf (2017), *Sosyal Güvenlik Reformu (2008-2016), Kapsamla İlgili Gelişmeler*, Sosyal Siyaset Konferansları, S.68-2015/1, 1-23
- Alper, Yusuf ve Tekeli, Seda (2011), *Sosyal Güvenlik*, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Arpa, A. Taha ve Kolçak, Menşure (2017), *Türkiye ve OECD Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Harcamaları*, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(3), 660.
- Arslan, Neslihan (2014), Sosyal Yardımlar ve İstihdam İlişkisinin İncelenmesi: Sivas İlinde Bir Alan Araştırması, *Lefke Avrupa Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 16-31.
- Aydemir, Birol (2006). Sosyal Güvenlik ve Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma, *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*, 40
- Bilgili, Özkan (2006), *Sosyal Güvenlik Kılavuzu*, Ankara: ASMMMO Yayınları.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Reformu, Mart 2008, http://www.alomaliye.com/2008/sosguv_getirilenler.pdf.
- Çelik, Abdulhalim (2002), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye*, Ankara: Kamu-İş Yayınları.
- Çelik, Aziz, *Sosyal Güvenlik 'Reformu' nun Gerekçeleri ve Gerçekler*, Erişim Tarihi: 04.02.2019, http://www.academia.edu/3420178/Sosyal_G%C3%BCvenlik_Reform_unu_n_Gerek%C3%A7eleri_ve_Ger%C3%A7ekler

- Çelik, Elif ve Güney, Ahmet (2017), Kayıt Dışı İstihdam Olgusu ve Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam, *İktisadiyat Dergisi*, 1(1), 213-248.
- Dilik, Sait (1980), Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 34(1-2), 73-84.
- Duygulu, Ercan ve Pehlivan, Pınar (2004), *Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:117.
- Egeli, Haluk (2005), *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir: İlkem Ofset.
- Egeli, Haluk ve Özen, Ahmet (2009), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi, *Mevzuat Dergisi*, 12(142), Erişim Tarihi: 12.01.2019, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm>
- Ekin, Nusret, Alper, Yusuf ve Akgeyik, Tekin (1999), *Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar, Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İTO Yayın No: 1999-69.
- Emeklilik Gözetim Merkezi, *Bireysel Emeklilik Sisteminin Tarihçesi*, Erişim Tarihi: 14.01.2019, <http://www.egm.org.tr/?sid=70>
- Emeklilik Gözetim Merkezi, *Emeklilik Şirketlerine Erişim*, Erişim Tarihi: 14.01.2019, <https://www.egm.org.tr/bilgi-merkezi/emeklilik-sirketlerine-erisim/>
- Ergun, Cem ve Ergun, Ayşe Dericioğulları (2009), *Geleceğin Güvensiz İnşası Sosyal Güven(siz)lik Reformu*, 1. Basım, , İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Gökbayrak, Şenay (2010) , Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2010(2), 141-162. Erişim Tarihi: 10.01.2019, <http://calismatoplum.org/sayi25/gokbayrak.pdf>

- Güloğlu, Tuncay (2005), *Türkiye’de Kayıtdışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış*, Erişim Tarihi:06.03.2019, <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1008&context=intlvf>,
- Günay, Cevdet İlhan (2004), *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Güzel, Ali, Okur, Ali Rıza ve Canıklıoğlu, Nurşen (2008), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 11. Basım, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Güzel, Ali, Okur, Ali Rıza ve Nurşen, Canıklıoğlu (2014), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Yenilenmiş 14. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Kefalet Sandığı*, Erişim Tarihi: 06.01.2019 <http://www.maliykefalet.gov.tr/>
- İpek, Zafer Haluk (2007), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yüğü (Reformlar Bağlamında)*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
- İş-Kur, 25.08.1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Erişim Tarihi: 12.01.2019, <https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/kanun11tr.htm>
- Kabataş, Yaşar (2007), Sosyal Güvenlik Reformunda Son Durum, *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı 79, İSMMMÖ Yayın Organı.
- Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9. Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri* (2005), Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kapar, Recep (2004), *Taslak Metne İlişkin Eleştiriler: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi*. Petrol İş Sendikal Notlar, Erişim Tarihi: 04.02.2019, <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/ssgss.pdf>
- Koç, Muzaffer (2004), Sosyal Güvenliğin Kökeni, *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 6(2), 217.
- Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Korkusuz, Refik ve Uğur, Suat (2015), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.

- Korkusuz, Refik ve Uğur, Suat (2019), *Yeni Mevzuata Göre Sosyal Güvenlik Hukukuna Giriş*, Ankara: Karahan Kitabevi
- Ocak, Necmi (2012), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sürecinin Analizi*, (Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya
- Oral, A. İlhan (2002), *Dünya’da ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları*, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1331.
- OYAK, *Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu*, Erişim Tarihi:05.01.2019, <http://www.oyak.com.tr>
- Öner Kaya, Emine (2011), Yoksullar İçin Sosyal Güvenlik: Mikro Sigorta, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 35, 202-220, Erişim Tarihi: 09.03.2019, <http://www.esosder.org/?sayfa=dergelist&sayi=35>
- Öz, Ersan (2005), Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Durumu ve Reorganizasyon Arayışları, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 1(2), 179-197.
- Resmi Gazete (2003), *Türkiye İş Kurumu Kanunu*, Erişim Tarihi: 04.01.2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/07/20030705.htm>
- Resmi Gazete (2006), *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*, Erişim Tarihi: 04.01.2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060520-2.htm>
- Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri* (2006), Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2011 Yılı İstatistik Yıllığı, Erişim Tarihi: 05.02.2019, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/istatistikler/sgk_istatistik_yilliklari
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Organizasyon Yapısı*, Erişim Tarihi: 07.01.2019, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/organizasyon_yapisi

- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, Erişim Tarihi: 11.12.2018, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/28721>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Erişim Tarihi: 03.03.2019, <http://www.tisd.org.tr/haberDuyuru2018/SGK-2017FaaliyetRaporu.pdf>
- Şakar, Müjdat (2011), *Sosyal Sigortalar Uygulaması*, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Şenocak, Hasan (2009), Sosyal güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 56, 409-468.
- Talas, Cahit (1953), *Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları*, Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Tuncay, A. Can (2000), Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun, *Çimento İşveren Dergisi*, 11(1), 3-11.
- Tuncay, A. Can ve Ekmekçi, Ömer (2005), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tunçomağ, Kenan (1987), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.
- TÜİK (2018), *Haber Bülteni-Nüfus Projeksiyonları; 2018-2080*, No:03, Erişim Tarihi: 15.02.2019, http://www.tuik.gov.tr/duyurular/duyuru_3682.pdf
- TÜİK, *Nüfus Projeksiyonları*, Erişim Tarihi. 05.02.2019, <http://tuik.gov.tr/OncekiHBArama.do>
- TÜRK-İŞ (2006), *Sosyal Güvenlik Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, Ankara; Erişim Tarihi. 13.01.2019, <http://www.turkis.org.tr/dosya/3F28VsTHQMRy.pdf>
- Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Dairesi (DİSK-AR) (2018), *Türkiye’de Emeklilerin Durumu Raporu*, İstanbul.

- TÜSİAD (2004), *Türk Emeklilik Sisteminde Reform, Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler*, TUSİAD Yayınları, Yayın No: 2004–11/382, Erişim Tarihi: 04.01.2019, <https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/3993-turk-emeklilik-sisteminde-reform-mevcut-durum-ve-alternatif-stratejiler>
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), *World Social Security Report*. (2014/15), Erişim Tarihi: 21.12.2018.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), *World Social Security Report*. (2017/19), Erişim Tarihi: 21.12.2018.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), *Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme*, Erişim Tarihi: 21.12.2018, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/soz102.htm>
- Uğur, Suat (2004), *Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi*, Ankara: TİSK Yayınları, No:244.
- Yaşar, Y. Gülbiye (2011), Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü, *Mülkiye Dergisi*, 35(272), 163-194.
- Yazgan, Turan (1975), *Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik*, İstanbul: İÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yayın No:364, İstanbul.
- Yereli, Ahmet Burçin ve Karadeniz, Oğuz (2004), *Kayıt Dışı İstihdam*, Ankara: Odak Yayınevi.
- Yılmaz, Binhan Elif (2014), *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*, İstanbul: Derin Yayınları.
- Yurdadoğ, Volkan, *Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri*, Erişim Tarihi:30.12.2018, www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf.