

T.C.
HARRAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI
(EMEKLİ SANDIĞI ÖRNEĞİ)

Elif ZEYBEK-ÇAMKERTEN

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Abdülkerim GÖK

ŞANLIURFA-2006

Yrd. Doç. Dr. Abdülkerim GÖK danışmanlığında, Elif ZEYBEK-ÇAMKERTEN'in hazırladığı "TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI (EMEKLİ SANDIĞI ÖRNEĞİ)" konulu bu çalışma/...../..... tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Maliye Ana bilim Dalı'nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman:

Üye :

Üye :

Bu Tezin Anabilim Dalında Yapıldığını ve Enstitümüz Kurallarına Göre Düzenlendiğini Onaylarım

**Prof. Dr.
Enstitü Müdürü**

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan alıntıların, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

ÖNSÖZ

Ülkemiz birçok kereler ekonomik buhranlar ve krizlerle savaşmak zorunda kalmış, kamu mali dengeleri hala yerine oturtulamamıştır. Bazı yönetsel hatalarda ısrar edilmesi, dinamik ve akılcı politikalar izlenmemesi gibi sebeplerden dolayı devlet kuruluşları bütçelerinde sürekli açıklar vermiştir. Sosyal güvenlik kuruluşları ve özellikle Emekli Sandığı da ciddi açıklar vermiş, bu açıklar hazineden kaynak transferi yoluyla bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik sisteminde reform yapılmasının gerekliliği tartışmasız olmakla beraber reform adı altında yapılacak yanlış düzenlemelerin hem geniş toplumsal kesimler açısından hem de mali dengeler açısından büyük önem taşıdığından Sosyal Güvenlik Sistemi'nde reform gereği ve bu bağlamda da en çok açık veren Emekli Sandığı örneği bu tezin konusunu oluşturmuştur.

Bu Yüksek Lisans çalışması esnasında sabırla yol gösteren ve yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen, değerli danışmanım Yrd. Doç. Dr. Abdülkerim GÖK'e katkılarından dolayı Anabilim Dalı Başkanım Yrd. Doç. Dr. Mehmet Sena EKİCİ'ye ve fedakârlık abideleri eşim Dr. İlker ÇAMKERTEN ile oğlum Ali Semih'e içten teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
TABLolar	iv
GRAFİKLER	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI	
1.1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI VE TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ .	3
1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı.....	3
1.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kuruluş Nedenleri.....	4
1.1.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi	6
1.1.3.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi	6
1.1.3.2. Meclis Hükümeti Dönemi.....	7
1.1.3.3. Cumhuriyet Dönemi	7
1.2. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMININ BOYUTLARI	8
1.2.1. Sosyal Güvenlik ve Nüfus.....	8
1.2.2. Sosyal Güvenlik ve Ekonomi.....	9
1.2.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanı	12
1.3. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN ARAÇLARI VE TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN KURUMSAL YAPILANMASI.....	14
1.3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Araçları.....	14
1.3.1.1. Sosyal Sigortalar.....	14
1.3.1.2. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları.....	15
1.3.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapılanması	16
1.3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Primli Rejim.....	16
1.3.2.1.1. Emekli Sandığı	16
1.3.2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu	17
1.3.2.1.3. BAĞ-KUR	18
1.3.2.1.4. İŞ-KUR	18
1.3.2.1.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	19
1.3.2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Rejim.....	21
İKİNCİ BÖLÜM.....	24
2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI, YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORM TASARISI	24
2.1. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR	24
2.1.1. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları	24
2.1.1.1. Sosyal Güvenlikte Yaşanan Kriz Yalnızca Ülkemize Özgü Bir Sorun Değildir.....	25
2.1.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Yaşanan Yönetim Bozuklukları.....	25
2.1.1.3. Değişen Koşullara Rağmen Emeklilik Yaşı Uygulamasında Çok Geç Düzenleme Yapılması	26
2.1.1.4. İstikrar Arz Etmeyen Mevzuat Değişiklikleri	27
2.1.1.5. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Kadrolarına Yapılan Siyasi Nitelikli Atamalar	28
2.1.1.6. Kaynak Yetersizliği	28
2.1.1.7. Her Yıl Artan Sağlık Giderleri.....	30
2.1.1.8. Hizmet Borçlanma Yasaları.....	32
2.1.1.9. Kayıt Dışı İstihdam.....	32
2.1.1.10. İşsizlik	33
2.1.1.11. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kuruluş Amaçlarından Uzaklaşılması	34
2.1.1.12. Nüfus Yapısının Değişmesi	35
2.1.1.13. Sosyal Hizmetler ve Yardımlarda Yaşanan Aksaklıklar	36
2.1.1.14. Prime Esas Kazancın Düşük Olması.....	36

2.2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE REFORM ÇABALARI VE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ İLE BU SÜREÇTE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	37
2.2.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Reform Çabaları	37
2.2.1.1. Tek Ayaklı Sistem	38
2.2.1.2. İki Ayaklı Sistem	40
2.2.1.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Özelleştirilmesi Sorunu	41
2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Süreci	42
2.3. SOSYAL GÜVENLİK REFORM YASA TASARISI	48
2.3.1. Reform Yasasının Gerekçeleri	48
2.3.2. Tasarı Neler Getiriyor?	48
2.3.2.1. Emeklilik Alanında	49
2.3.2.2. Genel Sağlık Sigortasında	50
2.3.2.3. Sosyal Hizmetler ve Yardım Alanında	51
2.3.2.4. Kurumsal Yapılanma	52
2.3.3. Reform Önerisine Eleştiriler	52
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	59
3. EMEKLİ SANDIĞI ÖRNEĞİ	59
3.1. EMEKLİ SANDIĞI'NIN TARİHÇESİ	59
3.2. EMEKLİ SANDIĞI'NIN TEŞKİLATLANMASI VE FİNANSMANI	60
3.2.1. Emekli Sandığı'nın Teşkilatlanması	60
3.2.1.1. Genel Kurul	60
3.2.1.2. Yönetim Kurulu	60
3.2.1.3. Genel Müdürlük	63
3.2.1.4. Sağlık Kurulu	63
3.2.2. Emekli Sandığı'nın Kapsamı ve Görevleri	64
3.2.2.1. Sandığın Kapsamı	64
3.2.2.2. Sandığın Görevleri	66
3.3. EMEKLİ SANDIĞININ FİNANSMANI	68
3.3.1. Emekli Sandığı'nın Gelirleri	69
3.3.1.1. Kesenekler	69
3.3.1.2. Karşılıklar	70
3.3.1.3. İşletme Gelirleri	71
3.3.1.4. Diğer Gelirler	72
3.3.2. Emekli Sandığı'nın Giderleri	73
3.4. SANDIĞIN SORUNLARI VE REFORM TASARISI BAĞLAMINDA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	78
3.4.1. Sandığın Sorunları	78
3.4.2. Reform Tasarısı Bağlamında Çözüm Önerileri	79
SONUÇ VE ÖNERİLER	82
YARARLANILAN KAYNAKLAR	84
ÖZET	88
SUMMARY	89

TABLÖLAR

TABLO 1. BAZI ÜLKELERDE 80 + YAŞ GRUBUNDAKİLERİN TOPLAM NÜFUSA ORANI	8
TABLO 2. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI'NA YAPILAN BÜTÇE TRANSFERLERİ (MİLYAR TL).....	11
TABLO 3. AB ÜLKELERİNDE KAYNAKLARINA GÖRE SOSYAL GÜVENLİK GELİRLERİ(1994),(%)	14
TABLO 4. SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI VE KAPSAMA ALDIKLARI NÜFUS (BİN KİŞİ)	20
TABLO 5. SOSYAL YARDIM VE HİZMET HARCAMALARI, 2004	23
TABLO 6. 1990 YILI İTİBARIYLA SOSYAL GÜVENLİKLE İLGİLİ KAMUSAL HARCAMALARIN GSYİH İÇİNDEKİ ORANI (%).....	29
TABLO 7. 2002 YILI SAĞLIK HARCAMALARININ GAYRİ SAFİ MİLLİ HASILA İÇİNDEKİ PAYI(%)	31
TABLO 8. SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI'NIN GELİR GİDER DENGESİ.	45
TABLO 9. PRİM ORANLARI AÇISINDAN ESKİ VE YENİ SİSTEM	50
TABLO 10. YILLAR İTİBARIYLA AYLIK BAĞLANANLARIN SAYISI	67
TABLO 11. EMEKLİ SANDIĞININ GELİRLERİ (YTL).....	72
TABLO 12. EMEKLİ SANDIĞININ GİDERLERİ	74
TABLO 13. GELİR / GİDER FARKLARI	77

GRAFİKLER

GRAFİK 1. SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA BÜTÇE TRANSFERLERİ (%GSMH)	10
GRAFİK 2. AKTİF PASİF DENGE.....	75

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
BAĞ-KUR	:Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BİLTOM	:Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi
ÇSGB	:alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	:Devlet İstatistik Enstitüsü
ES	:Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
GSMH	:Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	:Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ILO	:International Labour Office
İİBK	:İş ve İşçi Bulma Kurumu
İş-KUR	:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
OECD	:Organization for Economic Co-operation and Development
RG	:Resmi Gazete
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
SSK	:Sosyal Sigortalar Kurumu
SSKK	:Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu
TİSK	:Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İş	:Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	:Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
U	:Uluslararası alışma rgt
WHO	:World Health Organization
YDK	:Yüksek Denetleme Kurulu

GİRİŞ

Uzun yıllardır aralıklarla tekrarlanan ekonomik krizler ve izlenen yanlış politikalar birçok alanda olduğu gibi sosyal güvenlik sisteminde de istikrarsızlığa yol açmış, sistem mevcut durumu ile sürdürülemez hale gelmiştir.

Sosyal güvenlik sistemimizin üç ana kuruluşu olan Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un finansman açıklarındaki artış bu çalışmada sebepleriyle birlikte ele alınmış olup bahsedilen nedenlerden en önemli ikisi, Emekli Sandığı'nın bir sosyal güvenlik kurumundan ziyade devlet kuruluşu mantığıyla yönetilmesi ve popülist yaklaşımlarla sık sık gündeme getirilen prim aflarıdır.

Aktüeryal dengenin bozulması sistemde reform arayışlarını gündeme getirmiş ve bu alanda ilk önemli adım 1999 değişiklikleri ile atılmıştır. Her ne kadar Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortası uygulamasının temelleri atılmış, emeklilik yaşı yükseltilmiş ve prim ödeme gün sayısı artırılmış ise de asıl hedeflenen emeklilik sigortası ile sağlık sigortasının ayrılması ve sistemin tek çatı altında toplanması amaçları gerçekleştirilememiştir. Ayrıca Bağ-Kur ve SSK'nın finansman açıkları 2000 yılında geçici bir azalmadan sonra tekrar artış eğilimine girmiş, Emekli Sandığı açıkları ise 1994'ten beri hızla artmıştır. Sandığın açıklarında azalma eğiliminin görülmemesinde 1999 değişikliklerinin Emekli Sandığı aktüeryal dengesini düzeltecek ve sandığı devlet kuruluşu olmaktan ziyade sosyal güvenlik kurumu mantığıyla yönetilmesini ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı ve ciddi değişiklikler getirmemiş olmasıdır.

Bu çerçevede ilgili kurum ve kuruluşların katkısıyla ve sosyal güvenlikte yeniden yapılanma savıyla Sosyal Güvenlik Reformu Yasa tasarısı hazırlanarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı resmi sitesinde kamuoyuna sunulmuş, bu tezin hazırlanmakta olduğu dönemde ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmek üzere hazırlıklara başlanmış olmakla birlikte reform tasarısındaki

muğlak noktalar nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin geleceği konusundaki tartişmalara son nokta koyulamamıştır.

Her ne kadar reform iddialarıyla tasarı hazırlanmış ve kamuoyunun tartişmasına açılmışsa da, başta finansman sorunu olmak üzere ciddi altyapı eksiklikleri gibi sistemi temelini sarsabilecek sorunların nasıl aşılacağına ilişkin konular tatmin edici şekilde belirtilememiştir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde genel olarak Sosyal Güvenlik kavramının boyutları incelenmiş, bu çerçevede Türkiye’de sosyal Güvenlik Sisteminin kurumsal yapılanmasına değinilmiştir.

İkinci blmde ise, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan krizin nedenleri tartişılarak, sosyal güvenlik sisteminde reform nerileri tetkik edilmiş son olarak çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca hazırlanan reform tasarısı irdelenmiştir.

nc ve son blmde ise Sosyal Güvenlik Kuruluşları içerisinde nev’i şahsına münhasır bir yapıya sahip olan ve aslında bir devlet kuruluşu gibi alışan Emekli Sandığı finansman, gelir-gider dengeleri, sorunları ve çözüm nerileri bağlamında inceleme konusu yapılmıştır.

Sonuç ve öneriler bölümünde ise tüm bu kurumsal yapılanma ve sorunlar çerçevesinde son reform taslağı ve aslında Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin en önemli sorunu olan prim tahsilatının etkin şekilde yürütülmesi maksatlı çözüm önerilerine yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI ve TÜRK SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YAPISI

1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

1.1.1. Sosyal Güvenlik Kavramı

Bir toplumda yaşayan kişilerin güvenliklerini sağlamak amacı ile Devlet tarafından veya yine Devletin desteği ile özel girişimciler tarafından kurulan kurum ve kuruluşların tamamına Sosyal Güvenlik Sistemi denilmektedir. Şu halde Sosyal Güvenlik bir ülkede çalışan/çalışmayan herkesi kapsamına almaktadır (Gök, 1999).

Sosyal Güvenlik olgusu, özde bireyin karşılaşacağı ve yaşamı için tehlike oluşturan olaylara karşı bir güvence olup, tehlike ile karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye asgari bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle de sosyal güvenlik politikalarının temelini ekonomik ve sosyal risklerin bireyler üzerindeki etkilerini giderme çabaları oluşturmaktadır. Çalışma gücünü olumsuz yönde etkileyen hastalık, yaşlılık ve sakatlık gibi bedensel riskler çalışma gücünü etkilememekle birlikte onun kullanımını önleyen işsizlik bu türden riskleri oluşturmaktadır. Bu risklerle karşılaşan birey geçici ya da sürekli olarak gelirden yoksun kalmakta, ekonomik güvensizlik ortamına itilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ/ILO), 1952 yılında 'Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme' ile bu riskleri dokuz ana başlık altında toplamıştır. Bunlar, hastalık (sağlık yardımı), hastalık (gelir kaybını karşılayan ödenekler), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükleridir. Sözleşmeyi onaylayan ülke bu risklerden en az üçüne karşı bir koruma getirmek zorundadır. Ancak kabul edilecek bu üç riskten birinin işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm risklerinden biri olması gerekir (Akkaya, 2004).

1.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kuruluş Nedenleri

Tarih boyunca hemen her toplumda, daha çok sosyal yardım ve sosyal hizmet biçiminde çeşitli sosyal etkinliklerin yer aldığı görülmektedir. Söz konusu etkinliklerin büyük bir bölümü dinsel kaynaklı görevlerin yerine getirilmesi şeklinde başlamış olup, bu görevler batı toplumunda kiliseler, İslam toplumlarında da vakıf ve benzeri hayır kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (YDK, 2000).

Özellikle Ortaçağ'da kilisenin oluşturduğu hayırsever kurumlar(hasta evleri, aşevleri, manastırlar v.b.) yoksullara yardım elini uzatan başlıca kurumlar olmuştur. XVII. Yüzyıldan itibaren de kilisenin denetimindeki yardım kurumları yanında Devletin oluşturduğu kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. XVII. Yüzyılda yine kilisenin özel yardım (sadaka) kurumları sosyal koruma aracı olarak etkin bir rol oynamıştır. Bunun yanında huzursuzluklara neden olan dilencilikle mücadele Devlet için kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu gelişmelere koşut olarak XVIII. Yüzyılda felsefi düşüncelerde o güne kadar uygulanmakta olan yardım mekanizmaları konusunda önemli değişiklikler olmuştur. Söz konusu yardımların insanları küçültücü bir etki yarattıkları, bireyi topluma karşı bir hakka sahip olduğu yönünde görüşler savunulmaya başlanmıştır. Montesquieu, 'Esprit des lois' adlı eserinde bu hususu şöyle dile getirir: 'Sokakta dağıttığımız sadaka ile Devletin yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz; Devlet bütün vatandaşlara belirli bir güvence sağlamak, yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür (Güzel ve Okur, 2002: 15).

Mesleki, bedensel ve sosyo ekonomik nitelikli bazı riskler nedeniyle bireyin gelirinin azalmasına veya kesilmesine karşı bir önlem olarak tanımlanan sosyal güvenlik olgusunun ortaya çıkışını hazırlayan süreç sanayileşmedir. Öyle olduğu için de modern anlamda sosyal güvenliğin klasik dönemi kabul edilen zaman XIX. Yüzyılın sonları ile XX. Yüzyıl başlarıdır. Bu dönemin temel özelliği, işçilerin iş kazaları, meslek hastalıkları nedeniyle büyük gelir kayıplarına uğrayarak, sistem için sorunlu bir grubu oluşturmasıdır. Çalışma sürelerinin oldukça uzun olduğu, ücretlerin düşük olduğu bu dönem işçi sınıfının huzursuzluğunu açıkça ortaya koyduğu, sosyalist hareketlere yöneldiği dönemdir de. 1848 devrimleri ütopyik sosyalizmden bilimsel sosyalizme geçiş, sosyalistlerin işçi sınıfı içinde artan gücü mevcut düzeni,

sistemi tehdit etmeye başlamıştı. Gelecek güvencesi kalmayan, huzursuz, sosyalistlerle bağıını her geçen gün arttıran işçi sınıfını, sistemle bütünleştirmek için bir 'demokratik uzlaşma' aracına ihtiyaç vardı: sosyal güvenlik. Böyle olduğu için de sosyal güvenliğin gelişim tarihi biraz da işçi sınıfının mücadelesi, bu mücadelenin yarattığı tehlike, kaygı ve korku ile de ilgilidir. Tehlikenin büyüklüğü, sosyal güvenlik açısından sermayeyi daha büyük tavizler vermeye itmiş, düzeni bu uzlaşma sonucunda daha demokratik kılmıştır. Böyle olduğu için de zamanla kendisini, 'hukuk devleti', 'sosyal hukuk devleti', 'refah devleti', 'sosyal refah devleti olarak sıfatlandıran ülkeler, bunun bir gereği olarak sosyal güvenliği, bu sıfatlandırmanın içinde yer alan ve temel ilkeleri oluşturan haklardan biri olarak kabul etmek zorunda kalmışlardır (Akkaya, 2004) .

Sosyal güvenlikle ilgili yükümlülükleri takip etmek ve belirli koşulların varlığı halinde, herhangi bir sosyal riskle karşı karşıya kalındığında ilgiliyi sosyal güvenliğin olanaklarından yararlandırmak, her toplumda devletin kuracağı ve bir merkezden yöneteceği organizasyonlara ihtiyaç göstermiştir. Esasen sunulan hizmetin önemi ve özelliği itibariyle kamusal bir nitelik taşıması, bu konuda yasal ve kurumsal düzenlemeleri zorunlu kılmıştır (YDK, 2000).

Sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal sigortaların yasal düzenlemelere konu olması ilk kez Bismarck Almanyası'nda gerçekleşmiştir. Almanya'da 19. yüzyıl ortalarında başlayan ve hızla gelişen endüstrileşme geniş bir işçi kitlesi doğurmuş, bunların artan yoksullukları ve sosyalist düşüncelere yakınlıkları Bismarck'ı bir yandan bunlara karşı bir baskı politikası uygulamaya, giderken, öte yandan sosyalistlerin etkisini silecek bir 'sosyal reformlar politikası izlemeye yöneltmiştir. Bismarck bu düşüncelerin hazırlattığı reform tasarılarını sunarken yeni bir devlet anlayışını dile getirmiştir. Bu anlayış içinde Bismarck, 'devletin, yalnızca varolan hakları koruma görevi değil, aynı zamanda uygun kurumlar ve toplumsal araçlarla vatandaşların ve özellikle zayıf ve güç durumda olanların iyiliğini olumlu yönde hızlandırmak görevini de yüklendiğini' belirtmiştir. Bu anlayışla 1881-889 yılları arasında Almanya'da işçiler için hastalık, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık durumlarına özgü sigorta yasaları çıkartılmıştır. Daha sonra

sigorta kapsamı genişletilmiş ve 1901’de ölen işçilerin yakınlarına ölünceye dek küçük bir gelir ödenmesini öngören ‘ölüm sigortası’ getirilmiştir. (Koray,2000:199)

1.1.3. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihsel Gelişimi

1.1.3.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Sosyal güvenlik sisteminin bulunmadığı ya da yetersiz kaldığı toplumlarda aile bireyleri arasındaki dayanışma, tarihin her döneminde sosyal koruma açısından önemli rol oynamıştır. İmparatorluk döneminde aile bir tür üretim ve tüketim birliği oluşturmaktaydı. Kuşaklar değişmekte, fakat çocuklar, çalışma yaşında olanlar ve yaşlılar sürekli olarak aile ocağında birlikte yaşamaktaydılar. Aile üyelerinden birinin bir hastalık ya da kazadan ötürü çalışamaz duruma gelmesi veya ölümü halinde, tarıma dayalı üretim faaliyeti öbürleri tarafından sürdürülmekteydi. Ailenin koruyucu bir birim olma işlevini sürdürmesi, sosyal korumanın bir gereksinme olarak algılanmasına engel oluşturmuyordu (Güzel ve Okur, 2002: 15)

Tarım alanlarında çalışan yoğun bir nüfusa rağmen esnaf ve sanatkârların olması da toplumsal bir gerçeklikti. Selçuklulardan Osmanlı’ya intikal eden miraslardan olan Ahilik uzun süre aynı meslek ve ticareti yapanlar arasındaki çalışma ilişkileri ile ürünlerin niteliğini belirlemiştir. Toplumsal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak Ahilik zamanla yerini Loncalara bırakmıştır.

Ahilikle tarihsel bağları bulunan loncalarda bugünkü anlamda işçi işveren ilişkileri söz konusu olmamış, çırak, kalfa ve ustalar aynı örgüt çatısı altında yer almışlardır. İşçi denilebilecek çırak üretim sürecinin her aşamasına katılmış, beceri ve ustalık kazanan çırağın önce kalfa, sonra usta olabilmesine ve işletme açabilmesine olanak tanınmıştır. Çırağın belirli kuralların yerine getirilmesi sonucunda yükselebileme olanağına sahip olması örgüt içinde grup ve çıkar farkı yerine aynı meslekten olmaktan gelen dayanışma duygusu yaratmıştır. İşbölümünün olmadığı sistemde Orta Sandığı ve Teavün Sandığı adı verilen yardımlaşma sandıkları çeşitli nedenlerle çalışmayan üyelerine yardım sağlamış, loncalar sosyal güvenlik örgütü işlevi görmüşlerdir (Tokol, 2000: 9).

1.1.3.2. Meclis Hükümeti Dönemi

Cumhuriyet'in ilanından önceki Büyük Millet Meclisi döneminde (1921–1923), daha Kurtuluş Savaşı devam ederken kalabalık bir işçi kitlesinin çok ağır çalışma koşulları içinde bulunduğu Zonguldak ve Ereğli Kömür Bölgesinde uygulanmak üzere iki yasa çıkarılmıştır (Güzel ve Okur, 2002: 31).

Bu dönemde ilki 28.04.1921 tarih ve 114 sayılı 'Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiye'sinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi Umumiyesine Furuhtuna Dair Kanun' ve ikincisi 10.09.1921 tarih ve 151 sayılı 'Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Dair' Kanun olmak üzere sosyal güvenlik alanında iki yasal düzenleme yapılmış, Ayrıca 30 Haziran 1921'de Himeye-i Etfal cemiyeti kurularak şimdiki Çocuk Esirgeme Kurumu'nun temelleri atılmıştır.

1.1.3.3. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet'in ilanından 3008 sayılı İş Kanununun çıkarıldığı 1936 tarihine kadar, sosyal güvenlikle ilgili kapsamlı bir düzenleme yapılmamıştır. Bu devrede çıkarılan kimi yasalar ancak dolaylı ve sınırlı olarak sosyal güvenlikle ilgili hükümler içermekteydi. 3008 sayılı İş Kanunu ile ilk kez Türkiye'de sosyal sigortaların kuruluşu ve sosyal sigortalara ilişkin temel ilkeler öngörülmüştür. Ancak yasanın sosyal sigortalara ilişkin temel hükümlerinin uygulamaya konulması ve bu çerçevede bir sosyal güvenlik sisteminin yavaş da olsa, oluşturulması için 1945 yılını beklemek gerekecekti. Şu halde Cumhuriyet'in ilanından 1945 yılına gelinceye kadar bir sosyal güvenlik sistemi kuruluşuna rastlamamaktayız (Güzel ve Okur, 2002: 30-31).

1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı ile başlayan memurlara yönelik sosyal güvenlik kurumları oluşturulması ile ilgili tedbirler 1946 tarihinde 1683 sayılı kanun kapsamındaki memurlardan emekli keseneği alınmaya başlanması ile birleştirilme sürecine girmiştir. Nitekim 1949 yılında çıkarılan ve 1.1.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı 'Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile' memurlar için oluşturulan çok sayıdaki sandık birleştirilmiştir. Bu gelişme Türk

sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısı bakımından önemli bir kilometre taşı oluşturmuştur (Alper, 2000: 36).

1.2. Sosyal Güvenlik Kavramının Boyutları

1.2.1. Sosyal Güvenlik ve Nüfus

Gelişmiş ülkelerde nüfus artmamakta ve gittikçe yaşlanmaktadır. Yeni ortaya çıkan riskler arasında, sanayileşmiş ve gelişen ülkelerde nüfusun artan yaşam süresiyle bağlantılı uzun dönem bağımlılık görünmektedir. OECD üyesi ülkelerde 1990'larda % 10 'un üstünde olan (OECD'nin 1996 verileri ile ABD % 13, Japonya % 15, İsveç ve İtalya'da % 17) 65+ yaş grubunun oranının 2050 yılında aynı ülkelerde %20'nin üstünde olacağı tahmin edilmektedir. (ABD %21, Japonya % 30, İsveç % 22, İtalya'da % 34). Günümüzde sorun daha çok yaşlı insanın karşısında şimdi çalışma yaşında bulunan daha az insanın bulunmasıdır. Yaşlanan nüfusun ilk etkileri, daha şimdiden sosyal koruma alanında özellikle emekli aylıklarında ve sağlık sistemi üzerinde ortaya çıkmıştır. Sosyal harcamalar artmış ve bütçedeki payları büyümüştür (Çelik, 2005).

Tablo 1. Bazı Ülkelerde 80 + Yaş Grubundakilerin Toplam Nüfusa Oranı

ÜLKELER	1985	2025
Avrupa Birliği	2.6	4.1
Kuzey Avrupa	2.9	4.6
Alpler Avrupası	3.2	5.6
Adriyatik Ülkeleri	1.3	3.0
Akdeniz ve Ada Ülkeleri	1.5	2.6
Doğu Avrupa Ülkeleri	2.0	3.1
Rusya	1.7	2.7
Türkiye	0.5	1.1

Kaynak: From Pyramid to Pillar S:39

Tablo 1 de de görüleceği üzere toplumsal refahın artmasıyla doğru orantılı olarak özellikle Avrupa Birliği, Kuzey Avrupa, Alpler Avrupa'sında yaşlı

nüfusun toplam nüfusa oranı artmakta olup belirtilen ülkeler kadar ciddi olmasa da bu husus onları daha geriden takip eden Doğu Avrupa, Adriyatik Ülkeleri ile Rusya ve Türkiye için de geçerlidir.

Doğum oranlarının düşmesi ve ortalama hayat ümidinin yükselmesi gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına yol açmıştır(Alper, 1998:15).

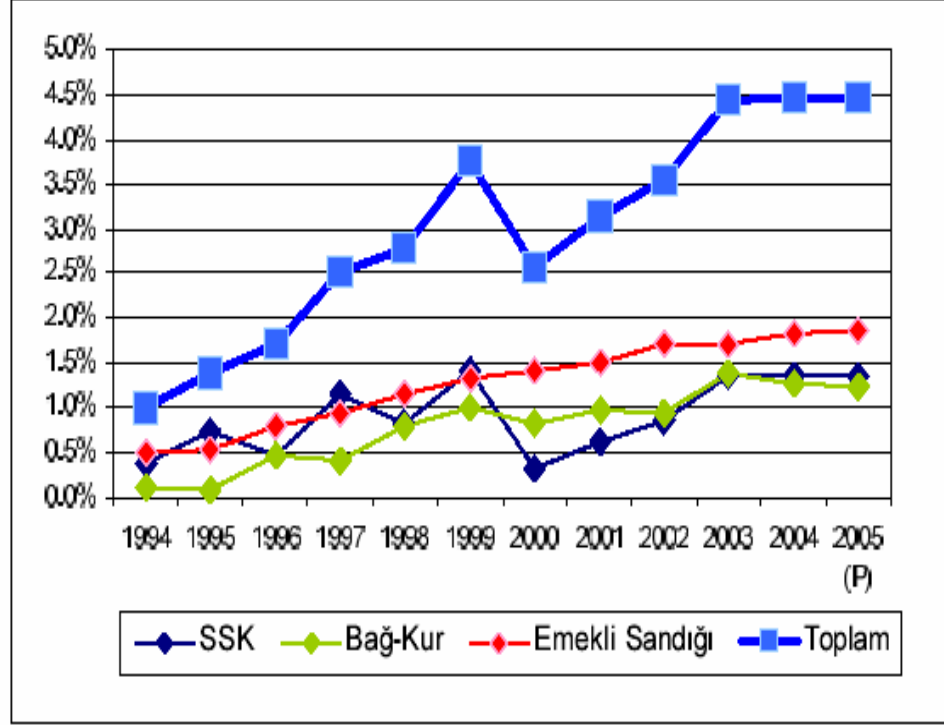
Yaşlı nüfus problemi her ne kadar kısa vadede Türkiye için sorun teşkil etmeyecekse de hayat standardının yükselmesi ve ortalama ömrün uzaması gibi nedenlerden dolayı uzun vadede Türkiye ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemimizi tehdit eder duruma gelebilecektir.

Mevcut sistemin kurgusundan kaynaklanan sorunlarla birlikte Türkiye'nin nüfus yapısından orta ve uzun dönemde meydana gelmesi beklenen değişimde sosyal güvenlik sistemimizde reform yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerin artması sonucunu doğurur. Bu nedenle bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir (Çalışma Bakanlığı, 2005:5).

1.2.2. Sosyal Güvenlik ve Ekonomi

Sosyal Güvenlik Sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı sorunun büyüklüğünü açıklıkla yansıtmaktadır (Çalışma Bakanlığı, 2005:12).

Grafik 1. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (%GSMH)



Kaynak: Çalışma Bakanlığı

Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri toplamda her yıl artarak devam etmiş, bu transferlerden en büyük payı da Emekli Sandığı almıştır. (Grafik:1)

Nihai hedefi fiyat istikrarı ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olan istikrar programlarının temel unsurlarından biri malî disiplinin sağlanmasıdır. Kamu açıklarının kontrol altına alınması sonucu oluşan faiz dışı bütçe fazlası bir yandan borç stokunun azalmasına, bir yandan da ekonomik politikalara duyulan güveni artırarak gerek risk priminin gerekse enflasyon beklentilerinin gerilemesine katkıda bulunmaktadır. Bütün bu gelişmeler tüketici ve yatırımcı güvenini artırarak büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir. Büyüme ise işsizlik ve yoksullukla mücadelede en etkili araçtır (Çalışma Bakanlığı, 2005). Türkiye’de kamu açıklarının

önemli bir bölümünü oluşturan Sosyal Güvenlik Kuruluşları'nın açıklarının kontrol altına alınması makroekonomik dengelerin sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından karşılaşılan güçlükler bu baskıları hafifletici arayışları gündeme getirmektedir. Bunların başında da sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesi yolundaki arayışlar gelmektedir. Bu konuda hemen her ülkede tartışma yapılmakta ve birçok model önerilmektedir. Ancak eski sistemden yeni bir sisteme geçmek kolay değildir. Hem finansal baskıyı hafifletmek, hem de çalışanların kazanılmış haklarını elinden almamak gerekmektedir (Koray, 2000: 206).

Yapısal sorunları nedeniyle önemli boyutlara ulaşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın finansman açıkları vergiler ya da Hazine borçlanması yolu ile finanse edilmektedir. Böylece kamu kesimi borçlanma gereği yükselmekte bu ise daha yüksek faizlerle borçlanmamız sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı yoksul kesim aleyhine değişmektedir. Ayrıca, bütçe içinde hızla artan faiz yükü, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yeterince yardım yapılmasını engellemektedir (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

Tablo 2. Sosyal Güvenlik Kurumları'na Yapılan Bütçe Transferleri (Milyar TL)

YILLAR	SSK	BAĞ- KUR	EMEKLİ SANDIĞI	TOPLAM
1999	1.111.000	796.145	1.035.000	2.942.145
2000	400.000	1.051.460	4.775.000	3.226.460
2001	1.105.000	1.740.000	2.675.000	5.523.000
2002	2.386.000	2.622.000	4.676.000	9.684.000
2003	2.865.576	4.930.000	6.145.000	13.940.576
2004	5.842.000	5.336.000	7.808.000	18.978.000

Kaynak: SSK yayınlarından alınmıştır. www.harb-is.org.tr/media%5Csosyalguvenlikraporu.doc

Tablo 2’de de görüleceği üzere Sosyal Güvenlik Kurumları’na bütçeden yapılan transferler her yıl neredeyse katlanarak büyümüş, bu noktada özellikle Emekli Sandığı’na yapılan transferler toplam transferler içinde önemli bir miktarı oluşturmaktadır.

1.2.3. Sosyal Güvenliğin Finansmanı

Sosyal Güvenliğin gelir kaynakları genel olarak birbirinden kesin çizgilerle ayrılan iki temel düşünceden hareketle belirlenir. Bunlardan ilki, sosyal güvenliği, toplumun bir sorunu olarak görmekte ve bireyin sosyal güvenliğini sağlama sorumluluğunu devlete yüklemektedir. Kişinin sosyal güvenliği, toplumun bir yurttaşı olmaktan doğan bir hak niteliğini taşır. Bu bağlamda, sosyal güvenliğin tüm giderleri devlet tarafından karşılanacak, giderek ulusal bütçeden yapılacak katkılar ile vergiler sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturacaktır. İkinci düşünce ise sosyal güvenliği her şeyden önce kişiye ve kişisel sorumluluk bilincine dayandırır. Kişisel sorumluluk ön plana çıkınca kişi kendisinin ve ailesinin ekonomik güvencesini devletten önce düşünmek zorundadır. Bunun doğal sonucu ise sosyal güvenliğin finansman kaynağının işçi ve işverenlerden alınan primlerle karşılanmasıdır. Belirtilen düşüncelerin somut uygulanış biçimlerini incelemek sosyal güvenliğin finansman kaynağı konusunda ortaya çıkan sorunlara da ışık tutacaktır (Güzel ve Okur, 2002: 66-67).

Bazı istisnalar dışında tüm ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin finansman kaynağını işçilerle işverenden alınan ve genellikle prim olarak ifade edilen paralar oluşturmaktadır. İşçi ve işverenlerin ödediği primler işçinin emek gelir esas alınarak belirli oranlar dâhilinde saptanmaktadır. Primlere matrah oluşturacak sigortalı gelirleri için genellikle alt ve üst sınır öngörülmüştür. Bu sınırlar çerçevesinde saptanan sosyal sigorta primleri işçi ve işverenin payları ile birlikte doğrudan doğruya işveren tarafından ilgili sosyal sigortalar kurumuna ödenmektedir. Günümüzde genelde işverenin ödediği prim oranı ve miktarı işçilere oranla daha fazladır. İş kazası ve meslek hastalıkları ile analık sigorta primlerinin tümü işveren tarafından ödenmektedir.

Devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkısı genel bir kural haline gelmiştir. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına ilk kuruluş masraflarını karşılayarak, sosyal güvenlik kurumlarının personel ve yönetim giderlerini üstlenerek sosyal güvenliğin kurumlarının açıklarını kapatarak, sosyal güvenlik kurumların giderlerinin belli bir yüzdesini karşılayarak veya üçüncü taraf olarak prim ödeyerek katılabilmektedir (Tokol, 2000: 153-154).

Fon sisteminde ise, harcamalar, gelirlerin toplanmaya başlamasından sonra oluşturulan bir fondan karşılanır. Yani toplanan gelirler bir sermaye gibi ele alınarak bu sermayenin harcama yapılan tarihe kadar işletilmesi ve büyümesiyle oluşan fon yapılacak harcamaları karşılar Bu sistemde önceden ödeme sonra kullanma veya harcama esası kabul edildiğinden prime dayanmayan sosyal transferlere yer yoktur, bu nedenle sistem özel sigorta uygulamalarına da daha uygun bir sistemdir (Koray, 2000: 201).

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanına birçok ülkede işçi ve işverenin yanı sıra devletin önemli bir katkı yaptığından söz etmiştik. Örneğin sosyal güvenlik sistemine katkı payı AB ortalaması olarak üçte bir oranındadır. Danimarka, İsveç, Finlandiya ve İngiltere gibi ülkelerde daha genel (üniversal) bir sosyal güvenlik anlayışı olduğundan sistemin finansmanında primlerden çok devlet katkısının önemli bir yeri vardır, bu nedenle bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminde devletin katkısı yarıyı bulmakta, hatta geçmektedir. Bu nedenle birçok AB üyesinde yukarıda da değindiğimiz gibi sosyal güvenlik harcamaları bütçe harcamalarının yarısına yaklaşmaktadır. Bu harcamaların vergiler yoluyla karşılandığı da açıktır (Koray, 2000: 204).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin gelirleri dolayısıyla sosyal güvenliğin finansmanı Tablo 3'te gösterilmiştir.

Tablo 3. AB Ülkelerinde Kaynaklarına Göre Sosyal Güvenlik Gelirleri(1994),(%)

ÜLKELER	KAMU KATKISI	İŞVEREN PRİMLERİ	ÜCRETLİ PRİMLERİ	BAĞIMSIZLARIN PRİMLERİ
VERGİLEME AĞIRLIKLIL ÜLKELER				
Danimarka	75.6	9.2	10.1	-
İrlanda	61.0	23.0	13.7	1.5
İngiltere	43.9	26.1	18.5	2.6
Lüksemburg	42.5	29.4	18.5	2.6
PRİM AĞIRLIKLIL ÜLKELER				
Fransa	21.5	49.0	22.1	4.4
Yunanistan	19.1	45.7	26.6	-
KARMA FİNANSMANA SAHİP ÜLKELER				
Belçika	20.1	43.1	24.1	1.4
Hollanda	15.8	20.1	37.1	1.9
Almanya	26.6	38.3	22.5	1.0
İspanya	29.6	50.2	9.2	4.5
İtalya	34.9	46.5	10.3	5.9
Portekiz	37.4	34.4	18.7	2.1

Kaynak: Türk İş Yıllığı, Cilt:1, S.288

1.3. Sosyal Güvenlik Sisteminin Araçları ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapılanması

1.3.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Araçları

1.3.1.1. Sosyal Sigortalar

Günümüzde sosyal güvenlik kavramı ile karıştırılan kavramlardan biri olan sosyal sigortalar, gerek kapsadığı risk ve gerekse de kapsadığı nüfus bakımından sosyal güvenlikten ayrılır. Sosyal sigortalar kısmi bir nitelik taşır. Belli sayıdaki riski kapsayan ve toplumun belli sınıflarına sosyal güvence sağlayan sosyal sigortaların

aksine, sosyal güvenlik bütün riskleri ve bütün nüfusu kapsamayı hedefler (Koç, 2003).

Sosyal sigortalar esas olarak sigortacılık ilkeleri ile çalışır ve tehlikenin yol açacağı zararların fertler arasında peşinen paylaşılması felsefesine dayanan bir işleyiş esasına sahiptirler. Ancak sosyal sigortalar hangi tehlikelerin, ne tür zararlarının, kimler tarafından ne şekilde paylaşıldığı ve ne ölçüde telefi ve tazmin edileceği konularında özel sigortalardan farklılık gösterir, özel sigortaların bireysel eşitlik esasına dayanan çalışma prensiplerinin aksine sosyal sigortalar karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma esaslarının hakim olduğu, sosyal adaleti sağlamaya yönelik çalışma prensiplerine sahiptir (Alper, 2000: 12-13).

Sosyal sigortalar genel olarak işçi, işveren ve devlet tarafından finanse edilmektedir. En önemli özelliği ilgililerin zorunlu katkısının olmasıdır. Katılımın zorunlu olması, belli sayıda riski kapsamayı açısından özel sigortalardan ayrılmaktadır (Tokol, 2000: 152-153).

1.3.1.2. Kamu Sosyal Güvenlik Harcamaları

Primsiz rejimler olarak da adlandırılan kamu sosyal güvenlik harcamalarının en belirgin özelliklerini, faydalananlarının finansmanına iştirak etmemeleri, finansman kaynağının merkezi veya mahalli idarelerce karşılanması ve sosyal güvenlik garantisinin karşılıksız olarak sağlanması oluşturmaktadır. Kamu sosyal güvenlik harcamaları karşılıksız olmasına rağmen yeterlilik ve süreklilik unsurları taşımakta, ihtiyaç sahipleri tarafından talep edilebilmektedir. Bu müessese kapsamında sağlanan sosyal güvenlik garantisinden faydalanabilmek için toplumun bir üyesi olmak ve sosyal güvenlik ihtiyacı duymak yeterlidir. Kamu sosyal güvenlik harcamaları sosyal güvenliğin bir insan hakkı olduğu anlayışının sonucu olarak da değerlendirilebilir (Alper, 2000: 14).

1.3.2. Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurumsal Yapılanması

Türkiye’de sosyal güvenlik hizmetleri için SSK, T.C. Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR olmak üzere üç ana kuruluş teşkil edilmiştir. Bu arada 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı kanunla 01.06.2000 tarihinde uygulamaya konulan ‘işsizlik sigortasını yürütmekle görevlendirilen Türkiye İş Kurumu(İş-Kur) da istihdam alanındaki işlevinin yanı sıra bu sigorta kolu açısından sosyal güvenlik hizmeti veren kuruluş niteliğini kazanmıştır (YDK, 2000).

Sosyal Güvenlik Kuruluşları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla 24.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Kanunla Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı kurulmuştur.

Türkiye’de sosyal güvenlik hizmetleri için ayrı ayrı kurumsal teşkilatlanmalara gidilmiş, diğer bir ifade ile kapsamdaki sigortalılar esas itibariyle, işsizlik sigortası dışında sosyal güvenliğin üç ayrı şemsiyesi altında toplanmıştır. Üç ayrı yapılanma üç ayrı uygulamayı beraberinde getirmiş, sosyal güvenlik programlarında norm ve standart farklılıkları ortaya çıkmıştır. Zaman içinde, kimi sosyal güvenlik kurumları ve sigortalılar için ayrı ayrı mevzuat değişikliklerine kimi zaman da emeklilik hak ve koşulları gibi tüm kurumları ve sigortalıları kapsayan yasal düzenlemelere gidilmiş, ancak bunlardan bir kısmı sistemin iyileştirilmesi yerine yapısal sorunları daha da ağırlaştırmıştır. Bunların dışında yeterince gelişmemiş olmakla birlikte tamamlayıcı ve geleneksel sosyal güvenlik müesseseleri de bulunmaktadır (Alper, 2000:18).

1.3.2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminde Primli Rejim

1.3.2.1.1. Emekli Sandığı

İlk defa 1930 yılında 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı ile kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine, emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesine dayanan bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak bu yasadaki yalnızca bütçe ve katma bütçeye bağlı kamu kuruluşlarında çalışan memurlar yararlanmaktaydı.

Kapsamın sınırlı olması nedeniyle, devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler, özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurma yoluna gitmişlerdir. Bir şekilde kamu kesiminde çok çeşitli emeklilik sistemlerinin yan yana bulunması bu kurumlar arasında yer değiştiren memurların emeklilik statüsünün saptanmasında ve benzeri konularda çeşitli güçlük ve sakıncaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda 1949 yılında kabul edilen 5434 sayılı kanun, genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanında, daha önce özel kanunlarla kurulmuş sandıklara bağlı olanları da, bu kanunla kurulan T.C. Emekli Sandığı kapsamına almıştır. (Koray, 2000: 269).

1.3.2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu

Sosyal Sigortalar Kurumu 09.07.1945 tarihli ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu ile ve ilk kez 'İşçi Sigortaları Kurumu' adıyla kurulmuş fakat daha sonra çıkarılan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile kurumun adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiştir. 4792 sayılı kanunun 1. maddesi kanunun çıkarılış amacını açıklamaktadır. Nitekim anılan maddeye göre 'iş hayatında türlü hallere karşı ilgili sigorta kanunu hükümlerini uygulamak ve Çalışma Bakanlığına bağlı olmak üzere Sosyal Sigortalar Kurumu vücuda getirilmiştir.' 4792 sayılı kanunla Çalışma Bakanlığı'na verilmiş bulunan görev ve yetkiler 17.12.1979 tarih ve 4/1104 sayılı cumhurbaşkanlığı yazısı ile (RG.18.12.1974, 15096) 4951 Sayılı kanunun 1. maddesi uyarınca Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na devredilmiş olduğundan SSKK 1. maddede adı geçen Çalışma Bakanlığı'nın yerini bugün Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı almıştır (Tuncay, 1984: 74).

Sosyal Sigortalar Kurumu esas olarak hizmet akdi çalışan sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu niteliğin dışına taşan çalışanları kapsamına almıştır. Zorunlu sigortalılık uygulamasının yanında daha önce sigortalı olanlar için isteğe bağlı sigortalılık uygulamasına da yer verilmişti. Kurum kapsamındaki kişilere iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, işsizlik risklerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. Finansmanı prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve işveren primleri ile

sağlanmaktadır. Sigortalının prim oranı ile işverenin prim oranı farklılık göstermekte, işveren prim oranı daha yüksek olmaktadır (Tokol, 2000: 158-159).

1.3.2.1.3. BAĞ-KUR

14 Eylül 1971 tarihinde yürürlüğe giren 1479 sayılı yasayla 'Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu', kısa adıyla Bağ-Kur Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sosyal Sigortalar dışında kalan ve bir işverene bağlı olmadan, kendi adına ve hesabına çalışan, mesleğini sürdürebilmesi için yasayla kurulu bir meslek kuruluşuna girmesi zorunlu olan esnaf ve sanatkârlar, kolektif şirket, limitet şirket ortakları, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortakları sermayesi paylara bölünmüş şirketlerin komandite ortakları ve yönetim kurulu üyesi olan ortakları Bağ-Kur kapsamına girmektedir.

Ayrıca Bağ-Kur sigortalıları ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, anne ve babaları sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Zorunlu sigortalılık yanında isteğe bağlı sigortalılık uygulaması da bulunmaktadır. Bağ-Kur tamamı sigortalı tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Prim oranı yaşlılık, malullük, ölüm sigortaları ile sağlık sigortası için farklıdır. Basamak sistemine dayalı bir sigortalama esas olup, 24 basamak bulunmaktadır. İlk 12 basamak zorunludur (Koray, 2000: 270)

1.3.2.1.4. İŞ-KUR

1946 tarih ve 4837 sayılı kanunla kurulan ve bir istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu(İİBK) ilk defa 618 sayılı KHK ile bir sosyal sigorta kuruluşu olarak tanımlanmıştır. Bu değişiklik öncelikle 4447 sayılı kanunla getirilen işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu kurum olarak görevlendirilmesiyle daha sonra da İİBK'nın görevlerini daha etkin olarak yerine getirebilmesi amacıyla kabul edilen ve İİBK'yi Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandıran(İŞKUR) 04.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile gündeme gelmiştir. 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Oluşturulması İle İlgili KHK ile İŞKUR, SSK ve BAĞ-KUR gibi Sosyal Güvenlik

Kurumunun ilgili kuruluşu olarak kabul edilmiştir. Bu yapısı ile İŞKUR istihdam piyasası ile ilgili diğer görevleri yanında işsizlik sigortasının uygulanmasından sorumlu bir sosyal sigorta kurumu fonksiyonu da görmeye başlamıştır. 618 sayılı KHK ile benimsenen esaslar 5 Temmuz 2003 tarih ve 4904 sayılı kanunda da büyük ölçüde aynı çerçevede kalınca İŞKUR Türk Sosyal Güvenlik Sistemi içinde bir sosyal sigorta kurumu gibi yer almıştır (TÜSİAD, 2004:34).

1.3.2.1.5. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı

Sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması ve ortak bir sosyal güvenlik politikası takip edilebilmesi için bir üst kurumun oluşturulması, 1980'li yıllardan itibaren sürekli olarak gündeme getirilmesine rağmen, böyle bir kurum kurulması ancak 4.10.2000 tarih ve 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname(KHK) ile mümkün olabilmıştır. Ancak, 618 sayılı KHK'ın iptali ile ortaya çıkan boşluk 24.7.2003 tarih ve 4947 sayılı Kanunla giderilmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, genel bütçeye dahil 'Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı(SGK)' kurulmuştur. SGK'nın kurumsal organizasyon yapısı içinde Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı yer almaktadır. Sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve bunların uygulanması ile ilgili tedbirleri almakla görevlendirilen Yüksek Danışma Kurulu, başta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere bakanlıklar, müsteşarlıklar, sosyal sigorta kurumlarının başkan ve genel müdürleri, çeşitli meslek odaları ile işçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

SGK'nun üstlendiği sosyal güvenlik politikalarını belirlemek, uygulanması için gerekli tedbirleri almak, sosyal sigorta kurumları arasında koordinasyonu sağlamak ve bu alandaki uluslararası gelişmeleri takip etmek üzere oluşturulan daire başkanlıkları ise Finansman ve Aktüerya, Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri ve Koordinasyon Dairesi başkanlıklarıdır.

4947 sayılı Kanunla, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu, SGK'nın ilgili kuruluşları haline getirilirken, bir diğer sosyal sigorta kuruluşu olan T.C. Emekli

Sandığı bu yeni yapılanma içinde yer almamış ve Maliye Bakanlığı'na bağlı ayrı bir sosyal güvenlik kurumu olarak varlığını sürdürmüştür (TÜSİAD, 2004:32).

Tablo 4. Sosyal Sigorta Kuruluşları ve Kapsama Aldıkları Nüfus (bin kişi)

SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI	1990	2000	2002	Değişim (2002-1990)
T.C. EMEKLİ SANDIĞI (TOPLAM)	8.586	9.766	10.699	24
1. Aktif Sigortalılar	1.560	2.164	2.373	52
2. Aylık Alanlar	843	1.297	1.409	67
3. Bağlımlılar	6.182	6.305	6.917	11
4. Aktif sig/Pasif sig. (1/2)	1.8	1.67	1,68	
5. Bağlımlılık oranı ((3+2)/1)	4.5	3.51	3,51	
SOSYAL SİGORTALAR KURUMU (TOPLAM)	18.977	34.139	35.261	86
1. Aktif Sigortalılar	3.446	5.283	5.257	52
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	300	844	942	214
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	74	185	149	101
4. Aylık Alanlar	1.596	3.339	3.748	134
5. Bağlımlılar	13.560	24.488	25.166	85
6. Aktif Sig/Pasif sig. ((1+2+3)/4)	2.4	1.89	1,69	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	4.0	4.41	4,55	
BAĞ-KUR (TOPLAM)	13.361	15.036	15.548	16
1. Aktif Sigortalılar	1.967	2.182	2.193	12
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	106	255	238	124
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	752	876	891	18
4. Aylık Alanlar	595	1.277	1.394	134
5. Bağlımlılar	9.940	10.446	10.833	9
6. Aktif Sig/ Pasif Sig. ((1+2+3)/4)	4.7	2.59	2,38	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	3.7	3.54	3,68	
ÖZEL SANDIKLAR (TOPLAM)	312	324	324	-10
1. Aktif Sigortalılar	84	78	72	-14
2. Aylık Alanlar	32	71	78	143
3. Bağlımlılar	195	174	175	-10
4. Aktif Sig/ Pasif Sig. (1/2)	2.6	1.10	0,92	
5. Bağlımlılık Oranı [(3+2)/1]	2.7	3.12	3,53	
SOS. SİG. KUR. SAĞLIK. HİZ. KAPSAMI	30.463	56.539	58.789	93
GENEL TOPLAM	41.237	59.265	61.832	50
1. Aktif Sigortalılar	7.058	9.707	9.894	40
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	406	1.099	1.180	190
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	826	1.061	1.040	26
4. Aylık Alanlar	3.068	5.985	6.628	116
5. Bağlımlılar	29.878	41.413	43.090	44
6. Aktif Sig/Pasif Sig. ((1+2+3)/4)	2.7	1.98	1,83	
7. Bağlımlılık Oranı ((5+4)/(3+2+1))	4.0	3.99	4,10	
GENEL NÜFUS TOPLAMI	58.754	68.036	70.171	19
SİGORTALI NÜFUS ORANI (%)	72.7	87.1	88,1	21
AKTİF SİGORTALILAR/İSTİHDAM (%)	39.1	46.3	46,3	18
SAĞLIK SİGOR. KAPSAMINDAKİ NÜFUS (%)	53.7	83.1	83.8	56

Kaynak: TÜSİAD Raporu,2004

Tablo 4'te Türkiye genelinde pirimli sosyal güvenlik kuruluşları kapsamında bulunan kişi sayısı ve ilgili oranlar gösterilmektedir. Tablodaki veriler değerlendirildiğinde aslında Türkiye'de nüfusun önemli bir kısmının sosyal güvenlik şemsiyesine girmiş olduğu görülecektir.

1.3.2.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Primsiz Rejim

Kişilere ilgilinin parasal katkısı bulunmaksızın (noncontributory) yardım ve hizmet sağlayan sosyal güvenlik rejimi, 'sosyal yardımlar' ve 'sosyal hizmetler' den oluşur. Sosyal yardım ve hizmetlerde yapılan edimle ilgilinin buna katkısı arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Bunlar ya doğrudan doğruya devlet bütçesinden ya da kamu kaynaklarından ayrılacak bir fondan veya özel kuruluşların gönüllü katkılarından oluşturdukları fonlardan karşılanır. Sosyal yardımlar ve hizmetler toplumun kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve bakıma muhtaç duruma düşen bireylerine veya kesimlerine insanlık onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyi ve çevreye uyumlarını sağlamak için devlet ve gönüllü özel kuruluşlarca sosyal ve ekonomik yardım ve hizmetler sunulmasını amaçlar (Tuncay, 1984: 42).

Ülkemizde hem merkezî yönetim, hem de mahallî idareler, sosyal hizmetler sunmaktadır. Merkezî yönetim bazında Başbakanlığa bağlı kuruluşların (Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı ve buna bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu; Vakıflar Genel Müdürlüğü) yanında bazı Bakanlıklar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Sağlık ve İçişleri Bakanlıkları) sosyal hizmetler alanında faaliyet göstermektedir. Mahallî idarelerde Belediyelerin, İl Özel İdarelerinin ve Köy İdarelerinin sosyal hizmet faaliyetleri bulunmaktadır (Seyyar, 2005).

Sosyal koruma amaçlı yardımlardan en göze çarpanı 14.6.1986 tarih ve 3294 sayılı Kanunla oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile fakir ve muhtaç vatandaşlara ayni veya nakdi yardımlar yapılmasıdır. Fonda biriken paralar, il ve ilçelerde oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Vakıfları vasıtasıyla ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktadır. Vakıfların yaptığı yardımlar arasında, giyecek ve gıda yardımları, ilaç ve tedavi giderlerinin karşılanması, burs verilmesi, yurt ve huzurevi yaptırılması gibi yardımlar

bulunmaktadır. Fon kaynaklarının en yaygın olarak kullanıldığı durumlar ise deprem, su baskını, yangın gibi tabii afetler olmaktadır (TÜSİAD, 2004:37).

Korunmaya muhtaç çocuk, genç, yaşlı, özürlü ve diğer kişilerle gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal hizmet ve yardım harcamalarının 2004 yılı itibariyle Milli Gelir içindeki payı ise sadece binde 8 ile sınırlıdır. Sosyal yardım ve hizmet harcamalarından yararlanan kişi sayısına baktığımızda toplam olarak 21,5 milyon kişinin sosyal yardımlardan yararlandığı görülmektedir. Bu rakam DİE'nin yapmış olduğu yoksulluk çalışmasında kişi başı günlük geliri 4,3 doların altında kalan (20,7 milyon) kişi sayısından daha fazladır. Ancak merkezi bir yapının olmayışı aynı kişilere farklı kurumlar aracılığıyla mükerrer yardım yapılabilmesine olanak tanıdığından gerçekte sosyal yardımların tam olarak kaç kişiye ulaştığı bilinmemektedir (Çalışma Bakanlığı, 2005:16).

Tablo 5'te sosyal yardım ve hizmet harcamalarının 2004 yılındaki miktarı ve bunlardan yararlanan kişi sayısı gösterilmiş olup merkezi ve tek elden yönetim olmaması nedeniyle mükerrer ödemeler yapılabildiğinden kişi sayısının sağlıklı verilere dayanıp dayanmadığı konusu tartışmalıdır.

Tablo 5. Sosyal Yardım ve Hizmet Harcamaları, 2004

Kurumlar	2004 Yılı Harcama Tutarı (YTL)	Yardım ve Hizmetlerden Yararlanan Kişi Sayısı
1)Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Dönem İçi Harcamaları	1,347,846,545	13,052,723
a)SYDV Yapılan Harcamalar	397,949,000	
b)Şartlı Nakit Transferi Harcamaları	118,822,000	
c)Diğer Harcamalar	831,075,545	
2)SHÇEK Giderleri	266,665,000	52,011
a)Sosyal Hizmet Harcamaları	255,181,000	30,194
b)Aynı Nakdi Yardım Harcamaları	11,484,000	21,817
3)TC Emekli Sandığı Giderleri	945,214,000	1,150,824
a)Yaşlı ve Özürlü Aylığı	830,500,000	1,098,177
b)Özürlü Çocuklara Gelişim - Eğitim Yardımı (1)	0	0
c)Vatani Hizmet Aylıkları	413,000	250
d)Kore Aylıkları	32,854,000	15,981
e)Madalya Aylıkları	2,615,000	1,414
f)Kıbrıs Aylıkları	78,832,000	35,002
4)Sağlık Bakanlığı Sosyal Yardım Giderleri	830,085,000	7,191,855
Yeşil Kart Harcamaları	830,085,000	7,191,855
5)Vakıflar Genel Müdürlüğü Sosyal Yardım Giderleri	12,418,000	52,105
a)Muhtaç Yetim ve Özürlülere Maaş Ödemeleri	2,925,000	1,605
b)İmalathane Hizmetleri	9,493,000	50,500
6)SSK Genel Müdürlüğü Harcamaları	83,952,450	38,467
Özürlü Çocuklara Gelişim ve Eğitim Yardımı	83,952,450	38,467
GENEL TOPLAM	3,486,180,995	21,537,985

Kaynak: <http://www.harb-is.org.tr/media/sos.guv.tas.pdf>

İKİNCİ BÖLÜM

2. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI, YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ve SOSYAL GÜVENLİK REFORM TASARISI

2.1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Sosyal Güvenlik Sistemi İle İlgili Tartışmalar

2.1.1. Türk Sosyal Güvelik Sisteminin Sorunları

Günümüzde Türk sosyal güvenlik sisteminde sosyal güvenlik hakkı dünyadaki çağdaş gelişmelere uygun bir şekilde hem Anayasal hem de yasal bakımdan düzenlenmiş ve garanti altına alınmış bulunmaktadır. Türk devleti yasal açıdan vatandaşlarına - hatta vatandaş olsun ya da olmasın - ülkede yaşayan herkese, sosyal güvenlik hakkı tanımıştır. Anayasamız sosyal güvenliği *herkes için* bir hak olarak kabul etmiş, devlete bu konuda gerekli tedbirleri alma ve sistemi kurma görevi vermiştir (A.Y. m.60). Ayrıca anayasada sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunmazsı gereken toplum kesimleri tespit edilmiş ve devlete bu konuda istisnai hükümlerle bu kimseleri sosyal güvenlik bakımından korunması için gerekli olanı yapma yükümlülüğünü verilmiştir (A.Y. m. 61) . Anayasa ayrıca devlete yurt dışında yaşamakta olan Türk vatandaşlarının sosyal güvenlik bakımından korunması için de gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılmıştır (A.Y. m.62) (Arıcı(b), 2005:2).

Anayasa'nın sosyal güvenlikle ilgili maddeleri, sosyal devlet olmak için teorik olarak yeterlidir. Türkiye, İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'ni ve Avrupa Sosyal Şartı'nı imzalamış bir ülkedir. Ülkemizde yanlış kurgulanmış bir sosyal güvenlik sisteminin her yıl verdiği açıklar giderek büyümekte ve son derece büyük bir sorun haline gelmektedir (Şahin, 2004).

Ülkemizde, özellikle sosyal güvenlik alanında kurumlar, ekonomik sıkıntı çekmektedir. Katılımcıların ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerinin sosyal güvenlik giderlerini yeterince karşılayamamaktadır. Bu daha çok SSK ve Bağ-Kur kurumlarında olmaktadır. Özellikle SSK ve Bağ-Kur kurumlarında işveren ve çalışanların primlerini düzenli ödemedikleri gözlenmiştir. Ayrıca Türkiye’de son döneme kadar emeklilik yaşı çok düşük olduğundan erken emekli olanlar da kurumlar üzerinde bir yük teşkil etmektedir. Yeni yasal düzenlemelerle emeklilik yaşında gelişmiş ülkelerle eşgüdüm sağlanma çabası mevcuttur. Ayrıca toplumun önemli bir bölümü sosyal güvenlikten yoksundur (Kocacık, 2001: 193–199).

Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin sorunlarını başlıklar halinde sıralayacak olursak;

2.1.1.1. Sosyal Güvenlikte Yaşanan Kriz Yalnızca Ülkemize Özgü Bir Sorun Değildir

Gelişmekte olanından tutun da gelişmişine kadar hemen hemen tüm ülkelerde büyük küçük bir kriz yaşanmaktadır. Krizin nedenleri her ülkede aynı değildir. Bu konuda gelişmiş olan ülkelerle gelişmekte olan ülkeler birbirinden çok az fark gösterirler. Gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışının sonucu aylık ve ödemelerdeki hızlı artışlar, nüfusun yaşlanması, doğumların azalması, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar ve aile yapısındaki değişiklikler sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yükünü arttırmış bunlar da sistemi krize sürüklemiştir (Tuncay, 2004).

2.1.1.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Yaşanan Yönetim Bozuklukları

Ülkemizde çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık kurgulanmış bir sistem sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamış, sosyal güvenlik kapsamı toplumun tümüne yaygınlaştırılmamıştır. Bunun yanında

henüz genç bir toplum olmamıza rağmen sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

Türkiye gibi pek çoğu genç bir nüfusa sahip bulunan gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ise ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların oynadığı gözlenmektedir. Bu ülkelerin büyük bölümünde sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin önemi yasa koyucular ve icra yetkisini taşıyanlar tarafından anlaşılamamış, politik müdahaleler genellikle sistemin dengesini güçlendirmek yerine denge halini bozucu yönde yapılmıştır. Aktüeryal projeksiyonlarla izlenmediği sürece gizli kalan yükümlülükler, emeklilerin çalışanlara oranı (aktif/pasif oranı) yükseldikçe eksponansiyel bir artış göstererek giderlerin yükselmesine ve finansal açıklara yol açmıştır Yukarıda ifade edilen demografik değişim ve hatalı uygulamaların sosyal güvenlik sistemine verdiği zararın aktüeryal denge projeksiyonlarına yansınmasıyla birlikte, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren alternatif sistem arayışları da hız kazanmıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

2.1.1.3. Değişen Koşullara Rağmen Emeklilik Yaşı Uygulamasında Çok Geç Düzenleme Yapılması

Türkiye’de erken yaşlardaki emeklilikleri azaltmak üzere, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ilkeleri doğrultusunda, 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu’nun kimi maddeleri, 2898 sayılı kanunla değiştirilerek emekli olabilmek için, hizmet süresi ile birlikte yaş sınırlaması uygulaması 1990 yılında tamamlanmak üzere kademelendirilmişti. 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda da aynı yönde bir değişiklik yapılarak emeklilik yaşı yükseltilmişti. Ancak 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı kanunla erken emeklilik sistemi yeniden benimsenmiş yaş sınırı aranmaksızın kadınların 20, erkeklerin 25 yıllık sigortalılık süreleri sonunda emekli olabilmelerine olanak tanınmıştır. Sosyal güvenliğin temel ilkelerine ters düşen bu sistem sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengesini de bozmuştur. Bu nedenle, 25.08.1999 tarih ve 4447 Sayılı Kanunla yaşlılık aylığı için yaş sınırı öngörülerek kadınlar için

58, erkekler için 60 yaş esası benimsenmiştir. Demografik veriler, sağlık sigortası, çocuk ve kadın işçilerin korunması açısından da geçerlidir. Geleneksel aile yapısının değişmesi, hatta evlilik kurumunun değişik boyutlar alması (evlilik oranlarının azalması, boşanmaların çoğalması, evlilik dışında doğan çocukların artması vb) aile yardımları konusundaki düzenlemeleri şu veya bu yönde etkileyecektir. Hastalık sigortasının kapsamının genişletilmesi, evlilik bağı bulunmadan birlikte yaşayanların sosyal güvenlik yardımlarından yararlandırılmaları, boşanan ve çocuklarıyla yalnız başına yaşayan kadın işçilerin korunması, sosyal güvenlik alanında yeni düzenlemeleri zorunlu kılar (Güzel ve Okur, 2002: 61).

Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin giderlerini karşılayamaz duruma gelerek bütçeden kaynak transferi yapılmasında rol oynayan faktörlerden birisi 'emeklilik yaşı' konusudur. Ülkemizde eğitim seviyesinin yükselmesi, sağlık, beslenme, kültür seviyesi, konut şartlarının düzelmesi, şehir altyapısının sağlıklı hale gelmesi gibi refahtan alınan payın artması ile orantılı olarak hayatta kalma süreleri zaman içinde değişmiştir. Hal böyle iken sosyal güvenlik kuruluşlarımızda yıllarca erken emeklilik olanağı sağlayan emeklilik yaşı uygulaması sürdürülmüştür. Bu uygulama diğer dengeleri de bozmuş, 'yaşlılık riski' gerçekleşmeden yapılan ödemelerden dolayı aylıklar çok uzun yıllar ödenmiş, genç yaşta emekli olma nedeniyle kurumlar prim kaybına uğramış, aktif-pasif sigortalılık dengesi bozulmuştur. Bu durum 2002 yılında yürürlüğe giren 4759 sayılı kanunla kademeli olarak yaşlılık riskini karşılayarak, demografik gelişmelere uyumlu hale getirilmiştir (Danışoğlu, 2005).

Emeklilik yaşının yükseltilerek demografik gelişmelere uygun hale getirilmesi önceki dönemlerdeki genç emeklilerin mali yapı üzerindeki negatif etkilerini hemen kesememiştir. Bu etkiler daha bir süre daha devam edecektir.

2.1.1.4. İstikrar Arz Etmeyen Mevzuat Değişiklikleri

Sosyal Güvenlik mevzuatındaki değişikliklerin sık olması, sigortalıların sisteme olan güvenini zedelemiş ve onlarda 'nasıl olsa yeniden değişir' beklentisini

doğurmuştur. Bu beklenti özellikle prim ödeme eğilimini azaltmış, eğer sigortalı açısından olumsuz bir sonuç doğurmuşsa değişmesi yönündeki taleplerinin gerekçesini oluşturmuştur (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 173).

2.1.1.5. Sosyal Güvenlik Kuruluşları Kadrolarına Yapılan Siyasi Nitelikli Atamalar

Özellikle yönetim kadrolarına liyakat ilkeleri göz ardı edilerek, sadece siyasi tercihlerle atanan, görevin gerektirdiği nitelikten yoksun beceriksiz yöneticilerin kötü ve siyasi güdümlü kararları, kurum kaynaklarının israf edilmesinin bir başka önemli nedenini oluşturmuştur. Kurum kaynakları, ihtiyaca uygun yatırımlar yerine siyasi tercihlere uygun yatırımlara yönlendirilmiştir.

Etkin kurum kültürünün ve ahlakının oluşmasına imkan vermeyen, kurumu misyon ve vizyonuna uygun yönetemeyen bu nitelikteki yöneticiler yolsuzlukların yaygınlaşmasının da nedeni olmuştur (Ekin, Alper ve Akgeyik, 1999: 173).

2.1.1.6. Kaynak Yetersizliği

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik için tahsis edilen kaynaklar GSYİH'nın üçte birine ulaşmış, hatta Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde bu sınır da aşılıp %40 oranına yaklaşmıştır. Bu ülkelerde daha fazla kaynak tahsisi ile sosyal güvenlik standartlarında iyileşme sağlama imkânı kalmamıştır. Aynı şekilde fertlerin kullanılabilir gelirlerinin de üçte biri sosyal güvenlik için kesilmektedir. Bu noktada kesintilerin üst sınırına gelinmiştir. Fertlerin de daha fazla sosyal güvenlik garantisi için daha fazla fedakârlık yapma imkânı kalmamıştır. Bu sınırın gerek ülke, gerekse fert düzeyinde aşılması fertleri çalışmadan alıkoyma ve tasarruf eğilimini azaltma yönünde olumsuz etkileri de beraberinde getirecektir (Alper, 1998:18).

Gelişmekte olan ülkelerde ise sosyal güvenlik sisteminin sorunları daha da ağırdır. Bir yandan ücretli çalışanları önemli bir bölümü sigorta sistemi dışında,

enformel sektörde çalışmaktadır ve bu, sigorta sisteminin finansmanı açısından önemli bir kayıp anlamına gelmektedir. Sigortaya prim yatıran sayısı (aktif sigortalı) sınırlı kalırken, sigortalının bakmakla yükümlü olduğu aile fertleriyle birlikte sigortadan yararlanan sayısı büyük bir artış göstermektedir (Koray, 2000: 204).

Tablo 6. 1990 Yılı İtibariyle Sosyal Güvenlikle İlgili Kamusal Harcamaların GSYİH İçindeki Oranı (%)

Dünya ortalaması	14,5	Almanya	25,5
Avrupa	24,8	İtalya	23,1
Kuzey Amerika	16,6	Yunanistan	19,8
Okyanusya	16,1	İspanya	19,6
Latin Amerika ve Karaipler	8,8	İngiltere	19,6
Asya	6,4	Polonya	18,7
Afrika	4,3	Şili	16,2
İsveç	32,2	Küba	15,2
Danimarka	28,7	Brezilya	10,8
Fransa	26,7	Azerbaycan	9,5
Türkiye		5,9	

Kaynak: Türk-İş Raporu, Uluslar arası Çalışma Örgütü

Tablo 6'daki verilere göre sosyal güvenlikle ilgili kamusal harcamaların GSYİH'ye oranı gelişmiş ülkelerde dünya ortalamasının üstünde iken Türkiye bu bakımdan oldukça geridedir.

Ülkemizde devletin finansmana katkısı doğrudan açıkları kapatma tarzında olup, ilgili mevzuatına göre sigorta primleri, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ- Kur Genel Müdürlüğü'nce toplanmaktadır. Ödemekle yükümlü sigortalı sayısının fazla olması, sigortalıların primlerinin gerek işverenlerce gerekse kendileri tarafından ödenmesi, ilgili kurumların personel sayısının yetersizliği, ödenmeyen primlere ilişkin gerekli takibatların yeterince yapılamaması ve ödenmeyen primlerin takibinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle prim tahsilâtı yetersiz kalmaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2005).

2.1.1.7. Her Yıl Artan Sağlık Giderleri

Sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin bozulmasına neden olan bir diğer faktör ise yıldan yıla sürekli artış gösteren tedavi giderleridir. Toplumsal ve ekonomik şartların gelişmesi paralelinde nüfus ve ortalama yaşam süresinin artmasına bağlı olarak sağlık yardımlarından yararlanan kişi sayısının artması, sağlık alanında giderek daha ileri teknolojilerin kullanılması ve geçmişe göre insanların daha çok sağlıklarına önem vermeleri gibi muhtelif nedenlerle tedavi harcamaları artmaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2005).

Gerek dünyada gerekse ülkemizde sağlık harcamaları içerisinde önemli bir paya sahip olan ve her geçen yıl ABD Doları bazında ve reel olarak artış eğilimini sürdüren ilaç harcamaları sosyal güvenlik kurumlarımızın sağlık harcamalarında da başat rol oynamaktadır. Dünyada, ABD, Kanada, Avrupa'nın beş gelişmiş ülkesi, Japonya, Brezilya, Meksika, Arjantin, Avustralya ve Yeni Zelanda'yı kapsayan IMS seçilmiş ülkeler kategorisinde Nisan 1999 ile Nisan 2000 döneminde perakende satış üzerinden toplam 212,2 milyar ABD Doları ilaç tüketilmiştir. Bu dönemde ABD'de perakende satışlar %15 artış göstererek 77,7 milyar dolardan 89,3 milyar dolara yükselirken Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere ve İspanya'yı kapsayan Avrupa marketlerindeki perakende satış düzeyi 53 milyar dolar olmuştur. Japonya'da da perakende ilaç satışları istikrarlı bir büyüme ile % 4 oranında artarak 41,2 milyar dolardan 49,2 milyar dolara ulaşmıştır. Bu veriler Japonya dışında hastanelerde tüketilen ilaçları içermemekte yalnızca perakende satılan ilaçları kapsamaktadır.

PhRMA verileri hastaneleri de içeren toplam rakamlardır. Görüldüğü gibi dünya ilaç tüketiminin büyük bir bölümü ABD, Avrupa ülkeleri ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerce gerçekleştirilmekte ve her geçen yıl artış göstermektedir. Ülkemizde de tüketici fiyatlarıyla ABD Doları bazında ilaç tüketimi hızla artış göstermektedir. 1988 yılında tüketici fiyatlarıyla 941 milyon ABD Doları olan ilaç tüketimi on yıl içerisinde 3,7 kat artarak 1998 yılında 3,478 milyar dolara yükselmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın tahmini verilerine göre 1998 yılında 7,48 milyar dolar olan ülkemizin toplam sağlık harcaması içerisinde ilaç harcamalarının payı % 45 oranındadır (Üçer ve Oğan, 2006).

Tablo 7. 2002 Yılı Sağlık Harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla İçindeki Payı(%)

ÜLKE	%	ÜLKE	%
İSVİÇRE	11,2	POLONYA	6,1
NORVEÇ	9,6	SLOVAKYA	5,9
LÜKSEMBURG	6,2	ESTONYA	5,1
İZLANDA	9,9	LİTVANYA	5,9
DANİMARKA	8,8	LETONYA	5,1
ALMANYA	10,9	MACARISTAN	7,8
İSVEÇ	9,2	TÜRKİYE	6,5
FRANSA	9,7	RUSYA FEDERASYONU	6,2
HOLLANDA	8,8	BULGARİSTAN	7,4
İRLANDA	7,3	BOSNA HERSEK	9,2
BELÇİKA	9,1	ROMANYA	6,3
İNGİLTERE	7,7	MAKEDONYA	6,8
AVUSTURYA	7,7	SİRBİSTAN	8,1
FINLANDIYA	7,3	ARNAVUTLUK	6,1
İTALYA	8,5	TÜRKMENİSTAN	4,3
İSRAİL	9,1	KAZAKİSTAN	3,5
YUNANİSTAN	9,5	ERMENİSTAN	5,8
İSPANYA	7,6	UKRAYNA	4,7
PORTEKİZ	9,3	AZERBAYCAN	3,7
MALTA	9,6	MOLDOVA	7,0
SLOVENYA	8,3	GÜRCİSTAN	3,8
KIBRIS	7,0	ÖZBEKİSTAN	5,5
ÇEK CUMHURİYETİ	7,0	KIRGIZİSTAN	4,3
HRİVATİSTAN	7,3	TACİKİSTAN	3,3

Kaynak: http://www.emekli.gov.tr/saglik_mali_istatistik.html (Dünya Sağlık Örgütü (WHO) 2002)

Ekonominin daha gelişmiş ve nüfusun daha yaşlı olduğu, hayattan beklentilerin ve koruyucu sağlık hizmetlerine olan talebin arttığı gelişmiş ülkelerde toplam sağlık harcamalarının gayri safi milli hasıla içindeki payı da yüksektir. (Tablo 7)

Türkiye’de de sosyal güvenlik sisteminde önemli bir maliyet unsuru olan sağlık hizmetlerinin maliyeti hızla artmıştır. Nüfusun yaşlanması, sağlık hizmetlerine olan talebin artışı, sağlık hizmetlerinde maliyet endişesinin ikinci planda kalması, tedavi edici hizmetlere ağırlık verilmesi gibi sebeplerle sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik harcamaları içindeki payı yükselmiştir (Alper, 1998:15).

T.C. Emekli Sandığı iştirakçileri hastalık sigortası için prim ödememekte, kurumdan fiilen çalışan iştirakçilere herhangi bir sağlık yardımı yapmamaktadır. Ayrıca aylığa hak kazanma şartları, aylıkların asgari ve azami oranları, prim yükümlölükleri, sigorta kollarından sağlanan yardımlarda yeknesaklık bulunmamaktadır. Bu durum sigortalılar arasında adaletsizlik bulunduğu kanaatinin yerleşmesine yol açmakta, özellikle yaşlılık ve sağlık sigortası yardımları arasındaki dengesizlikler büyük şikayet kaynağı olmaya devam etmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

2.1.1.8. Hizmet Borçlanma Yasaları

Sosyal güvenlik kuruluşlarımızın finansman sorununun baş göstermesinde hizmet borçlanma yasaları da önemli bir nedendir. 1996 yılından 2000 tarihine kadar 3 kez genel hizmet borçlanması, 4 kez sanatçı borçlanması, askerlik borçlanması, çıraklık borçlanması, süper emeklilik borçlanması, itibari hizmet süreleri borçlanması, 2 kez yurtdışında geçen sürelerin borçlanması, parlamenterlerin borçlanması olmak üzere borçlanma yasalarıyla uygulama yapılmış, yüz binlerce sigortalı bu yasalardan yararlanarak zamanından önce emekli olmuştur. Böylece sisteme prim ödeyen aktif sigortalılar ile sistemden aylık alan pasif (emekli, dul ve yetim aylığı alan) sigortalılar arasındaki katsayı zaman içinde sürekli düşmüştür. Bu sayı 2,4 çalışana 1 emekli düşecek kadar gerilemiştir (Danışoğlu, 2005).

2.1.1.9. Kayıt Dışı İstihdam

Ülkemiz işgücü piyasalarının en önemli sorunlarından birisi de kayıt dışılıktır. Kayıt sistemine geçirilemeyen faaliyetler olarak ifade edilen kayıt dışılığın büyüklüğü hakkında çeşitli tahminler vardır. Tahminlerin boyutları ne olursa olsun, gerek devletin vergi kayıpları, gerek bu sektörlerde herhangi bir sosyal güvence olmadan istihdam edilenlerin oluşturduğu sosyal politika sorunları ve gerekse kayıtlı sektörde çalışanlar ve işverenlerin performansları açısından, kayıt dışılık ile etkin mücadele gereklidir.

Ülkemizde son dönemlere ilişkin yapılan tahminlerde özellikle istihdamdaki vergi yüklerinin ağırlığı girişimcilerin kayıt dışına yönelmesinin en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Özellikle bu alandaki sorunların çözümü vergi politikalarında yapılacak düzenlemelere bağlıdır. Yıllar itibariyle ücretliler üzerindeki vergi yüklerinde önemli artışlar olmuştur. Bu konuda yapılacak düzenlemeler, hem düşük gelir grupları üzerinde olumlu etkiler sağlayarak gelir adaletinin sağlanması, hem de işverenlerin dünya piyasalarında rekabet gücünü koruması açısından büyük önem taşımaktadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

Türkiye genelinde informal sektörde kendi hesabına veya işveren olarak çalışanların (1 milyon 220bin kişi) toplam tarım dışı sektörde kendi hesabına veya işveren olarak çalışanlar (3 milyon 168 bin) içindeki oranı %38,5'tir. Kendi hesabına veya işveren olarak informal sektörde çalışanların %52,2 si yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı değildir. Tarım dışı sektörde tahmini olarak 1 milyon 801 bin kişi informel sektörde çalışmaktadır. Informal sektörde çalışanların toplam tarım dışı sektörde çalışanlar içindeki payı %12,9 dur (Uslu, 2004: 60).

2.1.1.10. İşsizlik

İşsizlik sorunu, sadece gelişmekte olan ülkelerde değil AB üyesi ülkelerde de 1970'lerden bu yana önemini korumaktadır. İşsizliğin artması ve kronikleşmesi karşısında devlet işsizlik sigortasından yararlanma şartlarını ağırlaştırmıştır. 1980'lerden itibaren devlet aktif iş piyasası önlemlerine yönelmiştir. 1997 yılında devletin aktif iş piyasasına yönelik harcamaları Almanya'da GSYİH'in % 1,2, Fransa'da % 1.4'ü bulmuştur. Part-time istihdamın toplam istihdam içindeki oranı artmıştır. (Hollanda'da %30,4, Japonya'da %24,1 ve İngiltere'de 23,0 ile en yüksek oranlara ulaşmıştır). İşsizliğin artışı karşısında ülkeler iş şartlarında esnekleşme önlemlerine başvurmak durumunda kalmışlardır (Çelik, 2005).

Sürekli ve yüksek oranlı işsizlik primli sosyal güvenlik rejimlerini olduğu kadar kamu sosyal güvenlik harcamalarını da çıkmaza sürüklemiştir. Gelişmiş ülkelerde işsizlik geçici bir problem olmaktan çıkmış, bu ülkelerin en önemli ekonomik ve politik problemi haline gelmiştir. Avrupa 20 yıldır işsizliği %10 seviyesinin altına çekememiştir. Bu gün gelinen noktada işsizlikle birlikte yaşama gündeme gelmiş ve bu ülkelerde bir işsizlik kültürü oluşmuştur. Bazı insanların hiçbir zaman çalışamayacakları kabul edilerek işsizlikle mücadelede öncelik yeniş yaratmadan çok işsizlikle birlikte yaşamının esaslarını belirlemeye ve onunla yaşamayı öğrenmeye kaymıştır. İşsizlik klasik sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir: bir yandan gelirlerini azaltmakta, diğer yandan giderlerini artırmaktadır. İstihdam kadar işsizliğin de yeni bir tarifinin yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu anlamda ekonominin yükünü karşılayabileceği bir işsizlik oranı, mesela %10 işsizlik doğal işsizlik olarak kabul edilecektir (Çelik, 2005).

2.1.1.11. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Kuruluş Amaçlarından Uzaklaşılması

Sosyal güvenlik sistemimizde sigorta kuruluşlarımızın prim karşılığı olarak yapmak durumunda oldukları hizmetlerle, devletin transfer niteliğinde yapmakta olduğu sosyal yardım hizmetleri birbirine karıştırılmıştır. Sosyal sigorta kuruluşlarımız karşılıksız olarak sosyal yardım yapmak gibi görevlerle de donatılmışlardır. 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'la ödenen aylıklar, gazi ve şehit ailelerine yapılan ödemelerle, sigortalılıkta staj süresi dikkate alınmadan yıllarca yapılan sağlık harcamaları bu alanlardaki örneklerdir. Esasen sağlık sigortası konusunda bir gelişmenin sağlanamaması sigorta kuruluşlarının hizmetine olan talepleri arttırmıştır. Ayrıca uzun yıllar SSK konut kooperatifçiliğinin, T.C. Emekli Sandığı turizm, otelcilik ve huzurevleri hizmetlerinin, Bağ-Kur, ise esnafa verilen kredilerin ödenmesi ile görevlendirilmiş, kuruluşların fonları bu harcamaların kaynağı olarak görülmüştür. Kuruluşlar esas faaliyet alanları olan sosyal

sigortacılıktan çok, bu tür hizmetlerle uğraşır ve fonlarını eritir hale gelmişlerdir (Danışoğlu, 2005).

2.1.1.12. Nüfus Yapısının Değişmesi

Daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi, sağlık hizmetlerinde sağlanan gelişmeler dolayısıyla ortalama hayat ümidinin artması ve doğum oranının düşmesi, gelişmiş ölkelerdeki nüfus yapısını değiştirmiş, yaşlı bir nüfus ortaya çıkmıştır. Yaşlı nüfus; işgücüne iştirak nispetinin düşmesi, çalışma süresinin kısalması, uzayan emeklilik süreleri ve artan bakım ihtiyacı ile birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetini önemli ölçüde artırmış, sosyal sigorta kurumları için hayati öneme sahip olan aktif/ pasif sigortalı dengesi bozulmuştur. Bu bozulma, gelirlerdeki bir düşmeyi veya çalışan neslin yükünde bir artışı beraberinde getireceği için sosyal güvenlik sistemlerinin varlık sebebini oluşturan dayanışma unsuru zayıflamaya başlamıştır. Gelişmiş ölkelerde 65 yaşını geçenlerin toplam nüfus içindeki payı 21. yüzyılın ortalarında nüfusun üçte birine ulaşacaktır. Bugün nüfusun yaşlanmasını ifade etmek için 65 yaş bile yetersiz kalmaya başlamış, 65 yaşını aşanlar içinde 75 yaş ve üzeri dikkate alınmaya başlanmıştır. 2025 yılında gelişmiş ölkelerde 80 yaşını aşanların nüfusun % 5 ine ulaşacağı tahmin edilmektedir.

Yaşlı nüfus problemi, yalnızca gelişmiş olan ölkeler için söz konusu olan bir problem değildir. Bugün, Türkiye gibi genç nüfusa sahip olan ve bunu bir avantaj olarak gören ölkelerde önümüzdeki yüzyılın yarısında yaşlı nüfus problemi ile karşılaşacaklardır (Alper, 1998: 19)

Genç bir nüfusa sahip ancak gelecekte hızla yaşlanacak olan ölkemizin sahip olduğu bu fırsatı değerlendirerek fon birikimlerinin oluşturulması ve bu fonların üretken alanlarda kullanılarak yaşlılık riskine karşı hazırlıklı olunması ise bir zorunluluktur. Bu nedenle sigortalıların bir tek kamu sosyal güvenlik sistemine bağlı olarak yaşlılıklarında sadece emeklilik geliri elde etmeleri yerine, tasarrufları ölçüsünde ilave bir emeklilik gelirine de sahip olabilecekleri, gönüllü katılma dayalı bireysel emeklilik sistemine tasarruflarını yönlendirmeleri gerek yaşlılıkta

yoksulluğun azalması gerekse yatırımların uzun dönemli finansmanına olanak tanınması nedeniyle büyük önem taşımaktadır. (Teksöz, 2005).

2.1.1.13. Sosyal Hizmetler ve Yardımlarda Yaşanan Aksaklıklar

Sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi ise ancak sosyal güvenlik ihtiyacı en yüksek olan kesime (kimsesiz çocuklar ve yaşlılara) yani en muhtaç kesime sosyal güvenlik sağlayabilecek kadar gelişmiş durumdadır. Sosyal yardımlar alanında; yoksulluk sınırının belirlenmemiş olması, yoksullara hangi şartlarla ne gibi sosyal yardım ve hizmet yardımı yapılacağına ayrıntılı ve keyfiliğe elvermeyecek şekilde düzenlenmemiş olması, sosyal yardım ve sosyal hizmetin bir hak olarak açık bir şekilde tanzim edilmemiş olması üzerinde durulması gereken eksikliklerdir (Arıcı(a), 2005).

2.1.1.14. Prime Esas Kazancın Düşük Olması

Türkiye’de prim oranları gelişmiş ülkeler seviyesine yakın olmasına rağmen, prime esas kazançların tamamının prime tabi tutulmaması ve gelirlerin olduğundan düşük beyan edilmesi prim gelirlerin yeterince artırılamamasına neden olmaktadır. Prime esas kazançlar memur maaş katsayısı ve göstergelerin çarpımı ile hesaplanmaktadır. Zamanla, ücretlerdeki gelişmenin prime esas kazançların oldukça üzerine yükselmesiyle prim alınmayan kazanç miktarı artmıştır. Ayrıca, işyerlerinin yeterince ve etkin olarak denetlenememesi, çalışanların sosyal güvenlik haklarını takipte aciz kalmaları yanında emekli aylığı hesaplanmasında SSK’da sadece son beş yılda ödenen primlerin dikkate alınması nedeniyle prime esas kazançlar olduğundan düşük beyan edilmektedir (Güven, 1997).

2.2. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Reform Çabaları ve Yeniden Yapılanma Süreci ile Bu Süreçte Çözüm Önerileri

2.2.1. Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Reform Çabaları

Sosyal güvenlikte yaşanan kriz yalnızca ülkemize özgü bir sorun değildir. Gelişmekte olanından gelişmişine kadar hemen hemen tüm ülkelerde büyük küçük bir kriz yaşanmaktadır. Krizin nedenleri her ülkede aynı değildir. Bu konuda gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler birbirinden az çok farklılık gösterirler. Gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışının sonucu aylık ve ödemelerdeki hızlı artışlar, nüfusun yaşlanması, doğumların azalması, sürekli ve yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinin maliyetindeki artışlar ve aile yapısındaki değişiklikler sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yükünü arttırmış bunlar da sistemi krize sürüklemiştir (Tuncay, 2004).

Bütün bu gelişmeler sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiş, hatta bir zorunluluk haline getirmiştir. Yeni sosyal güvenlik sistemlerinin, ferdi inisiyatife daha fazla ağırlık vermesi, iktisadi değişkenler üzerinde olumsuz etki yaratmayacak bir işleyişe sahip olması ve sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulma amaçlarına daha fazla hizmet etmesi benimsenmiştir. Mevcut sosyal güvenlik sistemleri tek ayak üzerine oluşturulduğu için bu amaçları gerçekleştirmesi mümkün değildir. Bir sosyal güvenlik sisteminin gelirin yeniden dağılımı, tasarruf ve sigorta fonksiyonlarını birlikte gerçekleştirmesi gerekmektedir. Tek ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinin bu üç fonksiyonu gerçekleştirmesi mümkün olmadığı için çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerine geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Bu konuda ilk adımlar bütün bir iktisadi ve sosyal sistemlerini değiştirmeyi amaçlayan eski doğu bloğu ülkeleri tarafından atılmıştır. Bazı batılı gelişmiş ülkelerde ise zorunluluk esasına dayanan ikinci ayak müesseselerin oluşturulma çalışmaları başlatılmıştır. Çok ayaklı sosyal güvenlik sistemlerinde, ilk ayak herkese asgari bir gelir garantisi sağlayacak, ikinci ve üçüncü ayak ise fon esasına göre çalışarak fertlerin ödedikleri primlerle alacakları aylıklar arasında kuvvetli bir ilişki kurulacaktır. Üçüncü ayak sosyal güvenlik sistemleri daha önce yapılan klasik tasnif içinde tamamlayıcı sosyal güvenlik müesseseleri olarak yer almıştır. Ancak ikinci ayak sosyal güvenlik kurumları, bu yeniden yapılanma anlayışı içinde birinci ayak

sosyal güvenlik sistemlerinin zorunlu kapsama alma unsuru ile üçüncü ayak sosyal güvenlik sistemlerinin tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlama unsurlarını birleştirerek oluşturulan yeni bir kurumsal yapıyı oluşturacaklardır (Alper, 2000: 21).

Hiç kuşkusuz sosyal güvenliğin bir kamu hizmeti niteliği kazanması ve devlete bağlı bir kurumsal yapıya bürünmüş olması yeterli değildir. Bunun yanında sosyal güvenliğin bir tek kamu kurumunca yönetilmesi de önem taşır. Özellikle sosyal korumada eşitlik ilkesi (sosyal sigorta yardımlarında eşitlik), örgütsel bütünlüğü kaçınılmaz kılar. Ülkemizde sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanması öteden beri tartışılan bir konu olmuştur. Kurumların bir tek yönetim altında birleştirilmesi sosyal güvenliğin etkinliği açısından yararlı olmakla birlikte yaşama geçirilmesi oldukça güç görülmektedir. Sağlanan yardımlar ve hak kazanma koşullarında belirli bir standartlaşmaya gidilmesi daha uygun bir çözüm biçimidir (Güzel ve Okur, 2002: 53).

2.2.1.1. Tek Ayaklı Sistem

Sadece adları ile sosyal güvenlik kurumlarını sıraladığımız da dahi dışarıdan bakan biri için ülkemizin sosyal güvenlik konusunda bir sorunu olmaması gerektiği beklenebilir. Ancak sosyal güvenlik konusu sorunlar yumağına dönüşmüştür. Bunda da 36 adet sosyal güvenlik kurumunun var oluşlarını sağlayan ve varlıklarını sürdürmelerine yarayan mevzuatın karmaşıklığı, sağladıkları yardımların birlikten uzak olması, üyelerine farklı standartlar da ve eşitlik ilkesi gözetilmeden sundukları hizmetler kısacası “sosyal güvenlik kalabalığı” olarak adlandırabilecek yapı etkili olmuştur. Bütün bu kurumlar, teşkilat yapıları, kadrolar, mevzuatları ve sundukları hizmetlerle bir sosyal güvenlik karışıklığına yol açmışlardır. Bu durum beraberinde herhangi birindeki rahatsızlığın birleşik kaplarda olduğu gibi diğer birine hem kurumsal yapı hem de toplumsal yapıda sirayet etmesine neden olmuştur

Ekonomik kriz 2001 yılı Şubat ayında tüm dengeleri alt-üst etmiş, Eylül ayında gelen ikinci dalga ayağa kalkmaya çalışan ekonomik yapıyı yeniden sarsmıştır. Krizden finans sektörü ile reel sektör birinci derecede etkilenmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumları da bu krizden ürettikleri hizmetlerin yanı sıra, borç sarmalını biraz daha derinleştirerek etki alanı içerisinde yer almışlardır. Sağlık ve ilaç harcamaları başta olmak üzere özellikle Bağ-Kur'un yanı sıra SSK ve Emekli Sandığı'nın birleşmesi ile kamuda büyük bir tasarruf sağlanabilir. Sosyal güvenlik kurumlarında meydana gelen açıkların kapatılması ile kurumlarda norm ve standart birliğin sağlanmasına için sosyal güvenliğin tek elde toplanması bir zorunluluktur (Öyken, 2003).

Ancak, Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması ile ilgili kayıt sistemi ve veri tabanına sahip değildir. Emekli Sandığı dışındaki kurumlarda, zaman zaman önemli hak kayıplarına, kaçaklara veya suiistimallere yol açan kayıt ve veri eksiklikleri vardır. En basitinden, sosyal sigorta kurumları, bizzat sağlık karnesi vererek sağlık yardımı sağladığı geçindirmekle yükümlü olunan aile fertleri sayısı ile ilgili kesin bir sayıya sahip değildir. Ancak, tahmin yöntemi ile bu rakamlara ulaşılmaktadır. Sosyal güvenlik hakkının özü ile ilgili olmayan yalnızca uygulama ve şekil esasları ile ilgili olan sağlık karnesi verilmesi ve aylıkların ödenmesi ile ilgili sıkıntılar, ölüm aylığına hak kazanan hak sahiplerinin belirlenmesindeki güçlükler, prim gün sayılarının sağlıklı olarak kişisel kayıtlara geçmesi, hizmetlerin birleştirilmesi gibi rutin işlerde bile güvenilir bir veri tabanı oluşturulamadığını açık ortaya koymaktadır. Zaman zaman ileri sürülen 400 bin kişinin haksız yere kurumlardan aylık aldığı iddiası ciddi bir iddiadır ve bürokratik alt yapı ile ilgilidir. Zorunlu tasarruf gibi, çok daha basit kayıt esasına dayanan bir uygulamanın tasfiyesi esnasında yaşanan sıkıntılar göz önüne alınırsa, kişilerle ilgili olarak ortalama 40-70 yıl arasında kayıt tutulması gereken sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelerde ortaya çıkacak aksaklıklar korkutucudur (Alper, 2004:3).

Dağınık bir halde yürütülen ve norm ve standart birliği sağlanamamış sosyal hizmet ve yardımları toplulaştırarak, nesnel yaralanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulması ülkemiz için önemli ve ivedilikle gerçekleştirilmesi gereken bir ihtiyaçtır. Oluşturulacak sistemin adil ve ulaşılabilir olması büyük önem taşımaktadır (TÜRK-İŞ, 2004: 37).

2.2.1.2. İki Ayaklı Sistem

Dünyada tek ayaklı sistemler demode olmuştur. Yeniden yapılanan sistemlerde iki veya üçayaklı sistemlere geçilmektedir. Bu ülkelere Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi eski sosyalist ülkelerden başka, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, İsveç gibi AB üyesi ülkeler de dahil olduğundan iki ayaklı sisteme geçilmelidir. Birinci ayakta Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR revize edilerek muhafaza edilecek, ikinci ayak ise çalışan ve işverenlerden zorunlu olarak yapılacak kesintilerden oluşacak fonların bireysel tasarruf hesaplarında birikimiyle çalışacaktır. Ne anlama geldiği pek belli olmayan belki de hantal bir devlet yaratacak sosyal güvenlik kurumlarının aynı çatı altında birleşmeleri fikrinden vazgeçilmelidir. Bunun yerinde sosyal güvenlik kurumlarında norm ve standart birliği sağlanmalıdır (Tuncay, 2004).

Araz'a göre de iki ayaklı bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulmalı ve sosyal güvenlik kurumları birinci ayağı oluşturmalıdır. Birinci ayağın ana felsefesini Dağıtım (pay as you go) sistemi oluşturacaktır. Sağlık Sigortası birinci ayak kapsamında çıkartılıp, sağlık reformu çerçevesinde ele alınacaktır. İkinci ayak bireysel tasarrufa dayalı ve fon esasına göre çalışacaktır. Bu fonlar özel olarak kurulacak olan fon yönetim kurumlarınca ve sıkı bir denetim altında yönetilecektir. Fon yönetim kuruluşları bankalar, sigorta şirketleri veya yatırım yönetim şirketlerince kurulabilecek, sadece bu işi yapabilecek ve özel olarak bu amaçla kurulacak bir denetim organı tarafından (ve Hazine Müsteşarlığı, SPK gibi kurumlar yardımıyla) denetlenecektir. Fon yönetim kurumlarının ana amacı bireysel tasarruflara uzun vadede makul bir reel getiri sağlamaktır. Denetleyici kuruluş fonların hangi alanlara yatırım yapabileceğini yönlendirecektir. Enflasyona endeksli uzun vadeli devlet iç borçlanma senetlerinin bu alanda çok uygun ve öncelikli mali enstrümanlar olacağı düşünülmektedir. Devlet iç borcunun hacminden öte ana sorunu, kısa vadesidir. İkinci ayak birikimleri bu açıdan kamunun iç borçlanma vadelerini çok uzun dönemlere yayacağından, bu konuda büyük olumlu katkı sağlanacaktır. Hisse senedi piyasalarının ülkemizde arzu edilen seviyelere gelebilmesi için şart olan yurtiçi kurumsal yatırımcı kuruluşlar da ancak bu sayede gelişebileceklerdir. Zamanla sistem, etkin bir şekilde çalışmaya başladığında, özel

sektör borçlanma ve hisse senetlerine, banka enstrümanlarına ve yabancı piyasalara yatırımlara izin verebilecektir (Araz, 2005).

Çelik, devletin sağladığı garantinin asgari düzeyde olması gerektiğini belirterek, daha yüksek bir koruma için iki ayaklı sisteme geçilmesini önermektedir. Avrupa'nın hemen hemen bütün ülkelerinde ikinci ayak sisteme geçilmiştir. Gelişmiş ülkelerde bu tür fonların ekonomi üzerinde önemli bir ağırlığı vardır. Ülkemizde Bireysel Emeklilik Yasası çıkarılarak daha nitelikli ve yüksek sosyal güvenlik hizmeti sağlanmak istenmektedir. Bu adım sosyal güvenlik sisteminin güçlendirilmesi bakımından önemli bir adımdır. Mali ve idari merkeziyetçilik gibi uygulamalar, birçok yerde yönetimi zayıflatmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında en uygun hizmet ve dağılımın yapılması daha rasyonel bir politika olarak kabul edilmektedir. Birçok ülkede sosyal yardımların yerel yönetimler tarafından verilmesi örnek uygulamalar olarak dikkati çekmektedir. Çin ve İngiltere'de bazı ülkelerde belediyelerin sakatlara hizmet vermesi reformları son yıllarda kabul edilmiştir. Ülkemizde birçok sosyal yardım hizmeti belediyeler tarafından yapılmaktadır. Fakirlik ve sosyal yardımlar başta olmak üzere bazı yardımları belediyelere bırakmak daha rasyonel olabilir (Çelik, 2005).

2.2.1.3. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Özelleştirilmesi Sorunu

Sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşması hedeflenirken kimi kesimlerin aklına çözüm olarak ilk önce özelleştirme gelmiştir. Özelleştirme Batı Avrupa'dan çok farklı siyasal, sosyal ve iktisadi özelliklere sahip ülkemizde yeteri kadar tartışılmadan, hazır bir proje olarak ortaya konmuş ve siyasetçiler tarafından farklı toplum çevrelerinden adeta kaçırılan, süratle uygulanması ile Türk toplumunun iktisadi kurtuluşu arasında teke tek bir çakışma sağlanarak adeta bir 'kader' olarak toplumun önüne getirilmiştir. Oysa görünen odur ki Batılı anlamda yapılanamamış bir demokrasiye sahip, yeteri kadar sivil örgütlenmeyi başaramamış, piyasa ekonomisi kurallarını ekonomisinde yerleşik hale getirememiş, hatta kayıt dışı bir talan ekonomisine teslim olmuş ülkemizde özelleştirme uygulamaları –Batıda

demokrasiyi beslerken- bizde kamu açıklarını kapatmak uğruna toplumsal dengeleri süratle bozacak önemli bir tehdit haline gelmiştir (Yazıcı, 2004: 183-184).

Ferdi inisiyatifin artırılmasına bağlı olarak zorunlu kapsama alınma ilkesi esnetilecek, sosyal güvenlik sistemi içinde özel sektörün daha fazla rol almasına imkân verilecektir. Bu gelişme sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinden ziyade, özel sektörün dinamizminin sisteme kazandırılmasına yönelik olacaktır. Sosyal güvenlik alanında özel sektöre izin verilmesi veya rolünün artırılması kamu menfaatinin göz ardı edilmesi anlamına da gelmeyecektir. Özel sektörün dinamik ve etkin çalışma özellikleri göz ardı edilmeden, tamamlayıcı sosyal güvenlik garantisi sağlamak üzere teşvik edileceklerdir. Sosyal güvenlik alanında faaliyet gösterecek özel sektöre, çok yönlü bir denetim ve gözetim altında izin verilecek, bir anlamda yarı kamusal hale gelecektir. Özellikle sağlık hizmetlerinin arzında bu yönde bir gelişme beklenecektir.(Alper,1998:22)

Ülkemizde yıllardır izlenen yanlış sosyo-ekonomik politikaların ve siyasal iktidarların popülist uygulamalarının sonucunda, sosyal güvenlik kurumlarının mali yapıları önemli ölçüde bozulmuş ve bu nedenle kamu açıklarını etkileyen unsurlardan birisi haline gelmişlerdir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemimizin özelleştirilmesi yerine, özerkleştirilmesi daha isabetli olacaktır (Ekici ve Karakaş, 1997:73).

2.2.2. Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma Süreci

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde reform konusunda ilk ciddi adım 1999 yılında atıldı. 4447 sayılı kanunla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’un politika parametrelerinde değişiklikler yapıldı (Aslan, 2005)

Eylül 1999 tarih ve 4447 sayılı kanun, mevcut sistemin işleyişinde sigortacılık ilkelerini öne çıkararak, emeklilik kurumlarının finansman açıklarını ortadan kaldırmaya yönelik kapsamlı değişiklikler getirmiştir. Kanunla emeklilik kurumlarının kısa dönemde gelirlerini artıran (prime esas kazançların yükseltilmesi

gibi), uzun dönemde ise giderleri azaltan (emeklilik yaşının yükseltilmesi ve prim ödeme gün sayısının arttırılması gibi) önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Bireysel Emeklilik Sisteminin oluşturulması Türk Sosyal güvenli sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli gelişme noktalarından birini oluşturmaktadır.28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı kanunla yürürlüğe giren Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile tamamlayıcı nitelikte bir sosyal güvenlik müessesesi oluşturulmuştur.Sistemin temel özellikleri isteğe bağlı olması, esas olarak fertlerin prim ödemesi ancak işverenlerin de katkıda bulunabilmesi, fon esaslı bir sistem olması, ödenen primlerle alınacak aylıklar arasında tam bir ilişki bulunması, fertlerin kendi birikimlerinin değerlendirilmesi ile ilgili karar sürecine katılabilesi, en az 10 yıl prim ödenerek ve 56 yaşında aylık bağlanabilmesi, kişisel hesapta biriken fonların aylık, 3 aylık ve yıllık gelir olarak ödenebilmesi, bireysel emeklilik hesaplarının şirketler arasında kolaylıkla aktarılabilmesi olarak sıralanabilir. (TÜSİAD, 2004:70)

4447 sayılı kanunla yeni bir sigorta kolu olarak 01.06.2000 tarihinden itibaren Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'ne dahil edilen işsizlik sigortasıyla ILO'nun 1952 yılında kabul ettiği 'Sosyal Güvenliğin Asgari Normları' hakkındaki 102 sayılı sözleşmenin gereği, 47 yıl sonra da olsa yerine getirilebilmiş ve bu alanda önemli bir boşluk giderilmiştir. Anılan kanunun öngördüğü usul ve esaslar çerçevesinde, bir işyerinde çalışmakta iken kendi kusur ve iradesi dışında işini kaybedenlere Mart/2002 ayından itibaren işsizlik yardımı yapılmasına başlanmıştır. İşsizlik yardımının yanı sıra işini kaybedenlerin yeni bir işe kavuşmasının sağlanması da sistemin başlıca işlevleri arasında bulunmaktadır. Ancak çalışanların SSK primine esas ücretlerinin tamamı üzerinden işsizlik sigortası prim kesintisi yapılırken, işsizlik yardımının azami sınırının asgari ücret olarak belirlenmesi, asgari ücret standartlarının oldukça yetersiz durumda bulunması ve nihayet işsizliğin önemli boyutlarda bulunduğu Türkiye'de sigortalı işsizlerin yeniden bir işe kavuşturulması konusundaki güçlükler işsizlik sigortası açısından bu gün için başlıca temel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır (Yüksek Denetleme Kurulu, 2000).

1999'da yapılan düzenlemelerde; gönüllülük esasına dayalı bir bireysel emeklilik sisteminin yasal ve kurumsal temelleri atılması, emeklilik sigortası ile sağlık sigortası birbirinden ayrılması, sosyal güvenlik sistemi tek çatı altına toplanarak herkese eşit muamele yapılması ve sosyal güvenlik sistemimiz tek çatı altına toplanarak, güçlendirilmesi olmak üzere toplam dört konu daha uygulamaya geçirilecekti. Ancak bu düzenlemeler uygulanamadı. Öncelikle primlerindeki otomatik artışlar gerçekleşemedi. Sadece bireysel emeklilik sistemi uygulamaya konulabildi. Sağlık sisteminde sağlıklı bir reform yapılamadı. Sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altına toplayacak idari reform uygulamaya konulamadı. Sosyal yardım sistemimiz ise çağın gereklerine uygun bir biçimde elden geçirilemedi. Emeklilik yaşı ile ilgili düzenleme iptal edildi ve ortaya kademeli geçiş süreci düzenlemesi çıktı (Aslan, 2005).

1999 yılında yapılan reformun ardından SSK ve Bağ-Kur'un açıklarının artış hızı 2000 yılında geçici olarak yavaşlamış, ancak son dört yılda tekrar artış eğilimine girmiştir. ES'nin açıkları ise 1994 yılından bu yana hızla artmaktadır. Diğer kurumlara kıyasla nüfusun daha sınırlı bir bölümünü kapsamaya karşın 2004 yılı için yapılan tahminlere göre bu üç sosyal güvenlik kuruluşu arasındaki en yüksek açığı ES vermektedir. Bir diğer ifadeyle koruma altındaki kişilere devlet tarafından sağlanan sübvansiyonlar bu kişiler arasında adil bir şekilde dağıtılmadığı gibi, devletin en yoksul kesimlere yönlendirmesi gereken kaynaklar sosyal korumaya en az ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirilmektedir (Çalışma Bakanlığı, 2005:14,15).

Tablo 8. Sosyal Güvenlik Kuruluşları'nın Gelir Gider Dengesi.

	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
	(Cari Fiyatlarla, Trilyon TL)			
I- GELİRLER	12 968	19 749	27 626	35 477
-Prim Tahsilatları	10 259	15 801	22 309	29 010
-Diğer Gelirler	2 709	3 948	5 316	6 467
II- GİDERLER	17 504	28 146	40 921	47 990
-Sigorta Giderleri	11 366	17 890	23 743	28 345
-Sağlık Giderleri	3 908	7 177	10 173	13 490
-Sosyal Destek Ödemeleri	-	-	2 878	1 007
-Diğer Giderler	2 229	3 079	4 127	5 148
III- GELİR-GİDER FARKI	-4 536	-8 397	-13 295	-12 513
-SSK	-1 123	-2 686	-4 650	-2 795
-BAĞ-KUR	-1 745	-2 735	-5 000	-4 913
-Emekli Sandığı	-1 668	-2 976	-3 645	-4 805
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	4 672	8 295	13 295	12 513
-Bütçe Transferleri (3)	5 742	9 995	15 795	15 508
-SSK	1 221	2 689	4 650	2 795
-BAĞ-KUR (4)	1 750	2 630	5 000	4 913
-Emekli Sandığı	1 701	2 976	3 645	4 805
-Emekli Sandığı (3)	2 771	4 676	6 145	7 800
V- FİNANSMAN AÇIĞI	136	-102	0	0
	(GSMH'ya Oranlar, Yüzde)			
I- GELİRLER	7,3	7,2	7,7	8,5
-Prim Tahsilatları	5,8	5,8	6,2	6,9
-Diğer Gelirler	1,5	1,4	1,5	1,5
II- GİDERLER	9,9	10,3	11,5	11,4
-Sigorta Giderleri	6,4	6,5	6,6	6,8
-Sağlık Giderleri	2,2	2,6	2,8	3,2
-Sosyal Destek Ödemeleri	-	-	0,8	0,2
-Diğer Giderler	1,3	1,1	1,2	1,2
III- GELİR-GİDER FARKI	-2,6	-3,1	-3,7	-3,0
-SSK	-0,6	-1,0	-1,3	-0,7
-BAĞ-KUR	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2
-Emekli Sandığı	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1
IV- BÜTÇE TRANSFERLERİ	2,6	3,0	3,7	3,0
-Bütçe Transferleri (3)	3,3	3,7	4,4	3,7
-SSK	0,7	1,0	1,3	0,7
-BAĞ-KUR (4)	1,0	1,0	1,4	1,2
-Emekli Sandığı	1,0	1,1	1,0	1,1
-Emekli Sandığı (3)	1,6	1,7	1,7	1,9
V- FİNANSMAN AÇIĞI	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Gerçekleşme Tahmini

(2) Program

(3) Faturalı ödemeler ve ek karşılıklar dahildir.

(4) Müşterek emeklilik karşılığı BAĞ-KUR üzerinden SSK'ya transfer edilecek ödemeler dahildir.

Kaynak: Tusiad Raporu, 2004

4447 Sayılı Kanun 2000 yılında geçici bir iyileşme sağlamakla birlikte Tablo 8'de de görüldüğü üzere sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan bütçe transferleri ve bu kuruluşların gelir gider farkları her yıl artmaktadır. 2004 yılında görülen

zayıflama eğilimi ise SSK VE Bağ-Kur pirim borçlarının yeniden yapılandırılmasına bağlı olarak pirim tahsilât oranının yükselmesine bağlanabilir.

Sosyal güvenlik reformunun ikinci adımının, 4447 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin etkin şekilde hayata geçirilebilmesi için, sosyal sigorta kurumlarının yönetim ve teşkilatlanma yapılarının değiştirilmesi olması öngörülmüş ve bu çerçevede, SSK, Bağ-Kur ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanmasını ve sosyal sigorta kurumları üzerinde bir koordinasyon kurumu olarak sosyal güvenlik kurumu oluşturulmasını öngören 616, 617, 618 ve 619 sıra sayılı dört KHK Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapısını değiştirmeye yönelik olarak hazırlanan kanun tasarıları daha acil olan Avrupa Birliği'ne uyum yasaları ve ekonomik istikrar programı ile ilgili mevzuatın çıkarılması gereği dolayısıyla yoğun bir gündemi olan TBMM'de görüşülememesi ve gecikmesi üzerine KHK olarak çıkarılmıştır. Ancak, KHK'lerin çıkarılmasına gerekçe teşkil eden 4588 Sayılı Yetki Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, bu kanuna istinaden çıkarılan KHK'lerin de iptaline yol açmış ve bu iptalle, Türk sosyal sigorta kurumlarının teşkilatlanma yapıları ile ilgili olarak Haziran-Ağustos 2003 tarihine kadar süren uzun süreli bir mevzuat boşluğu söz konusu olmuştur (TÜSİAD, 2004:69).

KHK'lerin iptali, SSK, Bağ-Kur ve Türkiye İş Kurumu'nun faaliyetleri ile ilgili olarak bir boşluk bırakmış, bu boşluk 2003 yılı yaz aylarında yapılan yasal düzenlemelerle giderilmiştir. KHK'lerle ortaya çıkan boşluğu gidermek üzere dört önemli Kanun çıkarılmıştır. Bunlar: 4947 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 4956 sayılı Bağ-Kur Kurumu Kanunu, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'dur. Bu düzenlemeler bir kez daha ortaya koymuştur ki Emekli Sandığı, Türk sosyal sigorta kurumları içinde ayrı bir yere sahiptir (TÜSİAD, 2004:70).

1999 yılında 4447 sayılı kanunla başlatılan reform süreci kapsamında yapılan düzenlemeler Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin finansman sorunlarını çözmeye yönelik önemli adımlar olmakla birlikte geçen zaman içinde umulan iyileşmeyi sağlamaktan uzak kalmıştır. Önceki bölümlerde belirtilen sebeplerin ışığında, bu

soruna nihai bir çözüm bulabilmek için Bakanlık tarafından hazırlanan reform taslağını daha ileriye götürecek daha cesur ve kalıcı bir sosyal güvenlik reformuna ihtiyaç duyulduğu açıktır. Temel sorun bugünkü yaşanan problemlerin çözümünün ötesinde, sosyal güvenlik sisteminin işleyişini iktisadi ve sosyal hayatta gelecekte ortaya çıkması beklenen değişikliklere uyumlu hale getirecek dengeli, istikrarlı ve sürdürülebilir bir yapı oluşturmaktır (TÜSİAD, 2004:161).

Daha önce de belirtildiği gibi 4447 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerin 2000 yılında sağladığı iyileşme bir yana bırakılırsa sosyal sigorta kurumlarının finansman açıkları artarak devam etmekte, 2003 yılında GSMH'nin %4.15'ine denk olan açığın 2004 yılında %4.52 ye yükselmesi beklenmektedir. Öte yandan 2004 yılında açığın bir önceki yıla göre artma eğiliminin zayıflamasının sebepleri arasında SSK ve Bağ-Kur'da prim borçlarının yeniden yapılandırılmasına bağlı olarak prim tahsilat oranının yükselmesi, SSK ve Bağ-Kur'da prime esas kazanç artış oranının sigorta giderleri artış oranının üzerinde olması ve sosyal destek ödemesinin 2003 yılına göre 1,9 katrilyon TL civarında azalacak olması faktörleri vardır (TÜSİAD, 2004: 65).

Sosyal güvenlik reformunun ikinci bileşeni 'primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar'dır. Bu uygulama sosyal güvenlik sisteminin primsiz, vergi gelirleriyle finanse edilen bölümün oluşturmaktadır. Primsiz ödemelerde ve sosyal yardımlarda temel amaç öncelikle bu alanda kullanılan kamu kaynağını objektif yararlanma ölçütlerine bağlı olarak adil ve ulaşılabilir kılmaktır. Genel bütçeden sosyal yardım amacıyla ayrılan kaynağın üzerinde ayrılan kaynaktan fazla talep olması halinde, bu haktan yararlanacak kişiler muhtaçlık düzeyi esas alınarak belirlenecek, sosyal yardıma hak kazanımı 'asgari yaşam düzeyi' kriterine göre belirlenecektir. Başlangıçta asgari yaşam düzeyi kişi başına harcama tutarına göre belirlenecek ve net asgari ücretin belirli bir oranı olarak kabul edilecek ve mükerrer yardımların önlenmesi ve sosyal yardımlara ayrılan kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla bir veri tabanı oluşturulacaktır (Aslan, 2005).

2.3. Sosyal Güvenlik Reform Yasa Tasarısı

2.3.1. Reform Yasasının Gerekçeleri

Reform tasarısının genel gerekçesine göre sosyal güvenlik alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunmasının kişilerin hak ve yükümlülüklerini farklılaştırdığından bahisle eşgüdümün sağlanamadığı, mevzuatın karmaşık olduğu, bürokrasinin aşırılaştığı, bilgi işlem altyapısının yetersizliği ve personele ilişkin sorunların sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olduğu belirtilmiştir. Gerekçede altyapıdaki eksikliklerin sorunların teşhisi ve buna yönelik önlemlerin alınmasında etken olduğuna vurgu yapılarak özellikle sağlık alanında israfın; aşırı bürokratik işlemlerin ve sağlık politikalarının belirlenmesinde yanlışlıklar ve dağınık kurumsal yapıya bağlanmıştır.

Sosyal yardımlar ve hizmetler açısından ise muhtaç kesimin tespitine ilişkin objektif kriter ve mekanizmaların yetersizliğinin, hedef kitlelere ulaşmada güçlükler neden olduğu, dağınık yapıdan dolayı mükerrer ödeme yapılabildiği, sınırlı kaynakların etkin kullanılmadığı hususları üzerinde durulmuştur (Çalışma Bakanlığı, 2005:21).

2.3.2. Tasarı Neler Getiriyor?

Hazırlanan tasarıya göre Emeklilik ve Genel Sağlık Sigortası'nda değişiklikler yapılmıştır.

Sosyal güvenlik reformu birbirini tamamlayan 4 ana bileşenden oluşmaktadır. İlki nüfusun tümüne hakkaniyete uygun eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulmasıdır. İkincisi halen dağınık bir halde yürütülen primsiz ödemeler ve sosyal yardımları toplulaştırarak nesnel yararlanma ölçütlerine dayalı tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. Üçüncüsü, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır.

Dördüncüsü ve son bileşen ise, yukarıda anılan üç temel işleve ilişkin hizmetlerin çağdaş etkin ve vatandaşlarımızın günlük hayatlarını kolaylaştıracak şekilde sunulmasına olanak sağlayacak yeni bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır (Çalışma Bakanlığı, 2005).

2.3.2.1. Emeklilik Alanında

Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren ilk defa sigortalı olacaklar için kadınlarda 58, erkeklerde 60 ve en az 25 yıl (9000 gün) prim ödenmesi gerekmektedir. Sosyal mahiyetinde bazı ödemeler dışında bütün ücret ve aylıklar, zam ve tazminatlar prime tabidir. 2035 yılına kadar emeklilik yaşı değişmeyecek, 2036'da kademeli bir artışa gidilecektir. Yaş koşuluna tabi olmaksızın sakat sigortalılar daha kısa sürede emekli olabileceklerdir.

Aylık bağlama oranı çalışılan her yıl için 2016 yılına kadar yıllık %2,5 2016'dan itibaren yıllık %2 olarak uygulanacaktır.

Malullük aylığında minimum düzeyi 10 yıl olarak tespit edilmiştir. En az 5 yıl prim ödemek şartıyla ölüm halinde ilgilinin yakınlarına aylık bağlanacaktır.

Ücretsiz analık süreleri, kısmi çalışmada çalışılmayan süreler, askerlik süresi, aylıksız izin süresi, avukatlık staj süreleri, grev ve lokavtta geçen süreler, herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınıp bu suçtan dolayı beraat edenlerin bu süreleri sadece yurtdışındayken çalışılmış olan süreler borçlanılabilecektir.

Tablo 9. Prim Oranları Açısından Eski ve Yeni Sistem

	SSK Tarım	SSK	BK	BK Tarım	ES	YENİ SİSTEM
Uzun Vadeli Sigorta Kolları (malullük, yaşlılık, ölüm)	%30	%20+itibari	%20	%20	%36	%20
Kısa Vadeli Sigorta Kolları (hastalık, analık, iş kazası ve meslek hastalığı)	-	%13,5- %19	%20	%20	-	İş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık %1-%6, Sağlık %12,5
İşsizlik sigortası	-	%3+%1 (devlet)	-	-	-	
Toplam (işsizlik sigortası hariç)	%30	%33,5- %41	%40	%40	%36	

Kaynak: <http://www.harb-is.org.tr/media/sos.guv.tas.pdf>

Yeni emeklilik sisteminde tüm sigortalılar, uzun vadeli sigortalar için % 20, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık ve iş göremezlik için toplam % 1-% 6,5 arası, sağlık sigortaları için % 12,5, toplam % 33,5 ila % 39'luk prim oranlarına tabi olacaklardır (Tablo 9). İşsizlik sigortasına tabi olanlar için ise, eski sistemde olduğu gibi, % 3 oranında prim ödenecektir (Çalışma Bakanlığı, 2005).

İsteğe bağlı sigortadan yararlanabilecekler ise, zorunlu sigortalı sayılmayıp, tarım işlerinde süresiz olarak çalışanlardan, tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlardan gelir vergisinden muaf olup esnaf ve sanatkâr siciliyle birlikte kanunla kurulu meslek kuruluşuna kayıt olanlardan ve ev hizmetlerinde çalışanlardan aylık kazançları prime esas asgari aylık kazancın altında kalanlar olarak belirlenmiştir (Çalışma Bakanlığı, 2005).

2.3.2.2. Genel Sağlık Sigortasında

Tüm vatandaşlar genel sağlık sigortası kapsamına alınacak, ana ve babası prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmese dahi 18 yaşına kadar tüm çocuklar genel sağlık sigortasından yararlanmaya devam edecektir. İlke olarak genel sağlık sigortasının bir hak olduğundan hareketle kişilere sunulacak sağlık hizmetleri ve

diğer haklar ile kişilerden alınan primlerin tutarları arasında ilişki kurulamayacağı ilkesi hükme bağlanmıştır. Ancak isteyenlerin özel sağlık sigortası yaptırmalarına engel bir düzenleme getirilmemiştir. Tedavi için başvuru tarihinden önce son bir yıl içinde 90 gün prim ödeme ve prim borcunun bulunmaması şartı getirilmiştir. Bu durumun istisnaları ise 18 yaş altında olan kişiler, başkasının bakımına muhtaç durumda olanlar, acil haller, bildiri zorunlu bulaşıcı hastalıklar, koruyucu sağlık hizmetleri ve iş kazası ile meslek hastalığı halleridir. Geçici olarak işveren tarafından yurtdışında görevlendirmelerde acil, sürekli görevlendirmelerde ise tüm sağlık hizmetleri sağlanacaktır. Ayrıca yurt içinde tedavinin mümkün olmadığı hallerde bütün sigortalılara yurtdışında tedavi olanağı sağlanırken bu kişilerin yol parası, zaruri masraf ve refakatçi giderleri karşılanacaktır.

Yoksullar için sağlık sigortası primi, kamu tarafından sosyal yardımlara ayrılan kaynaktan ve objektif asgari yaşam düzeyi kriterine bağlı olarak karşılanacaktır.

Prim oranları ise SSK için (%12,5) aynı kalırken Bağ-Kur'da %20'den %12,5'e indirilmekte ve memurlardan da prim alınmaya başlanmaktadır.

2.3.2.3. Sosyal Hizmetler ve Yardım Alanında

Sosyal hizmetlerin ve yardımların tek elden yürütülmesini esas alan tasarı, sosyal yardım ve hizmetlerin amaç ve kapsamı ve sistemle ilgili temel esasların yanı sıra bu hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili teşkilatlanma yapısına yönelik hükümler de getirmiştir. Bu alanda faaliyet gösterecek temel kurum, Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardım Kurumu Genel Müdürlüğü olarak belirtilmiştir. Tasarının dikkat çekici bölümlerinden birini, sosyal yardım ve hizmet kapsamında sağlanacak yardımların ve ihtiyaç grupları kapsamlı tariflerinin yapıldığı bölüm oluşturmaktadır. Bu kanun kapsamında bütün sosyal politika uygulamaları için temel gösterge olarak kullanılacak bir yoksulluk sınırı kavramı tanımlanması ve hesaplanmasına yer verilmesi önemli bir yenilik olarak dikkati çekmiştir (TÜSİAD, 2004:73).

Sosyal güvenlik sistemi insanları yoksulluğa karşı koruma amacına indirgenemez. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmelerinde de düzenlendiği gibi, sosyal güvenlik geçici veya daimi iş göremezlik durumlarına karşı koruma sağlar. Yoksullukla mücadele ise sosyal güvenliğin ötesinde makro ekonomik göstergelerle ilgili, ekonomi politikalar gerektirir. Yoksullara sosyal yardımlar yoluyla değil, yoksulluklarını ortadan kaldıracak, gelir dağılımında iyileşme sağlayacak ekonomi politikalarla ve eğitim, istihdam, sağlık, gelir sağlayacak sosyal politikalarla ulaşmak gereklidir (Mai ve Küreselleşme Karşısı Çalışma Grubu, 2004).

2.3.2.4. Kurumsal Yapılanma

Sosyal Güvenlik Sisteminin yeni kurumsal yapılanması Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı adı altında Emeklilik Sigortaları Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olmak üzere 3 ana hizmet birimi ve destek birimlerinden oluşacaktır. Her genel müdürlük kendi görev alanına giren sosyal güvenlik hizmetinin en verimli ve en etkin şekilde yürütülmesinden sorumlu olacaktır. Kurumun altyapısının çekirdeğini Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi (BİLTOM) oluşturmaktadır. BİLTOM vasıtasıyla emeklilik hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım başvuruları, provizyonu ve denetimi tek merkezden ve yazılım ve donanım sorunu olmayan bir platformda yürütülmesi amaçlanmaktadır (Çalışma Bakanlığı, 2005:58).

2.3.3. Reform Önerisine Eleştiriler

Uzun bir hazırlık sürecinin ardından 1999 yılından bu yana aşama aşama hayata geçirilmekte olan sosyal güvenlik reformunun başarısı sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılmasının yanında toplumsal ve ekonomik hayatımızın diğer birçok alanında da kilit rolü oynamaktadır (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

Bütün sosyal güvenlik sistemini ÇSGB bünyesinde toplamayı, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik sistemi oluşturma amacı doğrultusunda sağlık sigortası sistemi, emeklilik sigortaları sistemi, işsizlik sigortası sistemi ve sosyal hizmetler ve yardım sisteminden oluşan 4 aylık bir yeni sistem oluşturmayı, planladığı dikkat çekmektedir. Yine bu çalışmada, sosyal güvenlik alanında ortak bir kurumsal yapı oluşturma ve işleyiş ile ilgili bu düzenlemenin hizmeti esas alan bir model olduğu, sistemin hayata geçirilmesi halinde sağlık sigortasız kimse kalmayacağı, sağlıkta hizmet sunumu ile finansmanın ayrılacağı, emeklilik sigortalarında külfet-nimet dengesinin sağlanarak norm birliği sağlanacağı, birleştirilmiş merkez ve taşra teşkilatlarının vatandaşa etkin bir hizmet sunacağı, sistemde mükerrerlikleri önleyeceği ve nihayet sosyal hizmetlerde etkinlik sağlayacağı belirtilmektedir (Çalışma Bakanlığı, 2005).

Türk-İş'e göre tüm hizmetlerin yaygın olarak kurulacak sosyal koruma hizmet ofisleri tarafından BİLTOM (Bilgi Teknolojileri Operasyon Merkezi) vasıtası ile verileceği önerisi bugün için gerçekçi gözükmemektedir. Prim tahakkuk ve tahsilatında farklı işlevleri olan (asgari işçilik, itiraz, hizmet tespiti) Sosyal Sigortalar Kurumu ile yerine farklı işlevleri olan Bağ-Kur ve T.C Emekli Sandığı'nı hizmet ofislerinde toplamak mevcut ünitelerden daha büyük bir yapıyı ortaya koymak olacaktır. Milyonlarca üyesi olan böyle bir yapının kurulmasının çok zaman alacağı gibi milyarlarca dolara mal olacağı ilgili uzmanlar tarafından ifade edilmektedir. Oysaki öneride bu husus için kaynak gösterilmediği gibi öngörülen zamanda gerçekçi değildir (TÜRK-İŞ, 2005:18).

Reform önerisinde, tek çatı düşüncesinden hareketle, SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığının tek bir kurum altında birleştirilmesi hedeflenmekte ise de kurumda çokluk ilkesi değişmemiştir. Kaldırılan ve sosyal güvenlik kurumunun yerine, Sosyal Koruma Kurumu, Emeklilik Sigortası Kurumu, Genel Sağlık Sigortası Kurumu, Sosyal Yardım ve Hizmetler Kurumu olmak üzere 4 yeni kurum oluşturulmaktadır. İş-Kur'da bunlara ilave edildiğinde sosyal güvenlik hizmetleri 5 kurum tarafından yerine getirilecektir. Mevcut kurumların özerk yönetime kavuşturulup, ıslah edilerek işlevlerini sürdürmesi daha ekonomik iken 5 yeni kurum

oluşturmanın kaynak tasarrufu sağlayacağını iddia etmek pek gerçekçi gözükmemektedir.

Üç sosyal güvenlik kurumunun birleştirilmesinden oluşacak genel bütçenin yarısı büyüklüğündeki devasa fonun nasıl yönetileceğine de öneride yer verilmemiştir. Tüm güçlerin gözlerinin bu büyüklükteki fonun üstünde olacağı da tartışmasızdır (TÜRK-İŞ, 2005:39).

Türk-İş'e göre reform taslağında belirtilen hastanelerin yerel yönetimlere devredilerek bu yönetimler tarafından işletilip etkin ve yeterli sağlık hizmeti sunmaları ülke şartlarında gerçekçi gözükmemektedir. TÜSİAD tarafından hazırlatılıp Sağlık Bakanlığına sunulan "Sağlıklı Bir Gelecek" adlı raporda ifade edildiği üzere ülkemizin coğrafi dengesizlikleri nedeniyle özellikle Doğu bölgelerinde ve kırsal kesimlerde yaşayanların sağlık hizmetlerine ulaşmalarında yeterli sağlık hizmeti almalarında diğer bölgelere oranla önemli ölçüde yetersizlik mevcuttur. Bölgelere göre çok düşük gelirlere sahip olan yerel yönetimlerin geliri daha çok olan bölgelerle aynı yeterlikte sağlık hizmeti üretecek hastane işletmeleri imkânsızdır. Bu da sağlık hizmetlerini üretmeyi yerel yönetimlere bırakmanın telafisi imkânsız sonuçlar doğuracağını göstermektedir. (TÜRK-İŞ, 2005:26-27).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca hazırlanan ve kamuoyunun tartışmasına sunulan reform tasarısının finansman boyutu öneride hiç yer almamaktadır. Sistem yeni bir teşkilatlanma öngörmektedir. Bu teşkilatlanmanın temelinde çok büyük bir bilgi işlem alt yapısı (Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi) kurulacaktır. Yine bütün ülke çapında Sosyal Koruma Hizmet Ofisleri ağı teşkil edilecektir. Bu ofislerde bu gelişmiş bilgi işlem sistemi ile uyumlu çalışacak nitelikli bir personel kadrosuna ihtiyaç olacaktır. Bu nitelikli eleman nereden sağlanacaktır? Mevcut kurumların elemanları ile bu ihtiyacın karşılanması ne ölçüde mümkün olacaktır? Aktüeryal hesapların yapılmasını mümkün kılacak veriler teklifte yer almamaktadır. Gerek teşkilatlanma gerekse bilgi işlem alt yapısı ve en tepeden en uç hizmet birimlerine kadar ulaşacak elektronik bilgi işlem ağının hangi finansmanla sağlanacağı öneride mevcut değildir. Devlet bu kadar büyük bir reformu, hangi kaynaktan finanse edeceğini de açıklamalıdır (Arıcı(b), 2005:11).

Türkiye çapında tek hizmet uçlarından hizmet sürdürecektir bir sistem Türk Telekom alt yapısının da buna paralel olarak kurulmasını gerekli kılmaktadır. Zira sistem hem sosyal sigorta hem sağlık sigortası hem de sosyal yardım hizmetlerini tek bir merkezden halka ulaştırılmasını öngörmektedir. Burada olabilecek tıkanıklıklar nasıl çözülecektir?

Nitelikli teknik elemanların bütün hizmet noktalarına yetiştirilerek istihdam edilmesi nasıl sağlanacaktır?

Sistem mevcut şartlarda finansal açık vermeyecek midir? Dokuz bin güne çıkarılmış prim ödeme gün sayılarını hizmet akdi ile çalışan kişiler nasıl sağlayabileceklerdir? Sağlık sigortasının özel sektöre açılması ve hizmet satın alınmasından doğan riskler nasıl önlenecektir? Sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin özel sektöre açılmasının riskleri nasıl göğüslenecektir?

Devlet kayıt dışılığı ve istihdamdaki gerilemeyi önlemek için ne gibi tedbirler alınacaktır? Sistemde teftiş sistemi göz ardı edilmiş gözükmemektedir Teftiş ayağı göz ardı edilmiş bir sistem nasıl sağlıklı işleyecektir?

Kayıt dışı ekonomi ve istihdam odaklı olmayan ekonomik politikalar sürdüğü sürece bu önerilen reform nasıl gerçekleştirilecek ve kalıcı olacaktır? (Arıcı(b), 2005:11).

Bu durumda, finansman sorunları çözülmeyen, düzgün bir aktüeryal işleyiş gerçekleşmeden, tümü de sorunlu olan bu kurumları tek bir yapı içinde bir araya getirmek, kalıcı bir çözüm için uygun görünmemektedir. Böyle bir uygulama, var olan sorunları boyutlandıracağı gibi, kurumların verdiği hizmetin ve sürmekte olan işleyişin ortadan kalkmasıyla yaşanacak kaos, toplumsal çözülmeye yol açabilecek yeni sorunlar yaratabilecektir. Kaldı ki, asıl olan, bu kurumların sorunlarını ortadan kaldırarak, düzgün işleyişini gerçekleştirmek olmalıdır. Devletin düzenli katkısını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmek, bu doğrultuda uygun bir başlangıçtır. (Mai ve Küreselleşme Karşıtı, 2004).

Prim tahsilatının daha etkin nasıl yapılacağı hususu tam olarak aydınlatılmış olmamakla birlikte Sosyal güvenlik kurumlarının prim toplamasında daha etkin hale gelebilmesi için, tüm il ve ilçelerde örgütlenmiş olan Maliye Bakanlığı'nın birimlerinden yararlanılması gerekmektedir. Sosyal güvenlik kurumları İller düzeyinde örgütlenmiş olmalarına rağmen ilçelerde örgütlenememişleridir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı'nın icra teşkilatı daha etkin çalışabilmektedir. Gerek sigorta primleri ve gerekse vergiler birer kamu alacağı olduğu için, takibinin tek elden yürütülmesi maliyeti azaltacağı gibi iki ayrı devlet kurumunun aynı işveren üzerinde iki kere işlem yapma külfetini de ortadan kaldıracaktır (Tezel, 2005).

Bakanlık tarafından hazırlanan reform tasarısına göre kayıt dışı istihdamın idari tedbirlerle kısa dönemde çözülemeyeceği belirtilmiştir. İşsizlik oranının azaltılması her şeyden önce enflasyonun kamu açıklarının ve faiz oranlarının kontrol altına alınarak belirsizliğin ve borçlanma maliyetlerinin azaltılması böylelikle yeni yatırım yapmaya elverişli, istikrarlı bir makroekonomik ortamın yaratılmasına bağlıdır. Uzun vadeli planlama yapmaya olanak tanıyacak bu ortam aynı zamanda ölçek ekonomisini gözeten verimli yatırımların yapılmasına olanak sağlayacaktır. İşgücünün niteliği dolayısıyla verimliliğin artırılması ise orta ve uzun vadede birbiriyle tutarlı eğitim, istihdam ve sağlık politikalarının geliştirilmesine bağlıdır.

Anılan bu hususlar belirtmekle ve idari bir düzenlemelerin kayıt dışılığı çözemeyeceği noktasına vurgu yapılmakla beraber reformla birlikte bu kayıt dışılığa çözüm getirileceği savunulmakla yeni düzenlemelerle yaptırım gücü yüksek yasal düzenlemelere yer verilmesi, kurumsal etkinliğin artırılarak ilçe hizmet merkezleri aracılığıyla denetim kapasitesinin genişletilmesi ve kendi primini ödemek durumunda olan serbest çalışan kişiler için kolay ve alternatif ödeme olanaklarının getirilmesinin hedeflenmiştir. Mevcut kurumların birleştirilmesiyle personelin büyük ölçüde denetim mekanizmalarına kaydırılması planlanmakta ve denetimde etkinlik hedeflenmektedir. Bu noktalara ilaveten sigortalı bilgilerinin eksiksiz yer aldığı merkezi veri tabanının kurulmasının etkin ve hızlı bir biçimde diğer kurumlarla çapraz kontrole olanak tanıyacağı düşünülmektedir. (Çalışma Bakanlığı, 2005,56).

Sosyal güvenlik sisteminde önemli kaçaklara sebebiyet veren kayıt dışı çalışmanın en önemli nedeninin prim yükünün yüksekliği olduğundan hareket edersek, geçici sürelerle anlaşılması güç ve ağır bürokratik işlemler gerektiren yeni işe alınanların primlerinin belirli bir yüzdesinin devlet tarafından ödenmesi gibi teşvik edici olduğu ileri sürülen tedbirler yerine, işsizlik sigortasına olduğu gibi devlet üçüncü taraf olarak ve doğrudan prim ödeyerek sosyal güvenliğin finansmanına katılmalıdır. Bu katılma sigortalı ve işverenin prim ödemiş olma şartına bağlı olması, çalıştırılan işçi sayısının artışına bağlı olarak artan oranlı olması gibi zorlayıcı ve teşvik edici unsurlarla hayata geçirilirse kayıt dışının azalması konusunda ciddi katkılarda bulunacaktır. Devletin prim ödeyerek sisteme katılması ile işveren ve sigortalı için oluşacak katlanılabilir bir prim yükü, kayıtlı çalışmayı teşvik edecektir (Alper, 2003:3).

Devletin sistemin finansmanına katkısı şartsız da olmamalıdır ve teşvik edici olmalıdır. İşveren veya bağımsız çalışan, prim ödemediği zaman devletin iştirakinden yoksun bırakılması bir yöntem olabilir. Bu durumda zamanında prim ödemesini yerine getirmeyenler daha sonra devlet katkısını da kendilerinin yapmak zorunda kalacaklarını bildiklerinden hem kayıt dışılığı azaltıcı hem de prim tahsilâtını arttırıcı bir etki yaratacaktır. Böyle bir kaynağı kaybetmek istemeyen bu kişiler primlerini zamanında ve tam olarak ödemeyi tercih edeceklerdir (Tezel, 2005).

Öneri metninde sosyal yardım hizmetlerine ilişkin faaliyet ve programların toplumun her kesiminin katılımı ile devletin gözetim eş güdümünde yürütüleceği öngörülmektedir. Çok sayıda kurumun sosyal yardım hizmetlerine devam edecek olması yoksul ve muhtaçların yeterli ve etkin hizmet almalarını önleyebilecektir. Kaynakların en uygun şekilde kullanımına imkân vermeyecektir. Özellikle Sosyal Yardımlaşma Fonu'nun dışarıda bırakılması yapılmak istenilen düzenleme ile bağdaşmamaktadır. Sosyal Yardım Fonu gibi büyük bir kaynağın keyfi kullanımının devamına imkân sağlayacaktır. (TÜRK-İŞ ,2005:37).

Geçiş döneminin finansman ihtiyacı, mevcut sistemden emekli maaşı almakta olanların zaman içinde sistemden çıkmalarına bağlı olarak her şekilde azalacak ve

Yeni Emeklilik Sistemi kamu emeklilik sisteminin açık yaratması sorununu ortadan kaldıracaktır. Yine de geçiş maliyetinin düşürülmesi kısa dönemde Yeni Emeklilik Sistemine katılımın teşvikini gerektirmektedir. Ancak bunun tüm çabalara rağmen gerçekleştirilememesi durumunda halen emekli maaşı almakta olan emeklilerin reel gelirlerini, toplam prim gelirlerinde Yeni Emeklilik Sisteminin İşlemeye başlamasına bağlı olarak gerçekleşecek kısmi ve geçici düşmeye rağmen korumak gerektiği de bellidir. Kamu gelirlerinde ekonomik büyümenin toplam vergi gelirlerini yükseltici etkisi ve prim kaçaklarında beklenen düşüğe bağlı olarak gerçekleşecek artışlar ve kamu gelirlerinde ekonomik büyümenin toplam vergi gelirlerini yükseltici etkisi ve prim kaçaklarında beklenen düşüğe bağlı olarak gerçekleşecek artışlar ve kamu giderlerinde kamu borçlanmasının azalan maliyetine bağlı olarak gerçekleşecek düşüşler buna yetmediği takdirde bunu sağlayacak ek önlemler alınmalıdır.(TÜSİAD,2004:26).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. EMEKLİ SANDIĞI ÖRNEĞİ

3.1. Emekli Sandığı'nın Tarihçesi

İlk defa 1930 yılında 1683 sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı ile kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine, emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesine dayanan bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak bu yasadan yalnızca bütçe ve karma bütçeye bağlı, kamu kuruluşlarında çalışan memurlar yararlanmaktaydı. Kapsamın sınırlı olması nedeniyle, devlet bankaları, kamu iktisadi kuruluşları, özel idareler ve belediyeler, özel kanunlarla ayrı ayrı emekli sandıkları kurma yoluna gitmişlerdir. Bu şekilde kamu kesiminde çok çeşitli emeklilik sistemlerinin yan yana bulunması bu kurumlar arasında yer değiştiren memurların emeklilik statüsünün saptanmasında ve benzeri konularda çeşitli güçlük ve sakıncaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda 1949 yılında kabul edilen 5434 Sayılı Kanun, genel ve katma bütçeli dairelerden aylık alanların yanında, daha önce özel kanunla kurulmuş sandıklara bağlı olanları da, bu kanunla kurulan T.C. Emekli Sandığı kapsamına almıştır (Koray, 2000: 269).

T.C. Emekli Sandığı, esas itibariyle memurların uzun vadeli sağlıklarına ilişkin tehlikelerinin zararlarının telafisi için kurulmuştur. Bundan dolayı emekli aylığı, malullük aylığı, dul ve yetim aylığı öder. Bu aylıkların tayin ve tespiti ile ilgili olarak Emekli Sandığı Kanunu'na ek olarak 1950 den beri yüzlerce kanun çıkarılmış bulunmaktadır. (Gök, 1998: 21).

Sandık kendi mensuplarının sosyal güvenlik garantisinin sağlanmasının yanında, başta, 2022 Sayılı Kanun kapsamında verilen aylıklar olmak üzere, kamu sosyal güvenlik harcamaları çerçevesinde belirli kesimlere verilen gelir ve aylıkların ödenmesi ile ilgili idari işlemleri de yürütmektedir (Alper, 2000: 40).

3.2. Emekli Sandığı'nın Teşkilatlanması ve Finansmanı

3.2.1. Emekli Sandığı'nın Teşkilatlanması

Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı'na bağlı olmak ve kanunda yazılı işleri görmek üzere Ankara'da kurulmuştur. Sandığın tüzel kişiliği mevcut olup, gerekli görülen yerlerde şube ve ajansı bulunmaktadır (5434 Sayılı Kanun).

3.2.1.1.Genel Kurul

5434 sayılı kanunun 2. maddesinde 'Sandığın Genel Kurulu 3460 sayılı kanunda gösterilen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kuruludur' şeklinde bir düzenleme yapılmış ise de Sandık Genel Kurulu 12.05.1964 tarih ve 468 sayılı kanunla kaldırılmış olup, denetleme yetkisi TBMM'ne verilmiştir. Sözü edilen kanunu kaldıran 2.4.1987 tarih ve 3346 sayılı Kanun ile de bu yetki devam etmektedir.

Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve Sağlık Kurulu hâlihazırdaki organlarıdır.

3.2.1.2.Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulunda bir başkan ile 9 üye bulunur. Başkan ile 2 üye Maliye Bakanlığı, birer üye Milli Savunma, İçişleri, Ekonomi ve Ticaret, Ulaştırma ve Çalışma Bakanlıkları ve ikisi de varsa askeri ve sivil genel emekli derneklerinin genel kurulları tarafından teklif ve Bakanlar Kurulu'nca tayin olunur.

Yönetim Kurulu, Sandığın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır.

Yönetim Kurulu'nun görevleri 5434 sayılı Kanun'un değişik 8. maddesinde aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir.

- a) Genel Müdürlükçe hazırlanacak yıllık bütçe ve kadroları inceleyip tespitlerini
- b) Genel Müdürlüğün teklifi ile bütçenin bölümleri içinde uygun gördüğü aktarmaları yaparak, bölümler arasındaki aktarma teklifleri ile ek ve olağanüstü ödenek tekliflerinden uygun gördüklerini
- c) Sandık gelirlerinin ve mevcutlarının işletilmesi için Genel Müdürlükçe hazırlanan yatırım planlarını inceleyip uygun gördüklerini,
- d) Genel Müdürlükçe hazırlanacak kamulaştırma tekliflerinden karara bağladıklarını, Maliye Bakanlığı'nın onayına sunmak;
- e) Müteakip yılın en geç 15 Temmuzuna kadar Genel Müdürlükçe hazırlanacak bilanço ve kâr ve zarar hesaplarını inceleyip, uygun görürse onayladıktan sonra, yapılan işlere ait rapor ile birlikte yine aynı yılın en geç Temmuz ayı sonuna kadar Yüksek Denetleme Kuruluna vermek;
- f) Genel Müdürlükçe hazırlanacak teklif üzerine Sandığın genel politikasını tespit etmek;
- g) Kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanması ve uygulamayla ilgili prensiplerin tespiti, vazife veya harp malüllükleri ile er vazife malüllüklerinin Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamına girenlerin tesbiti ile kendisinden aylık bağlanacak iştirakçiyi veyahut emekli, adi malüllük, vazife malüllüğü veya harp malüllüğü, er vazife malüllüğü aylığı alanı kasden ve haksız yere öldüren veya öldürmeye teşebbüs edenlere veyahut malül sayılacak hale getirenlere ya da kendisine aylık bağlatacak iştirakçiye, emekli, adi malüllük, vazife ve harp malüllüğü, er vazife malüllüğü aylığı alana veya bunların ailesine karşı ağır bir cürüm işlediğinden veyahut bunlara karşı kanunen mükellef olduğu görevleri yerine getirmede büyük bir kusur işlediğinden dolayı ölüme bağlı bir tasarrufla mirastan ıskat edilenlere ve emeklilik hakkı düşenlere aylık bağlanmaması için Genel Müdürlükçe hazırlanacak her çeşit teklifleri inceleyerek karara bağlamak;

- h) Sandığın mali durumunu aralıksız denetlemek suretiyle gelirleri ile yürürlükteki aylık bağlama ve ödeme hükümleri hakkında alınması gereken tedbirleri gerekçesiyle birlikte Maliye Bakanlığına bildirmek;
- i) Dava açmak, icra kovuşturması yapmak, fayda görürse bunlardan feragat etmek ve Sandığın leh ve aleyhindeki dava ve takipleri sulh ve tahkim yolu ile halletmek;
- j) İmza yetkisi verileceklerle bunların yetkilerinin derecesini belli etmek;
- k) Genel Müdürlüğün teklifi üzerine, Sandığın sermayesinin işletilmesi yollarını bu Kanunda yazılı esaslara göre tayin etmek;
- l) Fevkalâde mesaisi görülen memurlara her yıl için iki aylık tutarını geçmemek üzere ikramiye verilmesi hakkında Genel Müdürlük tarafından yapılacak teklifleri karara bağlamak;
- m) Genel hükümlere göre uzman yerli ve yabancı sözleşmeli personel çalıştırılmasına karar vermek;
- n) Özel kanunlarda yer alan atama hükümleri saklı olmak kaydıyla dördüncü ve daha yukarı derecedeki Sandık personelinin, Genel Müdürlüğün teklifi üzerine atamalarını yapmak;
- o) Kanun tasarı ve teklifleri hakkında Sandığın görüşlerini belirtmek ve Genel Müdürlükçe hazırlanacak tüzük tasarılarını ve yönetmelikleri inceleyerek onaylamak;
- p) Gerekli görülen hallerde genel hükümlere göre, merkezde başkanlıklar, taşrada bölge müdürlüğü, şube müdürlükleri ile irtibat büroları açılmasını sağlamak üzere Genel Müdürlüğün teklifini karara bağlamak;
- r) Kanun ve tüzüklerle verilecek diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Yönetim Kurulu, bu görevlerinin bir kısmını Genel Müdürlüğe devredebilir. Emekli, adi mâlullük, vazife ve harp mâlullüğü, er vazife mâlullüğü, dul ve yetim aylıklarına, harp malüllüğü ve sosyal yardım zamlarına, toptan ödemeye, kesenek iadesine, emeklilik ve evlenme ikramiyeleri ile ölüm yardımlarına ait tahakkuk ve ödeme işlemleri ve bunlara ilişkin düzeltme, kaldırma, iptal ve ret işlemleri ile yönetmeliklerde belirtilen sair işler Genel Müdürlükçe yürütülür(5434 Sayılı Kanun).

3.2.1.3.Genel Müdürlük

Sandığın bir Genel Müdürü ile sayısı üçten az olmamak ve Bakanlar Kurulu'nca tespit edilmek üzere yeteri kadar genel müdür yardımcısı bulunur.

Genel Müdür Sandığın işlerini kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Yönetim Kurulu kararlarına göre yürütür.

Sandığı Genel Müdür temsil eder. Temsil vazifesini doğrudan doğruya kendisi yapabileceği gibi yardımcılarında biri veya tevkil edeceği kimse ile de yaptırabilir (5434 Sayılı Kanun).

3.2.1.4.Sağlık Kurulu

Sağlık Kurulu'nda ise Milli Savunma Bakanlığı'nca, ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim; Sağlık Bakanlığı'nca tayin edilecek bir uzman hekim; Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekim; olmak üzere 3 üye bulunur (5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanunu).

Sandık Sağlık Kurulunun görevleri şunlardır.

- a) 5434 sayılı kanunu 50 nci maddesinde yazılı malüllük raporlarını inceleyerek karara bağlamak
- b) İlgililerin aynı kanununun 52 nci maddesinde gösterilen malüllük derecelerini belirtmek,

- c) 5434 sayılı Kanunun malullüğe ait hükümlerinin uygulanmasında düşüncelerini bildirmek.

3.2.2. Emekli Sandığı'nın Kapsamı ve Görevleri

3.2.1.1. Sandığın Kapsamı

Türk uyruğunda olmak ve 18 yaşını bitirmiş bulunmak şartıyla aşağıda belirtilen kurumlarda çalışanlar Emekli Sandığı kapsamındadır.

- a) Genel bütçeye giren daireler;
- b) Katma bütçeli daireler;
- c) Özel idareler;
- d) Belediyeler;
- e) 26/6/1938 tarihli ve 3460 sayılı kanunda yazılı Murakabe Heyeti ile kuruluş, idare ve murakabeleri aynı kanun hükümlerine tabi Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı müesseseler (Emniyet Sandığı dahil);
- f) Özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak tüzelkişiliği bulunan Devlet kurumları (Kefalet sandıkları dahil);
- g) 10/9/1337 tarihli ve 151 sayılı kanuna göre kurulan Ereğli Kömür Bölgesi Amele Birliği;
- h) Özel kanunlarla kurulmuş ve kurulacak bankalar;
 - h) Genel bütçeye giren veya katma bütçeli dairelerle özel idare ve belediyelere bağlı idare ve müesseseler;
 - i) (h) bendinde yazılı dairelerin döner sermayeli iş ve teşekküleri;
 - j) Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan daire, idare, banka ve kurumlardan birine veya bir kaçına ait ortaklıklarla bunların kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıklar;
 - k) Ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsaları;
 - l) Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı.(5434 sayılı Kanun)

T.C. Emekli Sandığı Kanununda yukarıda yazılı yerlerde çalışanlardan iştirakçi olacaklar da aşağıdaki şekilde sıralamıştır.

- a) Cumhurbaşkanları
- b) Özel, Teadül ve Kuruluş kanunlarına göre daimi kadrolarda derece esasından aylık veya ücret alanlar;
- c) Belirtilen istisnalar hariç olmak üzere Daimi kadrolarda aylık ücretle çalışan her çeşit hizmetliler;
- d) Genel bütçe kanunlarına bağlı (K) ve (N) işaretli cetvellerde gösterilen kadrolarda çalışan memur ve hizmetliler;
- e) Amele Birliği aylık, ücretli daimi memur ve hizmetlileri;
- f) İller daimi komisyon üyeleri ile seçilmiş veya tayin edilmiş belediye başkanları (Emeklilik hakkı tanınan bir vazifede evvelce bulunmuş olmaları şartıyla);
- g) Kuruluş kanunları gereğince aylıklı kadrolarda ücretle çalıştırılanlar;
- h) Ticaret ve sanayi odaları ile ticaret ve zahire borsalarının tayinleri Ticaret Bakanlığınca yapılan ve sürekli kadrolarda çalışan aylık ücretli daimi memurları;
- i) Gedikli subaylar ve gedikli erbaşlar ve ordu uzman erbaşları;
- j) Hatbakıcı, hat başbakıcı, dağıtıcı ve başdağıtıcılarla vaizler, hayrat hademeleri ve dersiamlar;
- k) Harp okulları, fakülte ve yüksek okullarda Türk Silahlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askeri öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay nasbedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulan adaylar;
- l) Fakülte veya yüksek okullar ile meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra muvazzaf subay veya astsubay nasbedilen veya askerlik hizmetini müteakip muvazzaf subay veya astsubaylığa geçirilenler;
- m) Erler; (Vazife malullükleri ile vazifeden doğma ölümleri halinde.)
- n) Emeklilik hakkı tanınan vazifelerde bulunduktan sonra milletvekilliğine seçilenler; (seçimlerinden itibaren (6) ay içinde yazı ile Sandığa müracaat ettikleri takdirde)

- o) Devlet Tiyatrosunda mukavele ile çalışan sanatkarlar.
- p) n)İstekleri halinde Devlet Planlama Teşkilatı'nda, Sermaye Piyasası Kurulunda ve Devlet Yatırım Bankasında sözleşmeli olarak çalışanlar.

3.2.1.2. Sandığın Görevleri

Emekli Sandığı, 1950 yılında 5434 sayılı Kanunla kamu kesimindeki memurlarla askeri personelin emekliliklerinde ve maluliyetlerinde kendilerinin, ölmeleri halinde ise dul ve yetimlerinin sosyal güvenliklerini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Emekli Sandığı, 5434 Sayılı Kanun'dan kaynaklanan görevler yanında, diğer kanunlarla verilen emekli, adi malullük, vazife malullüğü, dul ve yetim aylığı bağlamak ve ödemek, kesenek iadesi, toptan ödeme yapmak, emeklilik ve evlenme ikramiyesi vermek, 2022 Sayılı Kanun'a göre yaşlı, muhtaç ve sakatlara aylık bağlamak, sağlık yardımı yapmak, ölüm yardımı ödemek, harp malulleri ve vazife malullerine, özel kanunlarına göre gerekli yardımlarda bulunmak, emekli, dul ve yetimlerin vergi iadesi işlemlerini yürütmek, harp malulleri ile şehit dul ve yetimlerine tekel paylarını ödemek, emekli, dul ve yetimler için dinlenme ve bakımevleri tesis etmek ve iletmek görevleri de özetlenebilir (Bilişim Şurası, 2004).

Emekli Sandığı İştirakçilerine emeklilik aylığı, kesenek iadesi, malullük aylığı, kendilerine ve bakmakla yükümlü oldukları sosyal güvenlik kapsamında olmayan ve kanunda belirtilen koşulları taşıyan yakınlarına yapılacak sağlık yardımı, sosyal tesis sağlama olanağı, konut kredisi ve konut sağlama, aile yardımı, ölüm yardımı, borç verme ve toptan ödeme gibi hususlarda yardım sağlar.

5434 sayılı Kanununun 67.maddesinde 66. maddeye atıfla dul ve yetim olarak nitelendirilen hak sahipleri olan karı, koca, çocuklar, ana ve babaya ise Sandıkça dul ve yetim aylığı, sağlık yardımı, ölüm yardımı, evlenme ikramiyesi ödenir.

Tablo 10.Yıllar İtibariyle Aylık Bağlananların Sayısı

Yıllar	Emekli	Malül	Vazife M.	Dul-Yetim	Toplam
1960	6.226	649	15	4.409	11.299
1961	5.509	641	19	3.993	10.162
1962	5.094	802	32	5.914	11.842
1963	5.315	1.217	38	6.700	13.270
1964	4.918	751	33	4.779	10.481
1965	4.151	625	14	4.634	9.424
1966	3.610	571	15	5.412	9.608
1967	4.617	949	25	5.900	11.491
1968	4.130	846	16	7.964	12.956
1969	11.993	996	31	8.331	21.351
1970	2.368	301	69	6.024	8.762
1971	17.355	465	4.727	41.634	64.181
1972	25.197	1.524	65	16.990	43.776
1973	13.801	977	31	11.352	26.161
1974	20.564	1.013	14	16.793	38.384
1975	17.108	626	48	16.877	34.659
1976	20.686	479	134	15.196	36.495
1977	30.836	429	87	14.000	45.352
1978	26.838	779	76	18.205	45.898
1979	28.349	413	141	15.521	44.424
1980	26.969	375	32	16.821	44.197
1981	37.539	740	81	15.176	53.536
1982	32.278	1.063	45	21.143	54.529
1983	23.501	812	55	20.211	44.579
1984	36.280	984	51	22.229	59.544
1985	20.942	820	68	24.862	46.692
1986	32.336	988	59	20.030	53.413
1987	25.567	1.077	122	24.193	50.959
1988	21.447	1.003	155	29.036	51.641
1989	31.281	1.090	124	21.416	53.911
1990	24.568	1.135	186	25.349	51.238
1991	28.864	1.026	134	24.098	54.122
1992	52.537	947	194	23.339	77.017
1993	48.748	1.017	513	21.303	71.581
1994	75.223	828	441	24.763	101.255

1995	53.421	1.138	621	27.003	82.183
1996	91.810	1.340	717	26.111	119.978
1997	63.440	1.041	801	26.570	91.852
1998	57.803	1.044	475	26.229	85.551
1999	66.243	857	437	26.585	94.122
2000	59.670	995	492	23.653	84.810
2001	74.167	1.232	430	28.457	104.286
2002	68.102	1.294	376	29.302	99.074
2003	83.898	1.300	368	24.849	110.415
2004	84.150	1.601	417	40.337	126.505
30.06.2005	29.322	636	59	18.922	48.939

Kaynak:www.emekli.gov.tr

Tablo 10’da görüldüğü üzere aylık bağlanan iştirakçi sayısı yıllar itibariyle farklı trendler göstermekle birlikte hızla artma eğiliminde olmuş, bu ciddi denebilecek ölçüde 2005’te düşüş göstermiştir. Bu düşme eğiliminde hiç kuşkusuz yapısal reformların, en önemlisi de emeklilik yaşının yükseltilmesi etkili olmuştur.

3.3. Emekli Sandığının Finansmanı

Emekli Sandığı finansman yönünden kapitalizasyon yöntemini benimsemişti. Ancak bu yöntemden ilk sapma 08.07.1971 tarih ve 1425 sayılı kanunla 5434 sayılı Kanuna eklenen geçici 146. madde ile ortaya çıkmıştır. Söz konusu hüküm Sandığın nakit açığının Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümüne konulacak ödenekle karşılanmasını öngörmektedir. Böylece ‘Devlet Garantisi Altında’ dağıtım yöntemi fiilen benimsenmiş olmaktadır. (Güzel, Okur, 2002:73)

Sandığın bütçesi gerekli ödemeleri ve harcamaları karşılamaya yetmediği takdirde Sandığın talebi üzerine Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümünde bulunan ödenekten ödemede bulunulabilecektir. Bu nedenle Sandık diğer iki sosyal güvenlik kurumuna nazaran devlet desteği almaktadır. Sandığın finansman sorunlarının çözümünde Maliye Bakanlığı taraf durumundadır. Yalnız, Maliye

Bakanlığı bütçesine Sandık için konulan ödenek hazine ve diğer kurumlar adına yapılan ödemeler içindir. (Karakas,1997:74)

3.3.1. Emekli Sandığı'nın Gelirleri

Sandığın asıl gelirleri kesenek ve karşılıklardır. İştirakçiden ve çalıştığı kurumdan kesilen primlerle finanse edilmektedir. İştirakçiden kesilen prim oranı ile çalıştığı kurumdan kesilen karşılık oranı farklı olup, kurumdan kesilen karşılık oranı daha yüksektir.

Emekli Sandığı mensuplarına yaşlılık, malullük ve ölüm hallerinde koruma garantisi sağlamaktadır. Malullük sigortası içinde vazife malullüğü ve harp malullüğü uygulamaları da bulunmaktadır. Ayrıca sandıktan gelir ve aylık almakta olan pasif sigortalılarla, bunların geçindirmekle yükümlü oldukları eş, çocuk ve ana babalarına sağlık sigortası kapsamında sosyal güvenlik garantisi sağlamaktadır. Sandık iştirakçiden(sigortalıdan) ve çalıştığı kurumdan kesilen primlerle finanse edilmektedir. İştirakçiden kesilen kesenek (sigortalı primi) oranı %16, çalıştığı kurumdan kesilen karşılık (işveren primi) oranı ise %20'dir (TÜSİAD, 2004:33).

3.3.1.1. Kesenekler

a)Giriş Keseneği: Emekli Sandığı'na bağlı bir göreve başlayanlardan emeklilik keseneğine esas ilk aylıklarının %25'i giriş keseneği olarak alınır. Bunlardan o ay için ayrıca aylık kesenek alınmaz.

b)Aylık kesenekler: İştirakçilerden her ay emeklilik keseneğine esas aylıkları tutarı üzerinden %16 emeklilik keseneği alınır

Ay başlarından sonra vazifeye girenlerin o aya ait eksik aylık veya ücretlerinden kesenek alınmaz. Ay başlarından sonra vazifeden ayrılanların eksik aylık veya ücretlerinden tam kesenek alınır.

c)Artış Keseneği: Emekliliğe esas aylık veya ücretleri yükselme suretiyle artanların ilk aya ait artış farkları artış keseneği niteliği ile Sandığa gönderilir.

Emekliliğe esas aylık veya ücretinden daha aşığı aylık veya ücretli bir vazifeye geçmiş olanların sonradan evvelki aylık derecesine yükselmeleri halinde artış farkı kesilmez.

Aylık veya ücret tutarlarında kanunlarla yapılacak artırmalarla 5434 sayılı kanunun 15 inci maddenin (b) fıkrasında gösterildiği üzere ücretleri ilk derece ücretleri tutarından az olanların bu ücretlerine yapılacak zamlar yükselme sayılır.

ç)Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği: Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Keseneği miktarı fiili ve itibari hizmet karşılığı eklenecek müddetlere ait istihkak toplamının %10'unun yarısıdır. (5434 Sayılı Kanun)

3.3.1.2. Karşılıklar

a)Aylık Kesenek Karşılığı: İştirakçiden alınan aylık keseneklere karşılık olarak da çalıştıkları kurumlardan her ay %20 oranında karşılık alınır.

b)Ek Karşılıklar: Vazife malullüğu aylıkları ile vazifeden dolayı ölenlerin dul ve yetim aylıkları için her yıl kurum bütçelerinin aylık veya ücret bölümlerindeki ödeneklerin % 4'ü oranında Sandığa karşılık ödenir.

c)Öğrenci Keseneği: Harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda Silahlı Kuvvetler hesabına okuyan öğrenciler adına ödenecek keseneklerdir. (Güzel, Okur, 2002:400)

ç)Yönetim Giderlerine Katılma Payı: Sandığın her yıl kati mizanına göre tahakkuk edecek yönetim giderleri, o yıl içinde ödedikleri karşılıklar nispetinde kurumlar adına borç kaydedilir. Ve bu borçlar kurumlarca en geç müteakip yılın Haziran ayı sonuna kadar Sandığa ödenir.

d) Fiili ve İtibari Hizmet Zammı Karşılığı: Kurumlar, iştirakçilerin fiili hizmet müddeti zammı yapılmasını gerektiren vazifelerdeki yıllık çalışma müddetlerini ve yapılacak zamları gösteren izahlı cetvelleri, yıl sonlarından itibaren 3 ay içinde Sandığa gönderirler.

e)Emekli İkramesi Karşılığı: Aylık bağlananlara veya dul ve yetimlerine çalıştıkları her yıl için ödenecek ikramiyenin Sandıkça istenmesi durumunda faturası karşılığında 2 ay içinde çalıştıkları kurum tarafından Sandığa ödenir. (5434 Sayılı Kanun)

f)Kadrosuzluk Tazminatı *Karşılığı*: Kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılan subaylara, maaşlarının belli oranında kadrosuzluk tazminatı rütbelerinde yaş haddini doldurana kadar Sandık tarafından ödenir. Sandık 3 aylık devreler halinde ve faturası karşılığında bunları Hazineden tahsil eder.

g)Ölüm Yardımı Karşılığı: Emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığı alanların ölümü halinde, sağlığında beyanname ile gösterdiği kimseye, eğer beyanname vermemiş ise ailesine, almakta olduğu emekli aylığının (Harb malullüğü zammı hariç) bir aylık tutarı yardım olarak ve tediye emri beklenmeksizin emekli maaşını veren kurum tarafından ödenir.

Yapılacak bu nevi ödemeler yazı ile istenilmesi üzerine emeklinin mensup bulunduğu en son kurum tarafından iki ay içinde ve faturası karşılığında, ödemeyi yapan Sandığa tasviye olunur.

3.3.1.3 İşletme Gelirleri

Bunların dışında huzurevleri, otogarlar, tatil köyleri, iş hanları, hibe dairelerin işletilmesinden ve satışa çıkarılan gayrimenkullerin satışından, çeşitli otellerin işletilmesinden doğan gelirler ile sair getiriler ve menkul ve gayrimenkul gelirleri, turizm, işletme, bankacılık, ulaştırma ve sanayi dallarındaki iştiraklerinden elde edilen gelirler Sandığın gelirleri arasında sayılabilir.

3.3.1.4.Diğer Gelirler

Sandık kanununda belirtilen bazı ödemeleri yaptıktan sonra bunları Hazineden tahsil eder.

Ayrıca Sandık bütçesi yıl sonunda açık verdiği takdirde Genel Bütçeden Sandığa katkı yapılır.

Tablo 11. Emekli Sandığının Gelirleri (YTL)

GELİRLER	2001	2002	2003	2004	30.09.2005
A. FAALİYET GELİRLERİ	3.194.214.163	4.957.956.029	6.790.944.081	7.732.230.760	6.540.144.000
I. SÜREKLİ KAYNAK GELİRLERİ	3.186.619.386	4.946.018.643	6.741.564.015	7.714.935.072	6.528.953.445
Kesenek ve Karşılıklar	2.530.212.597	3.845.653.222	5.520.099.936	6.439.630.910	5.400.396.000
Ek Karşılıklar	472.210.073	682.152.185	812.923.256	927.316.403	1.037.574.000
Fiili ve İtibari Hizmet Zammı	138.267.238	201.926.865	266.042.445	307.452.368	7.715.000
İnzibati Para Cezaları	438.368	628.435	748.555	714.832	614.000
Pul Bilet Satış Payları	91.092	83.064	102.785	157.158	9.000
Zaman Aşımına Uğrayan Haklar	25.117	47.199	928.394	1.155.412	7.528.800
Gecikme Zamları	528.799	786.626	547.466	788.843	410.000
Geçmiş Yıllar Kesenek Tahsis	42.713.062	56.874.883	138.162.845	35.102.344	73.350.000
Çeşitli Gelirler	2.133.040	157.866.164	2.008.333	2.616.802	1.356.645
II. GEÇİCİ KAYNAK GELİRLERİ	7.594.777	11.937.386	49.380.066	17.295.688	11.190.555
Hizmet Borçlanma Tahsis	7.414.282	11.937.386	48.606.910	16.971.401	11.190.555
Hizmet İhyası	180.495	-	773.156	324.287	-
Kaldırılan Sandık Devirler	-	-	-	-	-
Geçici 15. Madde	-	-	-	-	-
B. FAALİYET DIŞI GELİRLER	22.963.563	23.432.315	23.322.631	48.221.464	37.649.000
İşletme Gelirleri	10.421.597	11.714.465	11.744.952	14.573.260	8.050.000
İştirakler Kâr Payları	931.132	436.394	1.002.389	-	-
Faiz Gelirleri	2.568.624	5.680.630	8.287.865	5.327.130	2.129.000
Alınan Tazminat ve Cezalar	428	39	1.941	12.350	38.187
Geçmiş Yıllar Gelir ve Kârlar	6.440.314	1.142.124	1.530.822	25.533.325	-
Arzi Satış Kârları	27.107	2.265.618	181.172	107.727	26.820.567
Lojman Kiraları	23.571	41.441	65.481	78.055	63.078
Misafirhane Gelirleri	1.594	2.438	15.903	17.971	14.548
Toplu Konut ve Konut Ort.İd.	-	-	-	-	-
Diğer Gelirler	2.445.916	1.969.014	327.153	2.534.801	511.483
Bağış ve Yardımlar	75.863	123.535	78.056	1.120	-
Hisse Senet Fiyat Farkı	-	-	-	-	-
İnternet Bilgi Hattı Gel.	27.417	56.617	86.897	35.725	22.137
TOPLAM	3.217.177.726	4.981.388.344	6.814.266.712	7.780.452.224	6.577.793.000

Kaynak: www.emekli.gov.tr

Emekli Sandığı'nın gelirleri arasında tablo 11'de de görüleceği üzere Sandığın bir sosyal güvenlik kuruluşu olması nedeniyle elde ettiği gelirlerin yanı sıra faaliyet dışı sahalardan sağlanan gelirler de önemli miktara ulaşmakla birlikte özellikle otel ve tatil köyü işletmelerinde bürokratik bir takım engeller piyasa koşullarına uygun işletmecilik anlayışı yapılmasına engel olmaktadır. Bu sebeple son dönemde Sandık bazı otellerini elden çıkarma yoluna gitmiştir.

3.3.2. Emekli Sandığı'nın Giderleri

Sandığın giderlerinin önemli bir bölümünü emekli, adi malullük, vazife ve harp malullüğü aylıkları, emekli, dul ve yetimleri ile emeklilerin bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerine yapılan sağlık yardımları, evlenme ikramiyeleri, toptan ödemeler ve kesenek iadeleri oluşturmaktadır. Bu görevler için yapılan ödemeler Sandık gelirlerinin karşılık gösterdiği ve ana hizmeti teşkil eden görev gelirleri ile karşılanması gereken harcamalardır. Sandığın yaptığı bir başka harcanma da Hazine ve kurumlar adına hak sahiplerine yapılan ödemelerdir. Sandık bu ödemelerini daha sonra ilgili yerlerden tahsil etmektedir. Sandığın kurumları adına yaptığı harcamalar emeklilik ikramiyeleri, ölüm yardımları, sosyal yardım zamları, vatani hizmet aylıkları, makam ve yüksek hâkimlik tazminatları, 2022 Sayılı Kanun gereğince yapılan yaşlı ve sakat aylıkları, diğer sosyal güvenlik kurumlarınca ödenmesi gereken hisseler ve vergi iadeleridir. Fatura karlılığı yapılan ödemeler Sandığın sadece aracı olduğu ödemeler olduğu için Sandık açısından önemli bir yük oluşturmamakla birlikte, nema kaybına yol açmaktadır. Ayrıca kaynakların bu ödemelerde kullanılması nedeniyle T.C. Ziraat Bankası'ndan kredi alınma durumu ortaya çıkmakta ve bu durum Sandığı ticari faiz ödemek zorunda bırakmaktadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

Tablo 12. Emekli Sandığının Giderleri

GİDERLER	2001	2002	2003	2004	30.09.2005
A. FAALİYET GİDERLERİ	4.792.680.857	7.602.564.395	10.323.502.172	12.216.698.145	10.374.453.000
Em. Aylık Ödemeler	3.689.963.925	5.740.351.965	7.772.504.522	9.425.347.462	8.192.300.000
Evlenme İkramiyeleri	3.577.540	5.125.702	7.676.969	10.470.870	7.635.000
Em. Sağlık Yardımları	1.089.395.190	1.840.221.231	2.505.626.442	2.755.094.289	2.151.812.000
Toptan Ödemeler	2.368.677	3.901.608	3.642.231	5.064.791	3.750.000
Kesenek İadeleri	111.077	99.603	114.093	212.929	290.000
Huzurevi Giderleri	2.605.623	4.982.882	8.493.136	11.698.840	8.129.000
Yargı Kar.Göre Öd.Faiz	182.344	243.549	648.686	1.043.983	670.000
Diğer Giderler	4.476.481	7.637.855	24.796.093	7.764.981	9.867.000
B. FAALİYET DIŞI GİDER VE ZARARLAR	7.495.501	27.177.577	23.432.111	28.428.023	2.814.000
Verilen Banka Faizleri	3.022.572	10.845.907	18.498.593	22.507.669	523.000
İşletme Giderleri	1.175.142	1.613.257	3.931.909	3.975.621	2.126.000
Şüpheli Alacak Karş.Gid.	45.650	64.572	128.387	1.942.298	-
Diğer Gider ve Zararlar	3.252.137	14.653.841	873.222	2.435	165.000
TOPLAM	4.800.176.358	7.629.741.972	10.346.934.283	12.245.126.168	10.377.267.000

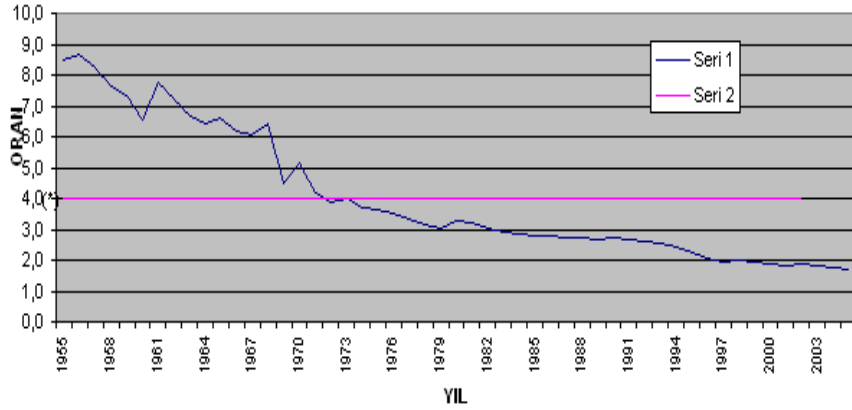
Kaynak:www.emekli.gov.tr

Tablo 12’de görüleceği üzere yıllar itibariyle Sandığın giderleri toplamı sürekli artma eğilimindedir. 2005’teki düşüş önemli ölçüde verilen banka faizlerinin azalmasından ve şüpheli alacak karşılığı giderlerin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

657 Sayılı Devlet Personel Kanun’una göre çalışan devlet memurlarının emeklileri, dul ve yetimleri ile bunların bağımlılarına öncelikle devlete ait sağlık kuruluşlarında satın alma yöntemi ile sağlık hizmeti sağlayan Emekli Sandığı görüldüğü gibi, Bağ-Kur gibi bir finans kurumu özelliğindedir. Emekli Sandığının finansman kaynağının aktif memurlardan alınan primler olmasına rağmen, bu kurum

“sağlık primi” adı altında bir prim almamaktadır. Yani “ihtiyarlık” ve “sağlık” için tek bir kalemden alınan primler finansman için kullanılmaktadır. Uygulamada Emekli Sandığı bütçesi, sanki devlet bütçesiyle birleşmiş gibi bir yapı kazandırılmıştır. Yani açıklar otomatikman genel bütçeden karşılanır bir özellik kazandırılmıştır (Tokat, 2004).

Grafik 2. Aktif Pasif Denge



Kaynak : www.emekli.gov.tr

Sandığın aktif pasif dengesi grafik 2’de gösterilmiş olup 2000 yılı itibariyle Maliye Bakanlığı’nca 3,6 katrilyon lira olarak onaylanan 2000 yılı bütçesi ile kesenek ve karşılıklarla, diğer gelirlerden oluşan 2,8 katrilyon lira kaynağa karşılık; emekli, dul ve yetimlere yapılan ödemelerle sair ödemelerden oluşan 3,6 katrilyon liralık harcama yapılması, aradaki 765,2 trilyon liralık kaynak eksikliğinin 5434 Sayılı Kanunun geçici 146. maddesine istinaden Maliye Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümünden karşılanması öngörülmüştür.

Gider fazlalarının bir bölümü, 20.02.1992 tarih ve 3774 sayılı Kanunla getirilen ve erken emekliliğe olanak sağlayan düzenlemelerden; bir bölümü 5434 sayılı Kanunun geçici 139 uncu maddesine istinaden Sandıktan aylık alanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine verilen sağlık yardımının, kanunla düzenlenecek “genel sağlık sigortası” uygulamaya konuluncaya kadar geçici olarak, hiç prim almaksızın T.C. Emekli Sandığı’na görev olarak verilmiş olmasından; bir bölümü çeşitli yasalar uyarınca kamu kurum ve kuruluşları adına

yapılan faturalı ödemelerin ve Sandık yönetim giderlerine iştirak paylarının kamu kurumlarınca zamanında ödenmemesinden kaynaklanmaktadır (Yüksek Denetleme Kurulu, 2000).

1982 – 1989 yılları arasında Sandığın ödeme dengesi bozulmuş, Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinin sosyal transferler bölümünden Sandığa Hazine yardımı sağlanması yoluna gidilmiştir. Sandığın açık vermesinde önemli olan etkenlerin başlıcaları; çeşitli tarihlerde yürürlüğe giren kanunlarda emekliliğe esas hizmet sürelerinin kısaltılması sonucu, emekli sayısının artması, emekli, dul ve yetim aylıklarındaki yükselmelerin eski emekli, dul ve yetimlere aynen uygulanması, katsayı artışlarından kaynaklanan emekli keseneğine esas tutarlardaki yükselmelerden %100 artış farkı alınmamasını ve emekli, dul-yetimlerle emeklilerin bakmakla yükümlü olduğu aile bireyelerine yapılan sağlık yardımlarının katlanarak artmasıdır.

Tablo 13. Gelir / Gider Farkları

Yıllar	Gerçekleşme (YTL.)		Fark (YTL.)	
	Gelirler	Giderler	TL.	\$
1990	5.346.434	5.092.844	253.590	97
1991	9.485.809	8.616.909	868.900	208
1992	17.476.280	16.112.726	1.363.554	199
1993	27.498.058	31.450.714	-3.952.656	-360
1994	47.875.632	53.930.240	-6.054.608	-204
1995	103.543.112	108.362.222	-4.819.110	-105
1996	220.793.655	260.272.479	-39.478.824	-486
1997	465.317.434	573.548.058	-108.230.624	-676
1998	914.083.750	1.109.524.985	-195.441.235	-712
1999	1.508.714.904	2.016.291.584	-507.576.680	-1.218
2000	2.138.765.110	2.976.238.608	-837.473.498	-1.068
2001	3.217.177.726	4.800.176.358	-1.582.998.632	-1.168
2002	4.981.388.344	7.629.741.972	-2.648.353.628	-1.691
2003	6.814.266.712	10.346.934.283	-3.532.667.571	-2.530
2004	7.780.452.224	12.245.126.168	-4.464.673.944	-3.145
30.06.2005	4.604.765.000	6.898.630.000	-2.293.865.000	-1.712

Kaynak:www.emekli.gov.tr

01.07.1989 tarihinden itibaren sosyal yardım zammı ödemelerinin kaldırılması bunun yerine taban aylığı ve kıdem aylığı uygulamalarının konulması, Sandığın gelirlerini olumlu yönde etkilemiştir. Ayrıca iştirakçi kesenek oranları %15'e yükseltilmiştir. 1992 yılından itibaren özel hizmet tazminatlarından her yıl kademeli olarak kesenek alınmaya başlanmıştır. 2000 yılında ek göstergelere göre tespit edilen özel hizmet tazminatlarından emekli aylığı bağlanan kısmının tamamı keseneğe tabi tutulmuştur. Bu önlemlere ilave olarak, 1984 yılında getirilen emeklilik yaş sınırının 1990 yılında etkisini göstermesiyle Tablo 13'te de görüleceği üzere Sandık 1990–1991 ve 1992 yıllarında gelir fazlası vermiş, ancak yaş sınırının tekrar kaldırılması sonucunda Sandık tekrar gider fazlası vermeye başlamıştır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

3.4. Sandığın Sorunları ve Reform Tasarısı Bağlamında Çözüm Önerileri

3.4.1.Sandığın Sorunları

Sandığın gerçek anlamda bir sigorta kuruluşu olduğunu söylemek mümkün değildir. Sigorta kuruluşlarının asıl olarak ‘kulfet-nimet’ dengesine göre oluşturulduğunu ve ödenen prime göre sosyal güvencenin sağlandığı bilinmektedir. Emekli Sandığı’nda ise bu niteliğin ortadan kalktığı görülmektedir. Zira tamamen Devlet Memurları Kanunu’na bağlı bir emeklilik sistemi getirilmiş çoğu zaman hiçbir prime dayanmayan ödemeler devreye sokulmuştur. Bu haliyle Sandık gelir-gider dengesi korunan aldığı prime göre sosyal güvence sağlayan bir kuruluş olma yerine devletin ‘pasif memur’larına aylık ödeyen bir kuruluş haline gelmiştir.

Emekli Sandığı’nın prime dayalı bir sosyal güvenlik örgütü niteliğinden uzaklaşması, çalışanlarla emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları, ek gösterge uygulaması, yasama organı üyelerinin emekliliği, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı uygulaması, 2022 Sayılı Kanun’a göre bağlanan aylıklar ile Kore- Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağlık yardımları, Hazine adına yapılan görevler, emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri gibi uygulamalardan kaynaklanmaktadır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

1999’da yapılan parametrik reformlar esasen emeklilik sigortası sistemi ile ilgiliydi. Sosyal Güvenlik Sistemi ise üç ana bileşenden oluşuyor. Bunlar da emeklilik sigortası sistemi, sağlık sigortası sistemi ve sosyal yardım sistemi. 1999’da başlayan reform çalışması sosyal güvenlik sisteminde kör bir gidişi yavaşlatsa da etkisi sınırlı kaldı. Çünkü yalnızca emeklilik sigortasına odaklandı ve Emekli Sandığı’nı içermiyordu (Aslan, 2005).

4447 Sayılı Kanun’la sosyal sigorta kurumları arasında norm ve standart birliği sağlama konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunların tam anlamıyla hayata geçirilmesi için geçmesi gereken zamanı beklemek ve yine sırada da diğer alanlarda norm ve standart birliğini sağlayıcı ilave düzenlemeleri yapmak gerekmektedir. Bu noktada, ilk müdahale edilmesi gereken alan Emekli Sandığı ile ilgili olacaktır. Gerek primlerin hesaplanması, gerekse aylıkların hesaplanması

konusunda Sandık bir sosyal sigorta kurumu olma vasfına kavuşturulmalıdır (Alper, 2003:3).

Emekli Sandığı'nın sosyal güvenlik kuruluşu olma vasfının kazandırılması hususu çok tartışılmakla birlikte son yıllarda diğer iki sosyal güvenlik kuruluşundan çok daha fazla finansman açığı vermekte olan Sandıkta çok sınırlı bir takım düzenlemelere gidilebilmiştir. Emeklilik yaşı diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile paralel hale getirilmekle birlikte, devlet memurlarına yönelik emeklilik düzenlemesinin kamu personel rejiminin bir uzantısı olması nedeni ile emekli aylıklarının hesaplanması ve prim matrahları gibi aktüeryal dengenin temel unsurları olan parametrelerde değişiklik bu aşamada gerçekleşmemiştir. Kamu personel rejimimize göre emeklilik aylığı çalışırken ödenen primlere bağlı bir gelirden çok, sigortalının emeklilik öncesi bulunduğu pozisyonu ile ilintili bir ödemedir. Emekli Sandığı'nda reform ile birlikte vakit geçirilmeksizin kamu personel rejimindeki anlayışın da değiştirilmesi, sosyal güvenlik hakkı açısından devlet memurlarına sağlanan ayrıcalığın giderilmesi gerekmektedir (Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

3.4.2. Reform Tasarısı Bağlamında Çözüm Önerileri

Sosyal Güvenlik Reformu tasarısı Güzel'e göre TC Emekli Sandığı iştirakçileri olan devlet memurları için de büyük kayıplar getirmektedir. Devlet memurlarının emekli aylıklarının halen çok yüksek olduğu, bunun işçi ve Bağ-Kur emeklileriyle eşit konuma getirme, reformun başlıca amacıdır. Böylece, 'yoksullukta eşitlik de sağlanmış olacaktır. Bir yandan, memurların keseneklerine esas olan kazançlar artırılmakta, öbür yandan, emekli aylığı bağlama oranı düşürülmektedir. Aylık bağlama oranının düşürülmesi (toplam prim ödeme gün sayısının her 360 günü için 2015 yılı sonuna kadar % 2.5, 2016 yılından başlayarak % 2) ve bunun % 90 ile sınırlandırılmış olması (halen TC Emekli Sandığı iştirakçileri için üst sınır %100'dür), iddia edildiğinin aksine, doğal olarak emeklilik aylıklarının miktarında da düşüşe yol açacaktır. Emeklilik aylığının hesaplanmasında, ortalama kazanç da önem taşır. Tasarı özellikle T.C Emekli Sandığı iştirakçileri bakımından çok ciddi hak

kayıplarına yol açacaktır. Söz konusu iştirakçilerinin emekli aylıkları, mevcut sistemde, iştirakçinin bulunduğu en son görevinin aylığı ve yapılan ödemelerin brüt tutarları dikkate alınarak hesaplanmaktadır.

Tasarı ise prime esas kazançları, güncelleme katsayısı ile güncelleyerek bulunan kazançlar toplamının, itibari hizmet süresiyle fiili hizmet süresi zammı dışında, toplam prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın 30 katı olarak belirlemiştir. Bu yöntem, esasen halen 506 sayılı yasa kapsamında bulunan işçilerin emekli aylıklarının hesaplanmasında kullanılmaktadır. Tasarının yöntemi, Emekli Sandığı iştirakçilerinin yaşlılık aylıklarının bugüne göre azalması sonucunu doğurur. Böylece, bugün yoksulluk sınırının altında olan işçilerin emekli aylıklarıyla kamu görevlilerin emekli aylıkları yoksulluk sınırında eşitlenmektedir! Tasarının gerekçesinde ise, yoksulluğa çözüm getirileceğini iddia edilmektedir. Sadece emekli aylıklarıyla sınırlı bu değerlendirme, reformun gerekçeleriyle, düzenlemenin çelişkilerini gözler önüne sermektedir.

Tasarı ile devlet memurlarının emeklilik ikramiyeleri de tehlikeye sokulmaktadır. Mevcut sistemde emeklilik ikramiyesi, Emekli Sandığı'ndan ödenmekte ve ödenen tutar, görevlinin son çalıştığı kurumdan geri alınmaktadır. Yasanın geçici 4. maddesi ile emekli ikramiyelerinin bir yıl daha Sosyal Güvenlik Kurumu'nca ödenmesi, sonrasında ise ödemenin son çalışılan kurumca yapılması öngörülmektedir. Kamu kurumlarının bütçe sorunları dikkate alındığında, kamu görevlilerinin emekli ikramiyelerini almada güçlüklerle karşılaşacakları duraksama dışıdır.

Gerçekten, bu düzenleme, Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin temel nitelikleri arasındaki 'sosyal devlet' kavramının özünü boşaltmakta, kamu hizmeti ve insan hakkı niteliğindeki sosyal güvenlik hakkını piyasa koşullarına terk etmektedir. (Güzel,2006)

Emekli Sandığı'nın prime dayalı bir sosyal güvenlik örgütü niteliğine yeniden kavuşabilmesi için; çalışanlarla, emeklilerin aynı esaslara tabi olmaları ek gösterge uygulaması, yaş haddine bağlı olmayan emeklilik hakkı, makam tazminatı, Kore-Kıbrıs aylıkları, prime dayanmayan sağlık yardımları, Hazine adına yapılan görevler,

emeklilerin devlet hizmetinde çalışmaya devam etmeleri gibi uygulamalar konularında düzenlemeler yapılmalıdır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

6245 Sayılı Harcırah Kanunu'na göre emekliye ayrılan iştirakçilere veya bunların dul ve yetimlerine son görev mahalleri ile yurtiçinde ikametgâh olarak belirledikleri yerlere kadar gündelik, vasıta ücreti ile aile ve yer değiştirme masrafları karşılığı olarak kurumlarınca harcırah ödemesi yapılmasının suiistimallere yol açtığı, kurum ve iştirakçiler arasında ihtilafa sebebiyet verdiğiinden bu uygulama ya kaldırılmalı veya ıslah edilmelidir.

Emeklilerin hem emekli aylığı alıp, hem de görev yapması sosyal güvenlikle bağdaşmayan bir uygulama olarak görülmektedir. Emekli Sandığı Kanunu yeniden düzenlenerek bazı görevlerde bulunanların hem emekli aylığı almaları hem de kamu kurumlarında çalışmalarını engellenmelidir.

Emekli, dul ve yetimleri açısından farklılık yaratan vazife malullüğü uygulaması yöneticilerin sübjektif uygulamalarına imkân vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Fiili hizmet zammı konusunda çıkan ihtilafları önlemek için uygulamanın çerçevesi belirlenmelidir. Gerçek hizmet sürelerinin borçlandırılması ve ihyalarında yapılan hesaplamalarda gerçek aktüeryal değer ve ölçüler esas alınmalıdır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2004).

5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu sürekli yapılan değişikliklerle karmaşık bir hal almış ve uygulamada güçlükler yaşanır olmuştur. Kanunun ve eklenen ek ve geçici maddelerin sistematik bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Sağlık hizmetlerinde Sandık kesenek almamaktadır. Bu duruma son verilmeli ve iştirakçilere sağlık hizmetlerinden yararlanma karşılığında pirim ödeme zarureti getirilmelidir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Uzun bir hazırlık ve arayışın neticesinde 1999 yılından beri aşama aşama hayata geçirilmeye çalışılan sosyal güvenlik reformunun başarısı kamu mali dengesi de dahil olmak üzere makro ekonomik alan bakımından büyük önem taşımaktadır.

Reform arayışları kapsamında bazı çevrelerce çözüm olarak sunulan sosyal güvenlik sisteminde özelleştirme önerilerinin az işleyen demokrasi, piyasa ekonomisinin yeteri kadar gelişmiş olmaması, kayıt dışının fazlalığı, sosyal korumadan yararlanamayan kitlenin büyüklüğü nedeniyle toplumsal eşitsizlik hatta sosyal statüler bakımından uçurumların yaratacağı düşünülerek kısa sürede tartışmaların gündeminden düşmüştür.

4447 Sayılı Kanun'la bir takım iyileşmeler sağlanmışsa da Emekli Sandığı ile ilgili geniş tedbirlere yer verilmemesi ve Emekli Sandığı'nın sosyal güvenlik kuruluşu olma vasfından uzaklaşması nedeniyle başta Emekli Sandığı olmak üzere sosyal sigorta kuruluşlarının finansman açığı devam etmektedir. Kimi dönemlerde kısa vadeli çözümler nedeniyle açıklar azalma trendine girmişse de maksimum düzeyde kapatılamamış, prim tahsilâtında maksimum noktaya ulaşamamıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan reform önerisi kamuoyunun tartışmasına sunulmuş olmakla beraber reformun finansman boyutuna yer verilmemiştir. Yeni teşkilatlanma kapsamında Bilgi Teknolojileri ve Operasyon Merkezi'nin kurulacağı belirtilmişse de söz konusu merkezin ülke çapındaki ağıının nasıl oluşturulacağı, finansman, nitelikli eleman gibi olmazsa olmazlarının nasıl temin edileceği hususlarına değinilmemiştir. Özellikle finansman sorunu çözülmeyen sırf reform çabasıyla sosyal güvenlik kuruluşlarını lağvederek yeni bir yapı meydana getirmeye çalışmak hem sistemi tekrar sürdürülemez hale getirecek, hem de toplumsal kaosa neden olacaktır.

Katma bütçeli kuruluşların genel bütçeye geçirilmesi çalışmalarını gündemdeyken SSK ve Bağ-Kur prim borçlarının tahsilinde ilçeler düzeyine kadar ülke genelinde iyi bir örgütlenmesi bulunan Maliye Bakanlığı teşkilatından yararlanılması hatta bu konuda Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında Kanunun ilgili maddelerinde faydalanılması prim tahsilât oranının yükselmesini sağlayabilecektir.

Primlerin finansmanı noktasında ise devletin finansmana katkısı şarta bağlanmalı, kayıt dışılığı azaltıcı, tahsilât oranını arttırıcı önlemlerle birlikte örneğin işveren ve çalışanın prim ödeme şartına bağlı olarak devlet prim ödemeye katkıda bulunmalıdır.

Etkin prim tahsilâtı, devletin prim ödeyerek sistemin finansmanına katılması, fon birikimlerinin oluşturularak ikinci ayak sosyal güvenlik kuruluşlarının oluşmasına kapı aralanması, fon birikimlerine gönüllü katılım esası getirilerek toplumsal tasarrufun teşvik edilmesi, yoksullukla etkin mücadele ve kamu kesimi ile Emekli Sandığı'nda ayrıcalıkların kaldırılması durumunda tek çatı yaklaşımının getireceği bürokrasi ve finansman açığının göze alınmasına gerek kalmadan mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliğine gidilerek sosyal güvenlik sistemi sürdürülebilir hale getirilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Akkaya,Yüksel, Sosyal Güvenlik Versus Demokratik Uzlaşma, http://geocities.com/ceteris_paribus_tr/y-akkaya5.doc, Erişim Tarihi:15.12.2004.

Alper(a), Yusuf, Yeni Bir Yüzyıla Girerken Yeniden Yapılanmanın Eşiğindeki Sosyal Güvenlik, <http://cmis.org.tr/dergi/2mak992.doc>,Erişim Tarihi:13.12.2004.

Alper(b), Yusuf, Tek Çatı Yaklaşımı Sosyal Güvenlik Sistemimiz İle İlgili En Önemli ve Acil Mesele Değildir, http://www.disk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=721&id=43, Erişim Tarihi:13.12.2004.

Araz, Melih, Sosyal Güvenlik Sistemine Bir Alternatif : Herkesin Kazandığı Model, <http://www.tusiad.org./yayin/gorus/33/htm/secb.htm>, Erişim Tarihi:07.01.2005.

Arıcı (a), Kadir, Sosyal Güvenlik Sistemimiz İçin Yeni Bir Tecrübe: Özel Emeklilik Fonları, www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=423&id=25, Erişim Tarihi:10.11.2005.

Arıcı (b), Kadir, Sosyal Güvenlik Sisteminde Bir Reformun Gerekliliği Tartışması Üzerine Notlar, www.harb-is.org.tr/mediakasimdosya3.doc, Erişim Tarihi10.11.2005.

Aslan, Zeliha. Hiçbir Tarafı Memnun Edemeyen Reform, İtovizyon, Yıl 3, Sayı 28, Mayıs 2005.

Bilişim Şurası, e-Sosyal Güvenlik Çalışma Grubu Final Raporu, 2004, <http://www.bilisimsurasi.org.tr/turkiye/docs/esosyalguvenlik01042004.doc>, Erişim Tarihi:15.10.2005.

Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, ‘Sosyal Güvenlik Sistemi’, <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2004bgerekce/bolum8.htm>, ErişimTarihi:14.11.2005.

ÇALIŞMA BAKANLIĞI, Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform, <http://www.harb-is.org.tr/media/sos.guv.tas.pdf>, Erişim Tarihi:12.11.2005.

Çelik, Abdulhalim. ‘SSK’da Üçlü Finansman Esası Uygulanmalı’, www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=722&id=43, Erişim Tarihi:01.12.2005.

Çelik, Nuri, İş Hukuku Dersleri, İstanbul, Beta Yayınları, 1994.

Çubuk, Ali, Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik, Ankara, Gazi Üniversitesi,1986.

Danışoğlu, Emel, Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı, www.ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf, Erişim Tarihi:10.11.2005.

Dilik, Sait, Türkiye’deki Sosyal Güvenlik Sistemi, 8. Sosyal Piyasa Ekor Sempozyumu, Sosyal Güvenlik Sosyal Piyasa Ekonomisinin Vazgeçilmez Bir Parçasıdır, Ankara Konrad Adenaur Vakfı Türkiye Temsilciliği, (Sistem) 1992.

Ekici, M.Sena, Karakaş, Mehmet, Sosyal Güvenlik Sistemimizin sorunları ve Öneriler, Öneri Dergisi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:8, Cilt:2, Yıl: 4, Sayfa:73,İstanbul 1997

Ekin, Nusret, Alper, Yusuf, Akgeyik, Tekin, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeni Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma. İstanbul. İstanbul Ticaret Odası Yayın no: 1999/69, 1999.

Emekli Sandığı Kanunu, www.emekli.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.10.2005.

Gök, Abdulkerim, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı, SSK Örneği, Marmara Üniversitesi S.B.E., Maliye Teorisi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1998.

Gök, Abdulkerim, Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 11, Yıl:5, Cilt:2, İstanbul, Ocak,1999.

Güven, Ramazan, Sosyal Sigortalar Kurumunun (SSK) Finansal Sorunları ve buna ilişkin çözüm önerileri, ([www.http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/guvenr/ssk1.doc](http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kit/guvenr/ssk1.doc)), 1997, Erişim Tarihi: 05.01.2006.

Güzel, Ali, Okur, Ali Rıza, Sosyal Güvenlik Hukuku, İstanbul. Beta Yayınları.1994.

Güzel, Ali, Sosyal Güvenlik Vetosu Haklı, www.radikal.com.tr, 19.05.2006, Erişim:20.05.2006

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Reform Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir? Niçin Gereklidir? www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf , Erişim Tarihi: 12.11.2004.

Karakaş, Mehmet, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kamu Açıklarına Etkisi, İstanbul Üniversitesi S.B.E., Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1997.

Kocacık, Faruk, Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi. cilt:25, No:2, s.193-199, Aralık 2001.

Koç, Muzaffer, ‘Sosyal Güvenliğin Kökeni’, http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=217 , 2003, Erişim Tarihi:15.11.2005.

Koray, Meryem, Sosyal Politika, Bursa, Ezgi Kitapevi Yayınları. 2000.

Mai ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, ‘Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisine İlişkin DİSK’in Değerlendirme Raporu’, www.antimai.org/cy/disksosguv.htm-77k, Erişim Tarihi:12.11.2005.

Öyken, Halil Kağan, ‘Primli Primsiz Sistemde Tek Çatı Sosyal Güvenlik’ http://www.alomaliye.com/halil_kagan_primli_primsiz.htm Erişim Tarihi:17.12.2004.

Özaydın, Mehmet Merve.’Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Düşündürdükleri’. <http://www.harbis.org.tr/media%5Cagudosya3.DOC> Erişim Tarihi:13.12.2005.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/sosyalgu/oik604.pdf>, Erişim Tarihi:13.12.2004.

Seyyar Ali, 'Sosyal Hizmetler', www.sosyalsiyaset.com/documents/sh.htm Erişim Tarihi:01.11.2005.

Şahin Mustafa 'Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları Üzerine', http://www.isguc.org/arc_view.php?ex=219 Erişim Tarihi:13.12.2004.

Teksöz, A. Tuncay, 'Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform' http://www.disk.org.tr/isveren_sayfa.asp?gazi_id=719&id=43 Erişim Tarihi:01.11.2005

Tezel, Ali 'Sosyal Güvenlik Reformuna Nereden Başlamalı'.www.harbis.org.tr/media/kasimdosya2.doc , Erişim Tarihi:12.11.2005.

Tisk, Dünya'da Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye, TİSK, Yayın no:11, Ankara, 1994.

Tisk, 'Avrupa Birliği'nin Sosyal Politika Gündemi' Avrupa Komisyonu'nun Konsey, Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Bölgeler Komitesi'ne Sunduğu Bildiri, Eylül, 2000, <http://www.disk.org.tr/download/yayinlar/abspg.zip> Erişim Tarihi:14.11.2005.

Tokat, Mehmet, 'Türk Sağlık Sisteminin Ekonomik Boyutu', <http://www.easo.org.tr/html/TUR/asomedy/subat2004/dosyasub2004.html>, Erişim:14.11.2005.

Tokol, Aysen, Sosyal Politika, Vipaş A.Ş., Bursa, 2000.

Tuncay, A. Can, 'Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri',Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.İstanbul, s:42, 1984.

Tuncay, A. Can, TÜSİAD'ın Sosyal Güvenlik Raporunun Ardından, <http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak981.htm> , Erişim Tarihi:13.12.2004.

TÜRK-İŞ,'Genel Sağlık Sigortasına İlişkin Yasa Taslakları Ve SSK'nın Gelecekteki Muhtemel Durumu', <http://www.turkis.org.tr/yazi.php?yad=71&kat=115> Erişim Tarihi:14.11.2005.

TÜRK-İŞ Raporu, Sosyal Güvenlik Reformu Hakkında,<http://www.harbis.org.tr/media/sosyalguvenlikraporu.doc> , Erişim Tarihi:13.11.2005.

Türk İş Yıllığı, Cilt:1, S.288.

TÜSİAD Raporu, Türk Emeklilik Sisteminde Reform, Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382, İstanbul, Kasım 2004.

Uslu, Salim, Çalışma Gündemindeki Konulara İlişkin Görüş ve Öneriler, İlke Emek Yayınları, Ankara, ss:60, Nisan 2004.

Üçer, Ali Rıza, Oğan, Cihat, SSK Gerçeği ve Sosyal Güvenlik Reformunun Perde arkası, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/08.pdf>, Erişim Tarihi: 01.01.2006.

Yazıcı, Erdinç, 'Osmanlı'dan Günümüze Türk İşçi Hareketi', İlke Emek Yayınları, Ankara, 2004.

Yıldız, Selver, Çalışma Hayatı ve Sosyal Güvenlik, <http://isguc.org/selver1.htm> Erişim Tarihi:20.12.2004.

Yüksek Denetleme Kurulu, Sosyal Güvenlik Kuruluşları
(Rapor),Ankara,2002,http://www.ydk.gov.tr/Genel_Rapor_2000/icindekiler.htm
Erişim Tarihi: 16.12.2004.

www.emekli.gov.tr,

ÖZET

Kurumsal yapılanmaya son elli yılda geçen Türk Sosyal Güvenlik Sistemi aslında azımsanmayacak yol kat etmesine rağmen son yıllarda bir açmazın içine düşmüştür. Sistem bu haliyle Hazine katkısı olmadan ayakta duramayacak, dolayısıyla sürdürülemez durumdadır. Sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu açmazlara çözüm bulunması gereği uzun yıllardan beri tartışılmakla birlikte bu konuda 08.09.1999 tarih ve 4447 sayılı yasa ile ilk adım atılmıştır.

Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra her ne kadar özellikle SSK ve Bağ-Kur bakımından mali göstergelerde iyileşme gözlenmişse de bu iyileşme kısa süreli olmuş, hem Emekli Sandığı'nın var olan problemlerine kalıcı çözüm bulunamamış, hem de SSK ve Bağ-Kur'un düzelmekte olduğu gözlenen mali yapıları Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin de etkisiyle yeniden bozulmuştur. Sosyal Güvenlik Sistemi'nin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nca ilgili kurum ve kuruluşların katkısıyla hazırlattırılan reform taslağı kamuoyunun tartışmasına sunulmuştur.

Tek çatı yaklaşımının altyapı ve finansman eksiklikleri nazara alındığında mevcut kurumların özerk yönetime kavuşturularak ıslahı ve sistemin sürdürülebilir olmasının önündeki sorunlara birebir ve kalıcı çözümler getirilmesi, hem daha ekonomik hem de daha işlevsel olacaktır.

SUMMARY

Turkish Social Security System that has been in institutional formation for recent fifty years in fact has improved very much but in the last years it is in a dilemma. System, with these circumstances, can not stand consequently; can not go on without Treasury contribution. The requirement to find out solution to the dilemmas of Social Security System has been argued for many years, first step for this subject was the law dated on 08.09.1999 and numbered 4447.

As the law has come into force there was a recovery especially in fiscal aspects of Social Insurances Institution (SSK) and Bağ-Kur, but this recovery lasted short. Also the existing problems of Pension Fund could not be solved permanently, and the fiscal problems of Social Insurances Institution and Bağ-Kur that seemed to be well went to bad again with the influence of the crisis of November 2000 and February 2001. In the re-formation studies of Social Security System the outline of reform prepared by Ministry of Labour and Social Security with the help of relevant and institutions has been put in the discussion of public opinion.

Taking into the consideration of deficiencies of infrastructure and financing of the one-roof approach the amelioration of the existing institutions by autonomous management and to find out permanent solutions to all of the problems to carry on the system will be more economical and more functional.