

**T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN
GELİŞİMİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI SORUNU**

Gürkan BİLMAN

Yrd. Doç .Dr. Birol KOVANCILAR

MANİSA

2007

ÖZET

Ülkemiz için 1980’li yıllar ekonomik ve mali alanda olduğu gibi diğer sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda da önemli gelişmelerin ve değişimlerin ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Bu gelişme ve değişimler 2000’li yıllara da sarkarak devam etmiştir. Bu çerçevede söz konusu yıllarda sosyal güvenlik hizmetleri açısından da bazı gelişmeler yaşanmıştır.

Sosyal Güvenliğin amacı, kısaca kişileri sosyal risklere karşı korumaktır. Söz konusu riskler sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve hizmetlerle karşılanmaya çalışılmaktadır. Esasen ülkemizde Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren devlet, yarı kamusal mal olarak da nitelendirilen sosyal güvenlik hizmetlerinin hızla geliştirmeye ve gerekli teşkilatı kurmaya yönelmiştir. Zaman içinde ekonomimizin gelişmesine, istihdam edilen nüfusun artmasına, devlet anlayışındaki değişmelere vb. bağlı olarak sosyal güvenlik hizmetleri toplumun daha büyük kesimine yayılırken sosyal güvenlik kurumları da daha büyük organizasyonlar haline gelmişlerdir. Ne var ki, söz konusu hizmetlere ilişkin sağlıklı bir finansman yapısının oluşturulamaması ülkemizdeki sosyal güvenlik kurumlarını bir çıkmazla karşı karşıya getirmiştir.

Bu konuların değerlendirildiği çalışmada önce ülkemizdeki sosyal güvenlik hizmetlerinin genel durumu üzerinde durulmuş, ancak değerlendirmeler sosyal güvenlik sisteminin tüm boyutlarını kapsamak yerine, primli sosyal güvenlik sistemi ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle üç büyük sosyal güvenlik kurumumuzun 1980 sonrası mali yapıları ve gelişimi ele alınmış, bundan sonrada bu üç kurumun ortak mali sorunları dikkate alınarak, kurumların mali yapılarının güçlendirilmesine yönelik öneriler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

For our country, 1980's are the years that there are many developments and changes, political and cultural areas behind economic and financial areas. These developments and changes went on 2000's. In this perspective, in those years, some developments occur at social security services, too.

The aim of social security is briefly, protecting human being against social risks. The risks are tried to be covered with social insurances, social aids and services. Especially, in our country, the government focused on developing social security services named as semi governmental goods and setting necessary organizations starting from the first years of the republic. In the course of time, while social security services were expanding on big parts of society, social security organizations got bigger depending on economic development, increasing number of employed people and changes in state opinion. However, because there is no healthy financial structure related with those mentioned services, the social security organizations in our country have not overcome many challenges.

In this thesis, those mentioned subjects has been evaluated. Firstly, general situation of social security services has been mentioned, but evaluations have been restricted with "social security system with Premium" in place of all dimensions of social security system. Therefore, the financial structure and development of our three big social security organizations have been evaluated and then, suggestions related with strengthening the financial structures of these organizations have been tried to be expressed.

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması Sorunu” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmıő olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

... /... /2007

Gürkan BİLMAN

Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum.

Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir.

Kaynak gösterilmek şartıyla tamamının fotokopisi alınabilir.

Tarih :

İmza :

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 19/10/2006 tarih ve 19/9 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü Öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Programı öğrencisi Gürkan Bilman'ın "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması Sorunu" konulu tezi incelenmiş ve aday 28/03/2007 tarihinde saat 11.00'de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 80 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN

Yrd.Doç.Dr. Birol KOVANCILAR

(Danışman)

ÜYE

Yrd.Doç.Dr. Tülin CANBAY

ÜYE

Yrd.Doç.Dr. Cevdet KAYALI

Evet

Hayır

***Tez, burs, ödül veya Teşvik Prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

ÖNSÖZ

Her insanın hayatta kendini geliştirerek kalıcı bir şeyler bırakması kadar güzel bir şeyin olmayacağı düşüncesiyle uzun yıllar önce başladığım ancak çeşitli nedenlerle ara vermek zorunda kaldığım yüksek lisans eğitimimin son aşaması olan bu çalışmamın sonunda ortaya çıkan “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması Sorunu” konulu tezimin bilimsel açıdan küçük bir çaba olsa da benim için önemi oldukça büyüktür.

Tezime geçmeden önce; eğitim hayatımın her aşamasında bana yeni kapılar açan tüm hocalarıma, yüksek lisans eğitimim sırasında hayata başka yönlerden bakmasını gösteren Prof.Dr. N. Birol MUTER, Prof.Dr. Hüseyin KARAKAYALI, Prof.Dr. A.Kemal ÇELEBİ, Prof.Dr. Süreyya SAKINÇ hocalarım ile bana tezimde danışmanlık yaparak değerli zamanını ayıran Yrd.Doç.Dr. Birol KOVANCILAR hocama en içten teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca; bu güne kadar yüksek lisans çalışmalarımda kimsenin göstermediği anlayışı gösteren Hv.Mly.Alb.F.Avni ÜÇÖK’a tez yazımında bana yardım eden Hv.Mly.Kd.Üçvş.H.Emrah DİNAR’a, her zaman dualarını benden esirgemeyen annem Havva BİLMAN’a ve hayatın her aşamasında bana destek olan tüm güçlülere birlikte göğüs gerdiğim eşim Dr. Fulya BİLMAN ile şu an anlamasa da kendisi ile geçireceğim zamanlarından fedakarlık eden oğlum Oğuz BİLMAN’a da sonsuz teşekkürlerimi sunmayı bir vefa borcu bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET (TÜRKÇE)	ii
ÖZET (İNGİLİZCE)	iii
YEMİN METNİ	iv
TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	vi
ÖNSÖZ	vii
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xiv
TABLolar – GRAFİKLER – DİYAGRAMLAR LİSTESİ	xv
GİRİŞ	xvi

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ KAVRAMLARI

I.	SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	1
A.	SOSYAL GÜVENLİK YÖNTEMLERİ	4
B.	DAR ANLAMDA SOSYAL GÜVENLİK	6
C.	GENİŞ ANLAMDA SOSYAL GÜVENLİK	7
D.	TEHLİKE (RİSK) KAVRAMI	8
E.	TEHLİKE ÇEŞİTLERİ	8
1.	Bireysel Tehlikeler	9
2.	Ekonomik Tehlikeler	9
3.	Doğa Faktörlerinden Kaynaklanan Tehlikeler	9
4.	Yaratılıştan Kaynaklanan Tehlikeler	10
F.	TEHLİKE'NİN ORTAYA ÇIKARABİLECEĞİ ZARARLAR	10
1.	Varlık Zararları	10
2.	Çalışma Gücü Zararları	11
G.	TEHLİKE'YE KARŞI MÜCADELE KAVRAMI	12
H.	TEHLİKE'YE KARŞI MÜCADELE ŞEKİLLERİ	12

1.	Tehlike Ortaya Çıkmadan Önce Yapılan Mücadele	12
a.	Ferdi Mücadele	13
b.	Toplumsal Mücadele	13
2.	Tehlike Ortaya Çıktıktan Sonra Yapılan Mücadele	13
a.	Ferdi Mücadele	13
b.	Toplumsal Mücadele	14
II.	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ KAVRAMI	14
A.	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİ MEYDANA GETİREN UNSURLAR	16
1.	Tasarruf	16
2.	Diğer Unsurlar	16
a.	Yardım	16
b.	Sorumluluk	17
c.	Karşılıklı Sosyal Yardım	18
d.	Özel Sigortalar	19
B.	SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI	19
1.	Prim Gelirleri	20
2.	Devlet Yardımları	20
3.	Vergi Gelirleri İle Finansman	20
C.	SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER	21
1.	Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi	21
2.	Dağıtım Yöntemi	22

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

I.	DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	24
A.	SANAYİ DEVRİMİ ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK	24
B.	SANAYİ DEVRİMİ SONRASI SOSYAL GÜVENLİK	25
1.	Biriktirme Sandıkları	27
2.	İşveren Sorumluluğu	27

3.	Sosyal Sigortalar	28
C.	20 YY'DA SOSYAL GÜVENLİK VE GELİŞİMİ	29
1.	Sosyal Güvenlik Yasası	29
2.	Atlantik Paktı	30
3.	Beveridge Raporu	30
4.	Philedelphia Bildirgesi	32
5.	İnsan Hakları Sözleşmesi	32
6.	Uluslararası Çalışma Teşkilatının 102 Sayılı Sosyal Güvelliğin Asgari Normları Sözleşmesi	32
7.	Uluslararası Nakliyat İşlerinde Çalışan İşçilerin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi	33
8.	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel haklar Milletlerarası Sözleşmesi	33
9.	Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması İçin Uluslararası Bir Sistem Kurulmasına Dair 157 Nolu Sözleşme	34
10.	Uluslararası Çalışma Teşkilatının Sosyal Güvenlik İle İlgili Diğer Sözleşme ve Tavsiye Kararları	35
11.	Sosyal Güvenlik İle İlgili Hükümlere Sahip Sözleşme ve Tavsiye Kararları	35
D.	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNE İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI	37
1.	ABD'deki Uygulamalar	37
2.	İngiltere'deki Uygulamalar	38
3.	Fransa'daki Uygulamalar	39
4.	İtalya'daki Uygulamalar	41
5.	Almanya'daki Uygulamalar	42
6.	Singapur'daki Uygulamalar	43
7.	Şili'deki Uygulamalar	43
8.	Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Arasındaki Uygulama Farklılıkları	44
II.	ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	45
A.	OSMANLI DÖNEMİNDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ	45
1.	Aile İçi Yardımlaşma	46
2.	Meslek Kuruluşları Aracılığıyla Sunulan Hizmetler	46

3.	Sosyal Yardımlar	47
B.	CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ	48
C.	GENEL OLARAK MEVCUT SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARIMIZ	52
1.	Düzenleyici Kuruluşlar	52
2.	İlgili Kuruluşlar	53
3.	Tamamlayıcı Kuruluşlar	54
4.	Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	54
5.	Emekli Sandığı (ES)	57
6.	Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR)	59
7.	506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. Maddesi Kapsamındaki Sandıklar	61
D.	TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI SORUNU

I.	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YENİDEN YAPILANDIRILMA SORUNU	66
A.	GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU	67
1.	Gelişmiş Olan Ülkelerde Yeniden Yapılandırma Sorunu	67
2.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Yeniden Yapılandırma Sorunu	70
II.	SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI	72
III.	TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU VE REFORM İHTİYACI	80
A.	TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU	80
B.	SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ REFORM İHTİYACININ NEDENLERİ	81
1.	Nüfus Yapısındaki Değişim	81
2.	Mevcut Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması	84

3.	Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açığının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkileri	87
4.	Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınamaması	91
5.	Mevcut Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları	92
6.	Popülist Politikalar	96
IV.	ÖNERİLEN REFORM ALTERNATİFLERİ VE YAPILAN REFORMLAR	96
A.	ÖNERİLEN REFORM ALTERNATİFLERİ	97
1.	Mevcut Sistemlerin Islahı	97
2.	Finansman Yönteminin Değiştirilmesi	98
3.	Kamu Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Munzam Sandıklara Devri	98
4.	Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi	99
5.	Türkiye İçin Önerilen Reform Alternatifleri	99
B.	YAPILAN REFORMLAR	101
1.	4447 Sayılı Reform Kanunu	101
2.	5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu	104
V.	ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	108
1.	Temel Sosyal Güvenlik Yasası	108
2.	Tek Ayaklı Sistemden Çok Ayaklı Sisteme Geçiş	109
3.	Tek Çatı Altında Toplanma	110
4.	Genel Öneriler	111
	SONUÇ	117
	KAYNAKÇA	119

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Bağ-Kur	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız alışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ES	: T.C. Emekli Sandığı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GVK	: Gelir Vergisi Kanunu
HM	: Hazine Müsteşarlığı
İLKSAN	: İlkokul ğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
ILO	: Uluslararası alışma rgt
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
KOBİ	: Küçük ve Orta Boy İşletmeler
KVK	: Kurumlar Vergisi Kanunu
MB	: Maliye Bakanlığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma rgt
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TABLÖLÄR

Tablo 1 : Nüfusun Sosyal Güvenlik Açısından Dağılımı (2001)	64
Tablo 2 : 1989-2005 Döneminde SSK,ES ve BAĞ-KUR'a Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler	78
Tablo 3 : Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri	79
Tablo 4 : Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Finansman Sorunları	80
Tablo 5 : Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı	82
Tablo 6 : Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksulluk Oranları	85
Tablo 7 : Hane Halkı Fertlerinin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk Oranları	86
Tablo 8 : İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yoksulluk Oranları (2002)	87
Tablo 9 : 2004 Yılı İtibari İle Konsolide Bütçe Sosyal Güvenlik Transferlerinin Güncel Değeri	88
Tablo 10 : 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Amaçları	105

GRAFİKLER

Grafik 1 : Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Aktif/Pasif Dengesi	76
Grafik 2 : Sosyal Güvenlik Sistemi Göstergeleri	83
Grafik 3 : Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri	88
Grafik 4 : Türkiye'de Gelir Dağılımı	89
Grafik 5 : SSK Genç Emekliler	93
Grafik 6 : Emeklilikte Geçen Süre	94

DİYAGRAMLAR

Diyagram 1 : Yapısal Problemler Diyagramı	73
---	----

GİRİŞ

Sosyal güvenlik, bireylerin istek ve iradeleri dışında oluşan sosyal risklerin, kendilerinin ve geçindirmekle yükümlü oldukları kişilerin üzerlerindeki gelir azaltıcı ve harcama artırıcı etkilerini azaltmak ve kişilere sağlıklı ve asgari bir hayat standardını garanti edebilmek olarak tanımlanabilir. Sosyal güvenlik bir anlamda insanların buldukları toplumlarda insan onuruna yakışır bir şekilde, başka insanlara muhtaç olmadan yaşamalarının ve kişisel özgürlüklerinin teminatıdır. İnsanlık tarihinin her döneminde, bireyler kendilerini bir takım risklere karşı korumak ihtiyacı duymuşlardır. Bu anlamda sosyal güvenlik kavramı insanlık kadar eski bir olgudur ve tarih boyunca toplumsal hayatın önemli bir parçası olmuştur.

Sosyal güvenlik sistemleri toplumda yoksulluğu ve gelir dağılımındaki eşitsizlikleri önlemede ve toplumsal huzuru sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Bugün dünyanın bütün ülkelerinde bir sosyal güvenlik sistemi mevcuttur. Bu durum, amacı toplumda sosyal güvenliği sağlamak olan bir kurumsal yapının varlığının, bağımsız ve modern bir ülke olmanın ön koşulu olduğunu göstermektedir. Sosyal güvenlik kavramını sosyal hizmetler, sosyal yardımlar ve sosyal sigortalar olarak üç ana mekanizmadan oluşan bir olgu olarak incelemek mümkündür.

Sosyal hizmetler insanların kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi ve manevi sosyal yoksunluklarının giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, insanların kendilerine daha yeterli hale gelmelerinde ve başkalarına bağımlı olma hallerinin önlenmesinde, aile ilişkilerinin güçlenmesinde, birey, aile, grup ve toplumların sosyal işlevlerini başarıyla yerine getirmelerinde yardımcı olmak; insanların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini sağlamak amacıyla gerçekleştirilen koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici, değiştirici-geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür.

Sosyal yardımlar, yerel ölçüler içinde minimum düzeyde dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından yoksun kalmış bireylere,

muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve onları kendi kendilerine yeterli hale getirmek amacını taşıyan aynı-nakdi nitelikteki geçici veya sürekli, sistemli ve düzenli karşılıksız yardımlardır.

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

Sosyal güvenlik sistemlerinin kurumsal gelişimini incelerken, 19.yüzyılın son çeyreğinden itibaren sanayi devrimini yaşayan ülkelerde gördüğümüz sosyal güvenlik sistemini başlangıç noktası olarak alabiliriz. Daha sonraki dönemlerde bugün birçok ülkede gördüğümüz sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılmış ve sosyal güvenlik sistemi devletin, gönüllü kuruluşların ve sendikaların yaptıkları yardımlardan oluşan yapısından çıkıp, sosyal sigortaların öne çıktığı bir yapıya dönüşmeye başlamıştır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin devamlılığının garantilenmesi ve daha yüksek sosyal güvenlik standartlarının sağlanması için, kamu tarafından yapılan harcamalar artmıştır.

Daha sonraki yıllarda insanların daha iyi yaşam şartlarını ve sağlık hizmetlerini talep etmeleri sonucunda Avrupa'da sosyal refah devleti kavramı ortaya çıkmıştır. Refah dönemi diye de bilinen ve 1975 yılına kadar süren bu dönemde genel olarak bütün devletlerin sosyal güvenlik alanındaki görev ve sorumlulukları artmıştır. Aynı dönemde değişik ülkelerde uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve bu ülkelerde devletin sosyal güvenlik konusunda benimsediği sorumluluklar değişiklik göstermiştir. Örneğin, İngiltere, İsveç ve Danimarka gibi kimi ülkeler çoğunlukla devlet bütçelerinden genel vergilerle finanse edilen ve toplumun bütünü kapsayan sosyal güvenlik sistemlerini benimsemişler; buna karşılık Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkeler ise sistemlerini sosyal sigortalar çerçevesinde düzenlemişlerdir.

Günümüz sosyal güvenlik sistemlerinin gelişmesine öncülük eden en önemli ülke Bismark Modeli'nin geliştirildiği Almanya olmuştur. Almanya'yı, Beveridge Modeli'nin uygulandığı İngiltere ve daha sonra Kara Avrupası, Kuzey ve Güney

Amerika ve Asya ülkeleri izlemiştir. Bugün gelişmekte ve gelişmiş olan ülkelerin çoğunda benimsenmiş olan sistemlerin ortak özelliği ise, sosyal sigortacılık anlayışının hakim olmasıdır. 1970'lerin ikinci yarısından sonra birçok gelişmiş ülkedeki sosyal güvenlik sistemleri değişen toplumsal ihtiyaçlar sonucu ciddi mali krizlerle karşılaşmış ve köklü reformların yapıldığı yeni bir evreye girmişlerdir.

Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal güvenlik sistemlerinin var oluş sebebi bireylerin kazançlarını ve çalışma yeteneklerini etkileyen risklere karşı bireyleri korumak ve bu tür risklerin zararlarını telafi etmeye çalışmaktır. Bu risklerin kapsamı yıllar boyunca her ülkede ülkenin koşullarına göre değişimlerden geçmiştir. Yirminci yüzyılın son yarısında ise, dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği bazı uluslararası standartların oluştuğu görülmektedir. Bunlardan en önemlileri 1948 tarihli “İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi”, 1952 yılında 35. Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilen “Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme”, diğer Uluslararası Çalışma Örgütü (İLO) sözleşmeleri ve Türkiye'nin 1976 yılında onayladığı Avrupa Sosyal Güvenlik Kodu'dur. Bu sözleşmelerde sosyal güvenlik sistemi içine alınması öngörülen sosyal riskler hastalık (hem tıbbi hem de parasal yardım), işsizlik, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile ödenekleri olarak sıralanabilir. Bu listeye en son olarak Almanya'da önerilen ve yaşlıların ve sakatların kendi evlerinde bakımlarını içeren “bakım sigortası”da eklenebilir. Birçok gelişmiş ülkede nüfusun büyük bir kısmı veya tamamı, bu sıralanan risklerin hepsine karşı sosyal güvenlik sistemleri altında korunmaktadır. Son 50 yıl içinde işsizlik sigortalarının verilme süreleri uzatılmış, sağlık hizmetlerinin standartları artırılmış, aylık bağlama miktarlarının enflasyona karşı endekslenmesi benimsenmiş ve düşük gelirli grupların yararlanması için karşılıksız sosyal güvenlik garantileri sağlanmıştır. Sosyal güvenlik hizmetlerinde sağlanan bu ilerlemeler aynı zamanda sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetlerinin artmasına da yol açmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ KAVRAMLARI

Siyasi rejimi ve ekonomik sistemi ne olursa olsun en gelişmişinden en geri kalmışına kadar bütün ülkeler, yeterli veya yetersiz, ancak mutlaka var olan kurumsal bir sosyal güvenlik sistemine sahiptir. Bu açıdan bakıldığı zaman sosyal güvenlik, bağımsız bir ülke olmanın ve modern devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Bir toplumu oluşturan bütün fertleri, doğumlarından ölümlerine kadar bütün hayatları boyunca ilgilendiren sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve gelişmiş ülkelerdeki refah devleti anlayışının ulaştığı en önemli zirve olarak kabul edilmiştir. Sosyal güvenlik, insanlara yaşadıkları toplum içinde insan onuruna yaraşır bir asgari hayat standardına garanti ederek, onları başkalarına muhtaç ve ihtiyaçlarının esiri olmaktan kurtarmakta ve şahsiyetlerinin gelişmesine yardımcı olarak, kişisel özgürlüklerinin teminatı olmaktadır.

I. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

İnsanlar hayatları boyunca hastalık, malullük, ölüm, işsizlik gibi çeşitli olaylarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu olayların meydana gelmesiyle ortaya çıkacak maddi kayıpların kişisel tasarruflarla karşılanması da çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Bu nedenle tarih boyunca insanlar, bu gibi tehlikelere karşı kendilerini güvence altına alan bir sisteme ihtiyaç duymuşlardır. İnsanların bu tehlikelere karşı geleceğini güvence altına alma ihtiyacı ise, sosyal güvenlik fikrini doğurmuştur.

Sosyal Güvenlik, insanın varlığı ile birlikte ortaya çıkmış bir ihtiyaç olduğu halde, ilk kez XX. Yüzyılın başlarında kullanılmaya başlanılmıştır.¹

“Kayzer Wilhelm – Bismarck ikilisi ile su yüzüne çıkan ve ‘tazmin’ edici bir yaklaşımla sosyal risklere yönelen bu yaklaşım, çok geçmeden kendisini sosyal politika yaklaşımına bırakmıştır. Sosyal risklerin, kapsamlı sosyal önlemlerle engellenmeye çalışılması, çağdaş uygulamaların da temelini oluşturmuştur.” Bu çağdaş uygulamalardan olan Sosyal Güvenlik Sistemi’nin ortaya çıkışı, müdahaleci devlet

¹ Sabri TEKİR., **İstikrar Politikası ve Emek Faktörü 91 Yılı Eğitim Seminerlerimiz**, Öz İplik-İş Sendikası Yayınları, 1992, s. 205.

anlayışı ile birlikte olmuştur. Sosyal Politika, Sosyal Güvenlik, Sosyal Hekimlik gibi kavramlarda yine bu anlayış sonucu ortaya çıkmıştır.²

Bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılan sosyal güvenlik kavramı, ilk olarak 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde kabul edilen 'Social Security Act' adlı bir yasa ile ele alınmıştır. Ardından William Beveridge daha ayrıntılı bir şekilde sosyal güvenliği ele alan ünlü Beveridge Raporu'nu hazırlamıştır. 1944 yılında Philadelphia'da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansında sosyal güvenlik kavramı daha geniş şekilde ele alınmış, böylece de teoride ve pratikte sosyal güvenliğin gerekliliği ortaya konmuştur.³

Sosyal güvenlik kavramı, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile de evrensel bir nitelik kazanmıştır. Beyannamenin 22. maddesinde "*her kişinin toplumun bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe ihtiyacı vardır...*" denilmektedir.

Sosyal güvenliğin ülkemizdeki gelişimine bakacak olursak, Türklerin geleneklerinde oldukça köklü ve güçlü bir şekilde yer alan dayanışma uygulamalarının, Türkiye'nin sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturduğunu ve Cumhuriyet döneminde de gelişerek kurumsallaştığını görmekteyiz:

1920'lerde, henüz Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu yıllarda sosyal politika kavramına önem verilmiş, 1923 sonrasında Atatürk devrimleri ile de, çağın gerektirdiği, haklara saygılı bir devlet ve toplum yapısı oluşturmaya çalışılmıştır. 1930'lardan başlayarak devletin, zayıf ekonomiyi güçlendirmeye yönelik müdahalesi, kamu iktisadi kuruluşlarının doğmasını sağlamıştır. Aynı dönemde Genel Sağlık Koruma Yasası (Umumi Hıfzısıhha Kanunu), Belediyeler Yasası, İş Yasası gibi yasalar çıkarılmıştır.⁴ Bu yasalar da günümüzdeki Sosyal Güvenlik Kurumlarının temelini oluşturmuştur.

"Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindedir" şeklindeki Anayasamızın 48. maddesinde sosyal devlet anlayışı çerçevesinde devletimizin sosyal

² A.Gürkan FİŞEK., **Sosyal Devletsiz Bir Sosyal Devlet**, [http:// www.fisek.org.tr.s.1](http://www.fisek.org.tr.s.1). (Erişim:11.12.2001.)

³ Cahit TALAS., **Sosyal Ekonomi (İşçilerin Geliri, İşsizlik, İş ve İşveren İlişkileri, Sosyal Güvenlik, Yönetime Katılma)**, 6.baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s. 324.

⁴ FİŞEK, a.g.e., s. 2.

güvenliğe verdiği yeri ve önemi ortaya koymaktadır. Genel olarak bu şekilde ele alınan sosyal güvenlik kavramı çok çeşitli tanımlamalara sahiptir. Bu tanımlamalardan bazıları şu şekildedir.

‘2005’e 5 Kala Türkiye’nin Hedefleri ve Yeniden Yapılanma” adlı çalışmada “*Sosyal Güvenlik genel bir kavram olarak, bireylerin ve toplumun bugünü ve yarınının güven altına alınmasını amaç edinen ve birbirleri arasında sıkı bir ilişki bulunan sistemler bütünüdür*” şeklinde tanımlanırken yine aynı çalışmada şu tanımlamaya da yer verilmiştir. “*Sosyal Güvenlik, herhangi bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı azalmış kişilerin başkalarının yardımına gerek kalmaksızın yaşama ve geçinme ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir*”⁵

Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK) ise; hazırlamış olduğu bir çalışmada sosyal güvenliğini şu şekilde tanımlamıştır: “*Ekonomik ve sosyal gelişmelerin zorunlu kıldığı bir garanti sistemi olan sosyal güvenlik; ülkede yaşayanlar arasında hiçbir ayırım gözetmeksizin toplumun bütün fertlerinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak tarzda, bugünlerini ve yarınlarını güvence altına almayı amaç edinmiş bir sistemler bütünüdür.*”⁶

Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) ise, sosyal güvenliğin devletin başlıca görevi olduğunu belirtmekte ve “*Devletin vatandaşların emniyet, hürriyet ve refahlarını temin, muhafaza ve geliştirme sebebiyle kurulmuş bir teşkilat olduğuna göre, onun başlıca görevi sosyal güvenliğini kurma ve geliştirmektir.*” demektedir.⁷

Bütün bu tanımlardan anlaşıldığı üzere, çağdaş uygarlığın bir simgesi olarak kabul edilen sosyal güvenliğin gerçekte varoluş nedeni, riskle karşılaşan ve yoksulluğa düşen bireye, asgari güvence sağlamaktır. Dolayısıyla “Sosyal güvenlik kavramının, aynı anda hem bir düşünceyi, hem de bu düşünceye işlerlik kazandıran kurumsal yapıyı yansıtması gerekmektedir.”⁸

⁵ ANAP, “2005’e 5 Kala Türkiye’nin Hedefleri ve Yeniden Yapılanma”, **Sosyal Güvenlik**, (Pamukkale Belgesi), , [http:// www.anap.org.tr/anap/dokuman/pamukale.htm.s.1](http://www.anap.org.tr/anap/dokuman/pamukale.htm.s.1) , (Erişim: 12.12.2001)

⁶ Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), **Sosyal Güvenlik**, [http:// www.tesk.org.tr](http://www.tesk.org.tr). (Erişim: 03.05.2002,)

⁷ Henry RICHARDSON., **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, (Çev.Turan Yazgan), İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1524, İstanbul Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.16.

⁸ Ali GÜZEL – A.Rıza OKUR., **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları No: 140/63, İstanbul, 1988, s.1.

Bundan dolayıdır ki, sosyal güvenlik kavramı, önceki kısımda yapıldığı üzere tek bir tanımlamaya sıkıştırılmamalı, hem dar anlamda sosyal güvenlik kavramı hem de geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı ortaya konmalıdır.

A. SOSYAL GÜVENLİK YÖNTEMLERİ

Sosyal güvenliğin tesisi için bazı teknik uygulamalara veya yöntemlere ihtiyaç vardır. Sosyal siyaset ve güvenlik hedeflerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan etkili model ve teknikler şunlardır:

- Sosyal Sigorta Sistemi
- Devletçe Bakılma.
- Kamusal Sosyal Yardım.
- Sosyal Tazminat.
- Sosyal Teşvik.

Sosyal güvenlik yöntemlerini, birbirinden ayırmak her zaman kolay olmamaktadır. Her birisinin, gerek hizmet programı, gerek finansman yapısı, gerekse hizmet anlayışı ve türü açısından kendine mahsus bazı özellikleri vardır. Bunun yanında, sosyal güvenlik yöntemleri ile ilgili olarak ülkeler arası terminolojide kavram kargaşalıkları da görülmektedir. Meselâ, Devletçe Bakılma kavramı yerine ülkemizde daha fazla "sosyal tazmin" deyimini kullanılmaktadır. Çocuk parası ve çocuk bakımı parası gibi devletçe herkese, yani varlıklı ailelere de sağlanan maddî destekler bir Refah Devleti olan Almanya'da Devletçe Bakılma kapsamında değerlendirilirken, ülkemizde bunlara benzer devlet destekleri olmadığı gibi, belirli sosyal kesimlere yapılan benzer destekler de Sosyal Teşvik olarak tanımlanmaktadır. Ülkelerin farklı iktisadî ve sosyal gelişmişliği, sosyal güvenlik yöntemlerinin boyutunu ve kavramsal içeriğini de etkilemektedir.

Çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinde söz konusu yöntemler, genellikle üç grup halinde ele alınmaktadır. Buna göre sosyal güvenlik yöntemleri; 1-Sosyal Sigorta, 2-Sosyal Yardım, 3-Sosyal Hizmet'ten oluşmaktadır.⁹

⁹ Ercan, DUYGULU: "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu", **İş ve Hukuk**, Yıl 30, Sayı 248, Ağustos-Eylül 1995, s.10.

Diğer taraftan sosyal güvenlik rejimleri, primli ve primsiz rejim şeklinde ikili bir ayrıma da tabi tutulabilir. Prim - karşı edim, nimet – külfet ya da fayda – maliyet esaslarına dayanan primli rejimlere örnek olarak; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur, 506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. Maddesine Tabi Sandıkları (ki bunların tümü sosyal sigorta tekniğini kullanmaktadır), primsiz rejimlere örnek olarak da; “Sosyal Yardım” ve “Sosyal Hizmet” yöntemlerini gösterebiliriz.

Biz bu çalışmada, ülkemizde primli rejimi oluşturan sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak sorunları ve çözüm önerileri üzerinde ayrıntılı olarak duracağımızdan, burada sosyal güvenlik sisteminin diğer ayağı olan primsiz rejimlere de kısaca değinmenin yararlı olacağını düşünmekteyiz.

Belirtmek gerekirse, diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de primli rejimlerin yanında primsiz rejimlerin sosyal güvenlik sistemimizin tamamlayıcısı olarak yerini aldığı ve uygulandığı görülmektedir. Kuşkusuz, primsiz rejimin belirleyici özelliğini, yardımlardan yararlananların, bu yardımlar için yapılan giderlere katılmamaları oluşturur. Bu rejimin finansmanı, sadece devlet bütçesinden karşılanır. Primsiz rejim, genellikle, primli rejimin kapsamı dışında kalmış, sosyal korunmaya en fazla gereksinimi bulunanlara hizmet götürmeyi amaçlar.¹⁰ Primsiz rejim çerçevesinde başvurulan en yaygın teknikler, “sosyal yardım” ve “sosyal hizmetler”dir.

Sosyal yardımların özelliği, yardıma muhtaç duruma düşen vatandaşlara devlet bütçesinden para yardımı yapılmasıdır. Bu yardımlar, zorunlu katılma ilkesine dayanmayan ya da katılma ile karşılığı arasında bir ilişki bulunmayan, genel devlet bütçesi ya da belirli bir amaca ayrılmış özel vergilerle finanse edilen kamu yardımları olarak tanımlanabilir.¹¹

Sosyal hizmetler ise; “Toplumun, kendi ellerinde olmayan nedenlerle yoksul ve muhtaç duruma düşen ya da bedenen veya ruhen bir eksikliğe uğrayan bireylerine, ülkenin genel şartları çerçevesinde insana yaraşır, çevreleri ile uyumlu bir hayat

¹⁰ Ali, GÜZEL - Ali Rıza, OKUR: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Ekim 2003, s.2.

¹¹ Şener, ÇAKICI; **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Sorunları ve Ekonomik İstikrar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2001, s. 18.

sürdürebilmeleri için maddi ve manevi, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik, devlet ve gönüllü özel kuruluşlar tarafından sağlanan hizmetlerdir.”¹²

B. DAR ANLAMDA SOSYAL GÜVENLİK

Dar anlamda sosyal güvenlik kavramı, bireye ve onun ailesine “ekonomik güvence” sağlamayı kapsamaktadır. Dolayısıyla dar anlamda sosyal güvenlik bireyin ekonomik güvencesini sarsan bir riskin ortaya çıkışında söz konusu olmakta ve ancak bu duruma karşı bir güvence sağlamaktadır.

Bireyin ekonomik güvencesini sarsan riskler ise, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 102 sayılı ve 1952 tarihli Sosyal Güvenliğin En az (Asgari) Normları Anlaşmasında açıklanmıştır.¹³

Yani, dar anlamda sosyal güvenlik, bireyin karşılayabileceği tüm risklere karşı değil de sadece fizyolojik, sosyoekonomik ve mesleki nitelikli sosyal risklere karşı güvence sağlamaktadır.

Bu bakış açısına karşın, farklı yazarlar dar anlamda sosyal güvenlik kavramına daha değişik açılardan bakmışlar ve bu yönde farklı tanımlar ortaya koymuşlardır. Buna göre dar anlamda sosyal güvenlik kavramı; bütün vatandaşları kapsamayıp, sadece çalışanların hastalık, işsizlik, yaşlılık veya kaza gibi durumlarla karşı karşıya kalması sonucu iş göremez, hastalıklı veya işsiz kalması halinde bu çalışanlara ve bunların geçindirmekle yükümlü oldukları kimselere sağlanan geçim garantisini ve çeşitli yardımları kapsayan tedbirler bütünüdür.¹⁴

Görüldüğü üzere sosyal güvenlik kavramına karşı ilk bakış açısında, sağlanan güvencenin sınırı ön plana alınarak bir tanımlama yapılırken, ikinci bakış açısında ise kavramın kapsadığı kesim itibarıyla bir sınırlandırmaya dayanılmış ve bu çerçevede dar anlamda sosyal güvenlik kavramı ortaya konmuştur. Fakat her iki bakış açısı da kavrama bir sınır getirmek suretiyle bir tanımlama yapıldığı için her ikisi de dar anlamda sosyal güvenliği oluşturmaktadır.

¹² Ali, GÜZEL - Ali Rıza, OKUR: **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 9. Baskı, İstanbul, Ekim 2003, s.594.

¹³ E.Yasemin YEĞİNBOY – Bahattin TAYLAN., **Uluslararası Düzeyde Sağlık Sigortası**, Ververiler Sigortacılık Kültür Dizisi 1, İzmir, s.2.

¹⁴ Ali ÇUBUK, **Sosyal Güvenlik Kurumları**, Ankara İkt.ve Tic.İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 175, Ankara, 1982, s.4.

C. GENİŞ ANLAMDA SOSYAL GÜVENLİK

İlk bakış açısı çerçevesinde yani sağlanan güvencenin sınırını ön plana alarak geniş anlamda sosyal güvenlik kavramını ortaya koyacak olursak, “Sosyal güvenlik; yalnızca sosyal risklerin sonuçlarını onaran değil, bireyleri sosyal risklerin sonuçlarına karşı koruyan ve bu risklerin ortaya çıkışını önleyici tüm çabaları da kapsar.”¹⁵

Buna karşın ikinci bakış açısıyla yani sosyal güvenlik kavramını kapsadığı kesim bakımından ele alan görüşe göre ise, Sosyal Güvenlik; sadece çalışanları değil bütün vatandaşları ihtiyaçtan veya tehlikelerin sonuçlarından belli bir gelir garantisi sağlayarak korumaktır.¹⁶ şeklinde tanımlamaktadır.

Baştan beri yapılan bütün tanımlamalar, bir çok açıdan birbirine benzese de sonuçta şu anlaşılmaktadır ki özellikle geniş anlamda sosyal güvenlik kavramı olmak üzere sosyal güvenlik kavramını tek bir tanımlama ile ortaya koymak mümkün değildir. Çünkü her toplumun bakış açısına göre ve içerisinde bulunduğu şartlara bağlı olarak sosyal güvenlik kavramı değişik açılardan ele alınabilmekte ve bunun sonucunda da her seferinde ortaya farklı bir tanımlama çıkabilmektedir.

Ancak, bütün bu tanımlamalar ve açıklamalar ışığında bir sosyal güvenlik kavramı tanımı ortaya koymak istersek; Sosyal güvenlik, her fert ve toplum için mutlaka karşılanması gereken bir sosyal ihtiyaç olup, gerek gelirin elde edilmesi sırasında ve gerekse de gelir kaynaklarının geçici ya da sürekli kaybedilmesi durumunda bireylere yardımcı olmak amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir, şeklinde bir tanımlama yapabiliriz.

Sosyal güvenlik kavramını ortaya koyduktan sonra, sosyal güvenlik kavramında ilk andan itibaren ön plana çıkan ve gerçekte sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkmasını sağlayan en önemli unsur olan risk yani tehlike kavramını daha ayrıntılı bir şekilde ortaya koymak bundan sonraki açıklamaların daha iyi anlaşılmasını sağlayacağı için şimdi risk yani tehlike kavramını ayrıntılı olarak ele alacağız.

¹⁵ YEĞİNBOY – TAYLAN, a.g.e., s. 3.

¹⁶ ÇUBUK, a.g.e., s. 4.

D. TEHLİKE (RİSK) KAVRAMI

Tehlike yani risk en geniş tanımıyla şu şekilde tanımlanmaktadır; Tehlike (risk), irade ve arzumuz dışında veya irade ve arzumuzla başımıza gelerek mal varlığımızda, gelirimizde veya bununla birlikte sağlığımızda olumlu (doğum, evlenme v.b.) veya olumsuz (yangın, iş kazası, ölüm v.b.) sonuçlara yol açan hadiselerdir. Fakat tehlikenin yani riskin asıl özelliği; bu olayların kişinin giderinde bir artma ve/veya gelirinde bir azalmaya neden olmasıdır.¹⁷

Tehlike kavramını ortaya koyduktan sonra önce tehlike çeşitlerini sonra da sırasıyla tehlikenin neden olabileceği zararları ve tehlikelere karşı mücadele çeşitlerini ele alacağız.

E. TEHLİKE ÇEŞİTLERİ

Tehlike kavramını ortaya çıkış temellerine göre dört ana başlık altında toplayabiliriz; bireysel tehlikeler, yaratılıştan kaynaklanan tehlikeler, fiziki tehlikeler, ekonomik tehlikeler. Aslında bu sınıflandırmayı daha farklı bir şekilde yapmakta mümkündür. Örneğin; kimi yazarlar tehlikeyi; mesleki tehlikeler, fiziki tehlikeler ve ekonomik tehlikeler şeklinde üç kısımda ele alırken,¹⁸ kimi yazarlar ise tehlikeyi; bireysel tehlikeler ve toplu tehlikeler şeklinde iki bölümde ele almıştır.¹⁹ Aslında bu açıklamalar aynı temele dayanmakla birlikte sınıflandırmadaki bu sayı farklılığı bazı tehlike çeşitlerinin aynı başlık altında ele alınmasına dayanan yorum farklılığından kaynaklanmaktadır.

1. Bireysel Tehlikeler

Bireysel tehlikeler iradi ya da gayri iradi olarak bireyin kendisinin neden olduğu tehlikelerdir.²⁰

Gayri iradi tehlikeler, bireyin isteği dışında, bireyin ihmali veya kusuru sonucu ortaya çıkan tehlikelerdir. Örneğin; kaza, gayri iradi tehlikelerin günlük yaşamda en sık olarak karşılaşılabilecek olanıdır. Kazanın en önemli yönlerinden biride, kaçınılmaz ve

¹⁷ ÇUBUK, a.g.e., s. 4-5.

¹⁸ Ayşe TURHAL., **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Ekonomik Kalkınma Süreci**, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1994, s.8.

¹⁹ Kenan TUNÇOMAĞ., **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, İstanbul Üni. Hukuk Fak., İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Ana Bilim Dalı, Gür-ay Matbaası, İstanbul, 1982, s.1-2-3.

²⁰ ÇUBUK, a.g.e., s. 9.

ani olmasıdır. Ayrıca bir dış darbe ile maddi hasara ve/veya çalışma gücü kaybına da neden olabilmektedir.

İradi tehlikeler ise; adından da anlaşıldığı üzere bireyin bizzat kendi iradesi ile yaptığı bunun sonucunda da bireyin kendisine, bir başka bireye ya da çok geniş kesimlere zarar verebildiği tehlike çeşididir. Öldürme, yaralama gibi günlük hayatımızda çok değişik şekillerde karşılaşılabileceğimiz bu tehlike çeşidi bireysel tehlikeler içinde çok geniş bir yere sahiptir.

2. Ekonomik Tehlikeler

Ekonomi ilmi en basit tanımıyla eldeki kıt kaynakların en etkin bir şekilde kullanımını sağlamaya çalışan bir bilim dalıdır. Ancak bu amaç gerçekleştirilmeye çalışılırken her şey istendiği gibi gitmeyebilir. Çünkü ekonomik hayattaki birçok olay çoğu zaman kontrol edilemez niteliktedir. Dolayısıyla ekonomik hayatta çok sık bir şekilde ekonomik olumsuzluklar ortaya çıkabilmekte ve bu ekonomik olumsuzlukların her biri de bireyler için bir ekonomik tehlikeyi ifade etmektedir.

Ekonomik tehlikeler, bir tek bireyin hayatını etkileyebileceği gibi ekonominin özelliği gereği çok hızlı bir şekilde çok geniş alanlara yayılarak aynı anda çok geniş halk kitlelerinin hayatını da etkileyebilmektedir. Çeşitli ekonomik nedenlerden dolayı işini kaybeden bir kişi için içine düştüğü durum bir ekonomik tehlike olduğu gibi, örneğin *“Tarihin kaydettiği en önemli ekonomik bunalımlardan biri olan 1929 yılında patlak veren “büyük çöküntü”, başta Amerika Birleşik Devletleri ve Batı Avrupa’nın sanayileşmiş ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede büyük çapta işsizliğe ve üretim kayıplarına yol açarak çok geniş halk kitlelerinin hayatında bir ekonomik tehlike oluşturmuştur.”*²¹ Burada da belirtildiği üzere, insan hayatında işsizlik, üretim kayıplarından dolayı ortaya çıkan iflaslar, veya çocuk artışına bağlı olarak ortaya çıkan gelir yetersizliği ya da gelir azalması gibi bir çok ekonomik tehlike mevcuttur.

3. Doğa Faktörlerinden Kaynaklanan Tehlikeler

Bu tehlikeler, bireyin etkisi olmaksızın, birey varlığının dışında meydana gelen buna karşılık bireye ya da çok geniş halk kitlelerine çok önemli zararlar verebilen tehlikelerdir. Bu tehlikelere verilebilecek en açık ve anlaşılır örnek deprem gibi doğal

²¹ ÜSTÜNEL Besim, **Ekonominin Temelleri**, İstanbul, 1983, s. 54.

felaketlerdir. Deprem dışında seller, kuraklık gibi birçok olay da doğa faktörlerinden kaynaklanan tehlikelerdendir. Bu tehlikeler her ne kadar birey varlığının dışında ve çoğunlukla beklemedik bir anda meydana gelse de alınacak önlemlerle tamamen olmasa da neden oldukları zararlar önemli ölçüde azaltılabilmektedir. Örneğin Japonya çok sık deprem yaşayan bir ülke olmasına karşın aldığı önlemler sonucu depremin neden olduğu tehlikelerin bir çoğunu ortadan kaldırmıştır. Bir diğer örnek ise, İsrail'dir. İsrail yaptığı çalışmalar sonucu çölde tarım yaparak, doğa faktörlerinin kendileri için birer tehlike olmasını gidermiştir. Ancak şu da unutulmamalıdır ki, özellikle doğa faktörlerinin neden olduğu tehlikelere karşı mücadelede başarılı olabilmek için, bu mücadelenin gerektirdiği eğitime ve yüksek ekonomik güce sahip olmak gerekmektedir.

4. Yaradılıştan Kaynaklanan (Fizyolojik) Tehlikeler

Yaradılıştan kaynaklanan tehlikeler ise, bireyin yaşamında yer alan yaşlılık, ölüm veya vücut organlarındaki bir hastalık ya da hamilelik gibi bireyin çalışma gücünü azaltan veya tamamen ortadan kaldıran tehlikelerdir.

Özellikle yaşlılık ve karşılaşılan hastalık durumları sosyal güvenlik kavramının ortaya çıkıp gelişmesini sağlayan en önemli nedenler arasındadır.

Tehlike çeşitleriyle ilgili bu açıklamalardan sonra, çok değişik şekillerde ortaya çıkabilen tehlikelerin neden olabileceği zararları ele alacağız.

F. TEHLİKENİN ORTAYA ÇIKARABİLECEĞİ ZARARLAR

Tehlikeler, bireylerin mal varlığına ya da sağlığına bu yolla veya bunlardan bağımsız olarak bireylerin gelirine zarar verebilirler. Buna bağlı olarak tehlikelerin ortaya çıkabileceği zararlar; varlık zararları ve çalışma gücü zararları olarak iki bölümde ele alınmaktadır.

1. Varlık Zararları

Varlık zararları, bireylerin ya da kurumların sahip olduğu menkul ya da gayrimenkul mallarda meydana gelen kırılma, eksilme veya kaybolma durumlarında söz konusu olur. Bu yönüyle varlık zararları bireylerin çalışma gücünde bir azalma meydana getirmemekte, bu yüzden de sosyal güvenlik kavramı içerisine girmemektedir.

Çünkü varlık zararlarının karşılanması özel sigortanın faaliyet alanını teşkil etmekte, bu nedenle sosyal güvenliği doğrudan ilgilendirmemektedir.²²

2. Çalışma Gücü Zararları

Çalışma gücü zararları, sosyal güvenlik kavramını ilgilendiren ve sosyal güvenliğin faaliyet alanı içerisinde yer alan zararlardandır. Çalışma gücü zararları, daha önce de ele alınan hastalık, yaşlılık, hamilelik, kaza gibi tehlikeler sonucu bireyin çalışma gücünde meydana gelen azalma ile ortaya çıkmaktadır. Çalışma gücünde meydana gelen azalma geçici olabileceği gibi sürekli de olabilir.

Burada asıl sorun çalışma gücünde meydana gelen azalmanın geçici mi yoksa kalıcı mı olduğu değil, özellikle geçici çalışma gücü azalması olduğuna yönelik başvurularda bu iddianın gerçek olup olmadığının tespitidir. Örneğin; hamilelik gibi durumlarda, geçici iş görememezlik dolayısıyla çalışma gücü kaybını belirlemek kolaydır. Ancak iş görememezlik durumunun somut bir şekilde ortaya konmasının bu kadar kolay olmadığı durumlar çoğunluktadır.

Bu durumdan biri de işsizliktir. İşsizlik geçici tehlikesinde, kişilerin işsiz olup olmadıklarının objektif olarak saptanması her zaman kolaylıkla mümkün olamamaktadır.²³

Çalışma gücünün sürekli kaybı durumunda ise, ister çalışma gücü tamamen isterse kısmen kaybolsun her iki durumda da bir gelir azalması söz konusu olacağı için bu gelir azalması durumunun giderilmesi gerekecektir.

Ancak, çalışma gücündeki azalmaların bir tehlike olarak kabul edilebilmesi için belirli alt sınırlar vardır. Eğer meydana gelen çalışma gücü kaybı, bu alt sınırlar içerisinde girmiyorsa, bu bir tehlike olarak kabul edilmeyecektir.

Tehlike kavramının ortaya çıkışı, insanlık tarihinin ortaya çıkışına dayanmaktadır. Bu kavramın ortaya çıkışı bu kavrama bağlı bir çok kavramı da ortaya çıkarmıştır. Bunlardan tehlike çeşitleri, tehlikenin (riskin) neden olabileceği zararları ele aldıktan sonra, burada tehlikeye ve onun zararlarına karşı mücadele yolları incelenecektir.

²² ÇUBUK, a.g.e., s. 12.

²³ TURHAL, a.g.e., s. 13.

G. TEHLİKEYE KARŞI MÜCADELE KAVRAMI

Gerçekleşmiş, gerçekleşmesi mümkün veya gerçekleşmesi muhtemel tehlikelerin, insanları ihtiyaç içerisine düşürmesini ya da gelirlerinin kesilmesini önlemek veya ihtiyaç içerisine düşen ya da gelirleri kesilen kişileri bu durumdan kurtarmak için, önceden tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla tehlikelere karşı çeşitli mücadele şekilleri uygulanır.²⁴

Tehlikelere karşı mücadele, ferdi olabileceği gibi çoğunlukla toplumsal mücadele ön plana çıkmaktadır. Zaten sosyal güvenliğin temeli de ferdi değil toplumsal mücadeledir ve sosyal güvenlik kavramının unsurlarına baktığımızda da ilk unsur toplumsallıktır. Toplumsallık unsuru, bireylerin tek başına iken ne güvenliğini ne de diğer ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamamasından dolayı ortaya çıkmıştır.²⁵

Cemaat adını da verebileceğimiz toplumsallaşma için, insanların karşılıklı çıkarlarını korumaları, buna ek olarak ortak menfaatlerini aynı amaç ve şekillerde gözetmeleri gerekmektedir.²⁶

Tehlikelere karşı mücadele hakkındaki bu açıklamalardan sonra, tehlikelere karşı mücadele şekillerini ortaya koymak uygun olacaktır.

H. TEHLİKEYE KARŞI MÜCADELE ŞEKİLLERİ

Tehlikeye karşı mücadele, temel olarak iki şekilde yapılmaktadır. Birinci mücadele şekli; tehlike ortaya çıkmadan önce tehlikeyi önlemeye yönelik olarak yapılan mücadeledir. İkinci mücadele şekli ise; tehlike ortaya çıktıktan sonra oluşan sonuçlara karşı yapılan mücadeledir.

1. Tehlike Ortaya Çıkmadan Önce Yapılan Mücadele

Bu mücadele, tehlike ortaya çıkmadan önce tehlikeden korunma, kaçınma, tehlikeyi ortadan kaldırma, tehlikeyi ortadan kaldırmak mümkün değilse de tehlikenin neden olabileceği zararları azaltmak amacıyla yapılan mücadeledir. Bu mücadele daha önce de belirttiğimiz üzere hem ferdi hem de toplumsal şekilde yapılabilmektedir.

²⁴ ÇUBUK, a.g.e., s. 5.

²⁵ TURHAL, a.g.e., s. 5.

²⁶ Mahmut TEZCAN., **Eğitim Sosyolojisi**, Genişletilmiş 5. Baskı, Ankara Bilim Yayını, Ankara, 1988. s.4.

a. Ferdi Mücadele

Ferdin tehlikeye karşı yapacağı mücadele iradi ve gayri iradi şekilde olabilmektedir.²⁷

Gayri iradi mücadele, ferdin sahip olduğu organların herhangi bir yönlendirme olmaksızın yaradılışı gereği yaptığı mücadeledir. Örneğin göze karşı toz vb. bir tehlike söz konusu olduğunda göz kapaklarının gayri iradi olarak kapanması yoluyla göz organını koruması buna verilebilecek en açık delil olmaktadır. Bir de ferdin kendi iradesi ile yaptığı ve sahip olduğu eğitim, tecrübe, bilgi gibi faktörlerin etkili olduğu mücadele vardır. Örneğin bir iş kazası durumunda bu konuda önceden eğitim alan bir ferdin, daha önce aldığı eğitimi de kullanarak gerçekleştirebileceği mücadele ferdin yapabileceği iradi mücadeleye verilebilecek birçok örnekten sadece biridir.

b. Toplumsal Mücadele

Toplumsal mücadele, başta devleti oluşturan kurumlar olmak üzere, toplumdaki sendikalar v.b. sivil toplum örgütlerinin de içerisinde yer aldığı çok geniş bir kesimin gerçekleştirdiği mücadeleyi kapsamaktadır. Devletin mücadelesi, tabii felaketlerden vatandaşları koruyucu tedbirler alma, ülkenin iç ve dış tehlikelere karşı korunması amacıyla polis ve ordu teşkilatlarını oluşturma, özel sosyal güvenliğin yeterli olmaması durumunda gerekli sosyal güvenlik kurumlarını oluşturma gibi birçok önlem ve çalışmayı kapsamaktadır. Ayrıca sendika v.b. sivil toplum örgütleri de, toplumun karşılaşabilecekleri tehlikeler hakkında bilgilendirilmesi veya bu tehlikelerin ortaya çıkması durumunda toplumun bunlarla nasıl mücadele edilebileceği konusunda eğitilmesi gibi birçok çalışmayı gerçekleştirebilmektedir.

2. Tehlike Ortaya Çıktıktan Sonra Yapılan Mücadele

Bu mücadele şekilde tehlike öncesi mücadeleden olduğu gibi yine ferdi ve toplumsal mücadeleden oluşmaktadır.

a. Ferdi Mücadele

Tehlike durumunun ortaya çıkması durumunda, ferdin bu duruma karşı vereceği mücadele büyük ölçüde tehlike öncesi mücadeleye dayanmaktadır. Çünkü tehlike sonrasında ferdin bu duruma karşı mücadelesi daha önceden bu tür durumlara karşı

²⁷ ÇUBUK, a.g.e. s. 6.

yapacağı tasarruflarla gerçekleştirebilecektir. Bu yüzden ki toplumu oluşturan bireylerin hayatında tasarruf kavramının önemli bir yeri vardır. Bireyler, tehlike öncesinde tehlike sonrasını düşünerek tasarruf yapmakta böylece kurumsal bir yapıya dayanan bir sigorta olmasa da düşebileceği tehlike durumunun olumsuz etkisini mümkünse tamamen ortadan kaldırmaya bu mümkün değilse bu etkiyi en aza indirmeye çalışmaktadır.

b. Toplumsal Mücadele

Toplumsal mücadele, tehlike öncesi mücadelede olduğu gibi hem devletin hem de toplumda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin mücadelesini kapsamaktadır.

Devletin mücadelesinde, özellikle sosyal güvenlik kurumlarının kurulması daha da önemlisi bunların tehlike durumlarında gerektiği gibi hizmet vermesi önemli bir yer tutmakla birlikte, toplum sağlığını olumsuz yönde etkileyen salgın v.b. durumlarda bunlara karşı mücadele çalışmaları, tabii felaket durumlarında felaketten zarar görenlere her türlü yardımın yapılması gibi bir çok çalışmada devletin mücadelesi içerisinde yer almaktadır.

Devlet kurumları dışındaki sivil toplum örgütleri de, bazen devlet kurumları kadar, bazen de çok daha etkili çalışmalar yapabilmektedir. Bu çalışmalar sadece sendikalar, odalar v.b. kurumların çalışmalarını değil özellikle Müslüman toplumlarda sıkça karşılaşılabilen vakıflar, loncalar gibi örgütlenmeleri ve bunların çalışmalarını da kapsamaktadır. Özellikle Osmanlı Devleti'nde bu tür örgütlenmelerin ortaya koymuş olduğu birçok eser günümüzde dahi hizmet vermektedir. Örneğin; yaşlıların bakımı için Osmanlı Döneminde oluşturulan Darülaceze günümüzde halen ihtiyaç sahibi yaşlılara hizmet vermektedir.

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ KAVRAMI

Sosyal güvenlik sistemi, sosyal güvenliğin sağlanması alanında daha geniş ve yaygın tedbirler alınmasına yönelik bir kurumsallaşma şeklidir.

“Çalışma hayatındaki ilerlemeler, bireylerin gelirlerini artırarak, bireylerin sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşabilir duruma gelmelerini sağlamıştır. Böylece çalışan bireyler ve onların bakmakla yükümlü olduğu kimseler yaşlılık, malullük, ölüm gibi çalışma hayatlarını sona erdirici durumlara karşı tedbir almaya yönelmişlerdir. Bu

durum ise devletleri, çalışanların ve onların bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geleceklerini güvence altına alınmasını sağlayacak kurumları kurmaya ve geliştirmeye itmiştir.”²⁸

Gerçekleştirilmek istenen bütün bu sistemler, korudukları kişilere belli bir ekonomik güvence sağlamayı amaçlamışlardır. Bu ise parasal yeniden dağıtım yöntemi yani önce prim alma sonra da bu primleri dağıtma yöntemi ile gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu amacı gerçekleştirme de kullanılan tanımlamalar ya da düzenlemeler birbirinden farklı da görülse, aslında uygulamalar temelde birbirinin benzeridir. Bu benzerlik bireylere ekonomik güvencenin sağlanması aşamasında açıkça görülmektedir.²⁹

Sosyal güvenliğin bireylerin yaşamları için gerekli olduğunu ortaya koyan ve bir sistem olarak var olmasını sağlayan kaynaklar vardır. Bunları en kısa aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz.

“Sosyal güvenliğin bir sistem olarak varlığının kaynakları;

- *Bir insan hakkı olması,*
- *Bir devlet görevi olması,*
- *İrade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bir sistem olması,*
- *Bu zararlara karşı uğranılan tehlikelerin zararlarından kurtarıcı bir sistem olması,*
- *Sosyal sigorta ve kamu güvenlik harcamalarından meydana gelen bir sistem olması,*
- *Koruduğu esas birimin aile olması, aile çevresine sahip olmayanlara da sosyal refah hizmetleriyle sıkı bir işbirliği gerektiren bir sistem olmasıdır.”³⁰*

²⁸ Devlet Planlama Teşkilatı (D.P.T.) ,**VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetlerinin Rasyonelizasyonu, Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü Matbaa Birimi, Ankara, 1992, s. 8.

²⁹ TUNÇOMAĞ, a.g.e., s. 8.

³⁰ Turan YAZGAN., **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, İstanbul Üni. Yayını No: 2116, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1970, s. 25.

Buna bağlı olarak sosyal güvenlik sistemi kavramı; irade dışı uğranılan tehlikelerin zararlarından koruyucu ve kurtarıcı bütün kurumların meydana getirdiği bir sistemi kapsamaktadır.³¹

A. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİ MEYDANA GETİREN UNSURLAR

Sosyal güvenlik sistemi kavramını ele aldıktan sonra şimdi de sosyal güvenlik sistemini meydana getiren unsurları ele alacağız. Bu unsurlar içerisindeki en önemli ve en büyük pay tabii ki tasarruflara aittir. Çünkü daha önce de belirttiğimiz üzere sosyal güvenlik sistemi büyük ölçüde prim yani bireysel tasarruflara dayanmaktadır. Ancak tasarruflara ek olarak, birey dışındaki kişiler tarafından yapılan yardım v.b. katkılarda mevcuttur.

1. Tasarruf

Tasarruf kavramının sosyal güvenlik sistemi içerisinde ayrı bir yeri vardır. Bilindiği üzere ve basit tanımıyla tasarruf; gelirin bir bölümünün harcanmayarak biriktirilmesidir. Ve bu biriktirme faaliyetinin amacı; büyük ölçüde gelecekte ortaya çıkabilecek ihtiyaç durumlarında kullanma amacına dayanır. Buradan da anlaşıldığı üzere tasarruf bireysel bir faaliyettir.

Bu bireysel olarak yapılan faaliyet zamanla kurumsal hali gelerek müşterek tasarruf kurumları oluşturulmuştur. İşte bu tasarruf kurumları da sosyal güvenlik kurumlarının ilk örneklerini meydana getirmiştir. Bu kurumların meydana gelişi insanların bir kısmı için önemli faydalar sağlamakla birlikte, bu faydalar toplumun çoğunluğını kapsayamamıştır. Çünkü bireyi tasarruf yapabilmesi için öncelikle; ihtiyaçlarını karşıladıktan sonra tasarruf yapabileceği bir gelire sahip olması gerekir. Gelirlerinden değil tasarruf yapmak, ihtiyaçlarını dahi karşılamakta zorlanan düşük gelirli kişilerin bu kurumlardan faydalanması oldukça güçtür.

2. Diğer Unsurlar

a. Yardım

Yardım, bir karşılık almaksızın isteğe bağlı olarak, ihtiyaç sahibi kişilere yapılan katkılardır. Her devirde yer alan yardım kavramı, özellikle yardım müessesine ayrı bir

³¹ YAZGAN, a.g.e., s. 29.

önem veren Müslüman toplumlarda ihtiyacı olan bireyler için, çok geniş olmasa da önemli bir sosyal güvenlik imkanı sağlamış ve halen de sağlamaya devam etmektedir. Ancak düşük gelirli kişilerin sosyal güvenliğini, bireylerin isteğine bağlı olarak yapacağı ve yapıp yapılmayacağı ya da ne zaman yapılacağı konusunda tam bir kesinlik taşımayan yardım müessesine bırakmak gerçekçi ve doğru bir davranış değildir.

Yardım sadece özel kişiler tarafından değil kamu yani devlet tarafından da yapılabilmektedir. Kamu yardımları sosyal yardımlar adı altında yer alır.

Ülkemizde de bu yardımlar sosyal yardım programları çerçevesinde sağlanmaktadır. Bu programlarla, özürllüler ile bakıma ve korunmaya muhtaç durumdaki her yaşta yurttaşımızın sosyal güvenliklerinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu konudaki en geniş ve en kapsamlı uygulama 1976 yılında çıkarılan 2022 sayılı kanunla 65 yaşını doldurmuş muhtaç ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması uygulaması ile gerçekleştirilmiştir ve 65 aylığı olarak bilinen bu uygulamadan 1996 yılı itibariyle 879.543 kişi yararlanmıştır. Ayrıca bir uygulamada 1986 tarih ve 3294 sayılı kanunla oluşturulan sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonudur. Bu fondan vakıflar aracılığıyla ihtiyaç sahiplerine ayni ve nakdi yardımlar yapılmaktadır. 1997 yılı itibariyle 2 milyon kişinin bu fondan yararlandığı tahmin edilmektedir.³²

Ancak başta da bahsettiğimiz gibi bu sosyal yardım programları çerçevesinde sunulan hizmetler her yönden yetersiz durumdadır. Çünkü toplumu oluşturan bireylerin sosyal güvenliğinin sağlanması tek başına yardım unsuru ile mümkün değildir.

b. Sorumluluk

Bir kimsenin, diğer bir kimseye bir zarar vermesi durumunda, zarar veren kimsenin, bu zararı bazı koşullara uygun olarak tazmin etmesi yükümlülüğü sorumluluk kavramı kapsamına girer. Ancak bir zararın, başkasına nakli yoluyla bireylerin sosyal güvenliğini sağlama eylemi bu yolla da toplumu oluşturan bireylerin ekonomik güvenliğinin ihmali doğru olmayan bir uygulama şeklidir.³³

Bu yüzden de tek başına sorumluluk kavramı ile bireylerin sosyal güvenliğini sağlamak mümkün değildir. Çünkü sosyal güvenlik gerektiren her risk bir başkasının vereceği zarardan ortaya çıkmayacağı gibi bazen de zararı veren kişi bu zararı tazmin

³² Devlet İstatistik Enstitüsü (D.İ.E.), **Sosyal Yardım**, <http://www.die.gov.tr> (Erişim: 05.04.2003)

³³ TUNÇOMAĞ, a.g.e., s. 11.

edecek maddi imkana sahip olmayabilir. Dolayısıyla sorumluluk unsuru, sosyal güvenliği sağlamada ancak çok sınırlı bir katkı sağlayabilmektedir.

c. Karşılıklı Sosyal Yardım

Karşılıklı Sosyal Yardım, bir ticari amaca dayanmaksızın bir araya gelen kişilerin hayatta karşılaşılabilecekleri tehlikelere karşı bir sosyal güvenlik sağlamak amacıyla oluşturdukları bir örgütlenme şeklidir.

Bu örgütlemelerde risklerin yükü karşılıklı yardım ilişkisi içine girenler arasında pay edilmiştir. Dünyanın çeşitli yerlerinde hayır dernekleri v.b. müesseseler şeklinde bu sistem görülebilmektedir.³⁴

Karşılıklı sosyal yardım, Avrupa işçi hareketinin gelişiminde önemli bir yere sahip olmuştur. Bu yardım sayesinde işçiler arasındaki dayanışma gelişmiş, işçilerin korunma ve tasarruf anlayışı kazanmasında katkıda bulunmuş ve mücadeleciler yöneticilerin ortaya çıkışını sağlamıştır.³⁵

Ancak bu sistemin yürümesi ve başarılı olabilmesi çokta kolay değildir. Çünkü bir defa sağlanan sosyal güvenliğin ne kadar geniş olacağını, üye sayısının çokluğu belirlemektedir. Burada ise iki tür zorluk ortaya çıkmaktadır. Birincisi üye sayısını mümkün olduğu kadar arttırma, ikincisi ise artan üye sayısı ile oluşan çok sayıdaki üyeler arasında koordinasyonu ve dayanışmayı sağlama ve idame ettirmedir. Günümüzde en küçük sosyal birim olan aile birlikteliğini sağlamak dahi çok zor iken, herkesin eşit haklara sahip olduğu, çok sayıda kişiden oluşan bu tür bir örgütlenmeyi idame ettirebilmek oldukça güçtür.

Ayrıca bu tür örgütlenme sonucu oluşan sosyal güvenlik çoğunlukla sınırlı miktardaki riske karşı bir korunma sunmuştur. Buna karşılık üyelerin zamanla hem risklere karşı daha geniş bir korunma hem de bu korunmaya aile fertlerinin de dahil edilmesi yönündeki taleplerinin artması sistemi yetersiz hale getirmiş ve zamanla sistem yerini günümüzdeki sosyal güvenlik uygulamalarına bırakmıştır.

³⁴ ÇUBUK, a.g.e., s. 15.

³⁵ TUNÇOMAĞ, a.g.e., s. 11.

d. Özel Sigortalar

“Özel sigorta, esas olarak, şahsın ve çevresinin ekonomik varlığını teminat altına alır. Özel sigortanın asıl amacı; bireylerin varlıklarının korunmasıdır. Ancak sağlanan bu imkandan sadece özel sigorta kapsamındaki birey değil, aynı zamanda tüm toplum yararlanır. Özel sigorta hem birey için doğrudan ve dolaylı faydalar sağlarken, hem de toplum için doğrudan ve dolaylı faydalar sağlar. Özel sigortanın topluma sağladığı doğrudan fayda; söz konusu tehlikenin gerçekleşmesi sonucu oluşan varlık azalmasını veya zararı karşılamasıdır. Çünkü böylece özel sigorta sayesinde ulusal kaynaklar doğrudan doğruya korunmuş olur. Fakat günümüzde özel sigorta bununla yetinmeyip, riskin gerçekleşmesini önleyici tedbirleri almayı da kapsamaktadır.”³⁶

Özel sigortalarda, bu amaç dolayısıyla toplanan paralar ülke ekonomisi için olumlu etkilere sahiptir. Risk durumunun gerçekleşmesi durumunda bireyin başta devlet olmak üzere diğer kurumlara muhtaç duruma gelmemesi bu olumlu etkilerden sadece biridir. Bu yüzden ki devletler özel sigortacılığın gelişimini daima desteklemişlerdir.

Özel sigortalar, fertte sorumluluk hissini ortaya çıkmasını ve gelişmesini de sağlamak gibi daha birçok faydaya sahiptir. Maalesef başta ülkemizde olmak üzere birçok ülkede istenilen düzeyde yaygınlaştırılmamıştır. Ayrıca şu da bilinmelidir ki gerçek anlamda bireylerin sosyal güvenliğinin sağlanabilmesi ancak özel sigortalar ile sosyal sigortaların tam olarak uygulanması ile mümkündür. Bunlardan sadece birinin tam olarak sağlanması sosyal güvenlik amacına ulaşmak için yeterli değildir.

B. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMAN KAYNAKLARI

Sosyal güvenliğin finansmanını sağlamada kullanılan birçok finansman kaynağı mevcut olup, bunlardan en önemli ve en yaygın olanı aktif sigortalıdan ve işverenden alınan primlerdir. Ancak primler sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan tek kaynak değildir. Devletin ulusal bütçeden yaptığı katkılar, sosyal güvenlik kurumlarının sahip olduğu fonlardan sağladıkları gelirler, faiz gelirleri, sosyal güvenlik kurumlarına ait gayri menkullerin kira gelirleri ya da sosyal güvenliğin finansmanını sağlamak amacıyla alınan vergiler sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanında kullanılan finansman

³⁶ Ali BOZER., **Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Güzel İstanbul Matbaası, Ankara, 1963, s. 3.

kaynaklarından ön plana çıkanlarıdır. Sosyal güvenlik hizmetlerinin finansman kaynaklarını kısaca açıklayacak olursak şunlar söylenilebilir;

1. Prim Gelirleri

Prim gelirleri hemen hemen tüm ülkelerde kabul edilmiş bir gelir kaynağıdır. Sosyal güvenlik kuruluşları kanunlara uygun olarak belirlenen oran ve tutarlarda üyelerinden prim adı altında gelir elde ederler.

Primler hem aktif çalışandan hem de işverenden tahsil edilebilirler. Ve çoğu ülke de sosyal güvenlik kuruluşlarının en önemli gelirleri durumundadır. Örneğin; 1989 – 2001 yılları arasında Sosyal Sigortalar Kurumu'nun toplam gelirlerinin % 70 ile % 80 arasındaki kısmı prim gelirlerinden oluşmuştur. Primler, sigortalının geliri esas alınarak belirli oranlar dahilinde hesaplanmaktadır.

2. Devlet Yardımları

Devlet bütçesinden sosyal güvenliğin finansmanı için yapılan yardımlar, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte birçok ülkede sosyal güvenliğin finansmanı açısından en önemli gelirlerden biridir.

Her ne kadar ülkemizde devlet bütçesinden yapılan yardımlar, düzenli ve belirli tutarlarda olmayıp, kurumların açıkları dikkate alınarak mevcut açıkları kapatmaya yönelik olarak uygulansa da, birçok gelişmiş ülkede devlet yardımları prim gelirleri gibi belirli tutarlarda ve sürekli olarak kurumlara ödenmektedir. Örneğin; A.B.D.'de sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısı ortalama % 29.4, İngiltere'de % 55, Yeni Zelanda'da % 92.4'tür.

3. Vergi Gelirleri ile Finansman

Vergi gelirleri ile finansman, sosyal güvenliğin finansmanında başvurulan bir başka yöntemdir.

Başta Yeni Zelanda olmak üzere bazı ülkeler sosyal güvenliğin finansmanını neredeyse tamamen vergi gelirleri ile karşılama yoluna gitseler de, bu yöntem birçok ülke tarafından uygulanmamaktadır. Birçok ülke toplumun tamamını ilgilendiren genel hizmetlerin finansmanında vergi gelirlerini kullanmakla birlikte, bizzat kişiyi ilgilendiren mesleki risklerin finansmanında vergi gelirlerini kullanmamaktadır. Vergi

gelirleri ile finansman özellikle vergi oranlarının çok yüksek olduğu İsveç, Norveç, Danimarka gibi İskandinav ülkelerinde tercih edilmektedir.

Vergi gelirleri ile sosyal güvenliğin finansmanında dikkat edilmesi gereken asıl konu ne zaman prim gelirlerine, ne zaman vergi gelirlerine başvurulması gerektiği ve vergi gelirlerine başvurulurken de hangi verginin ülke ekonomisi için uygun olduğudur. Çünkü vergi gelirleri ile sosyal güvenliğin finansmanı yönteminin başarılı olabilmesi, ülkenin içerisinde bulunduğu ekonomik durumla yakından alakalıdır. Ülke ekonomisi düşünülmeden uygulamaya konulacak yeni vergiler, olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Bu nedenle birçok ülke aile yardımı, yoksullara yardım gibi bazı sosyal riskleri karşılamada vergi gelirleri ile finansman yöntemini kullansa da, emeklilik aylığı, hastalık sigortası, işsizlik sigortası gibi risklerin finansmanında prim gelirleri ile finansman yöntemini kullanmaktadır.

C. SOSYAL GÜVENLİĞİN FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanabilmesi için sosyal güvenlik kurumlarının finansmanının sağlanması gerekmektedir. İşte sosyal güvenlik kurumları da ilgili finansman ihtiyacını giderebilmek amacıyla çeşitli yöntemlere başvurmaktadır.

Sosyal güvenliğin finansmanında kullanılan iki ayrı yöntem bulunmaktadır. Bunlardan ilki; kapitalizasyon yani fon biriktirme yöntemi, diğeri ise dağıtım yöntemidir.

1. Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi

Kapitalizasyon yöntemi ileride ortaya çıkabilecek sosyal riskleri karşılayabilmek amacıyla oluşturulacak bir fona dayanmaktadır.³⁷

Bu yöntem şahsi olabileceği gibi toplu da olabilir. Eğer yöntem şahsi olarak uygulanırsa, her şahıs için o şahısla ilgili ileride ortaya çıkabilecek sosyal riskleri karşılamak üzere şahsın bağlı bulunduğu kurumda, şahsın ve işverenin ödediği primlerin toplandığı bir hesap açılıp ve hesapta biriken paralar şahısla ilgili ileride ortaya çıkabilecek harcamaların finansmanında kullanılır. Ancak bu yöntem sosyal

³⁷ Ali GÜZEL – A.Rıza OKUR., *Sosyal Güvenlik Hukuku*, 5.baskı, Beta Basım Yayım A.Ş., İstanbul, 1996, s. 63.

dayanışma anlayışının gelişebilmesi ve dayanışma yükünün bireyler arasında dağıtımının sağlanabilmesine ters düştüğü için pek uygulanmamaktadır.

Şahsi kapitalizasyon yöntemi özellikle özel sigortacılığa uygun düşmekte ve çoğunlukla da özel sigortacılıkta karşımıza çıkmaktadır.

Kapitalizasyon yönteminin ikinci ve daha yaygın olarak kullanılan şekli ise toplu yani kolektif kapitalizasyon yöntemidir. Bu yöntem de bireysellik değil kolektiflik esastır. Yani bireylerin özel durumları dikkate alınmaksızın herkesten eşit tutarda prim alınmak yoluyla, uzun vadede ortaya çıkabilecek sosyal risklere karşı bir güvence oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu yönüyle de sosyal dayanışma yükünün bireyler arasında paylaşımı gerçekleştirilmiş olur. Sahip olduğu bu önemli özellik nedeniyle de birçok sosyal sigorta uygulamasında yaygın olarak kullanılmaktadır.

Toplu kapitalizasyon yönteminin başarılı bir şekilde işleyebilmesi için, ülke ekonomisinin bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Örneğin; sık sık başvuru alan devalüasyonlarla ülke parasının sürekli değer kaybına uğradığı, aynı zamanda toplanılan fonların yanlış ve amacı dışında yerlerde kullanıldığı bir ekonomide bu yöntemin başarılı olması mümkün değildir. Bu yöntemin başarısı için öncelikle ülke parasının değerinin zaman içerisinde önemli kayıplara uğramaması, sonra da toplanılan fonların amacına uygun ve karlı bir şekilde kullanılması gerekmektedir.³⁸

2. Dağıtım Yöntemi

Sosyal güvenliğin finansmanını sağlamada kullanılan ikinci yöntemde, dağıtım yöntemidir. Bu yöntemde yılı yılına finansman adı da verilmektedir.

Bu yöntem en basit şekliyle; bir dönemin gelirlerini o dönemin giderlerine karşılık olarak kullanmayı amaçlayan bir finansman yöntemidir. Özellikle ülke ekonomilerindeki devalüasyon v.b. olumsuzluklardan korunma sağladığı için birçok sigorta kolu tarafından yaygın olarak tercih edilmektedir.³⁹

Bu yöntemde göre aktif sigortalının ödediği primler, aynı dönemdeki pasif sigortalılara yapılan ödemelerde kullanılmaktadır. Esas itibarıyla geleceğe yönelik

³⁸ GÜZEL-OKUR, a.g.e., s. 64.

³⁹ GÜZEL-OKUR, a.g.e., s. 64.

karşılık ayırma veya fon oluşturma gibi yolları öngörmese de özellikle yaşlılık sigortası gibi bazı sigorta uygulamalarının finansmanını sağlamak amacıyla çeşitli fon uygulamalarını da kabul eden bir yöntemdir.

Bu yöntem karmaşık hesapları ortadan kaldırması, elde edilen fonların kullanılmasında ortaya çıkabilecek problemleri önlemesi gibi faydalardan dolayı uygulanması kolay bir yöntemdir. Ancak yöntemin esasının, aktif sigortalılardan sağlanan gelirlerin, aynı dönemdeki pasif sigortalılara yapılan ödemeleri karşılması ilkesine dayanması yöntemin başarı şansını azaltmaktadır. Çünkü başta ülkemizde olmak üzere birçok ülkede pasif sigortalılara yapılan ödemeler aktif sigortalılardan elde edilen gelirlerden yüksek durumdadır. Bundan dolayı bu yöntem birçok ülkede uygulama alanı bulunmamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ VE SORUNLARI

İkinci bölümde, sosyal güvenlik sisteminin gelişimini ele alırken öncelikle dünyada ki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ile bazı ülke uygulamalarına değinip, daha sonra ise ülkemizdeki sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ve mevcut sosyal güvenlik kurumlarımızın sorunları incelenmiştir.

I. DÜNYADA SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik ihtiyacı evrensel bir ihtiyaç olup, ilk insandan günümüze her insan ve her toplum bu ihtiyacı hissetmiştir. Sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran tehlikeler ilk insanla birlikte var olduğu için, tehlikelerin zararları ile mücadeleyi yani sosyal güvenlik önlemlerini ve müesseselerini de ilk insana kadar götürmek mümkündür. Ancak, bugün ki anlamda sosyal güvenlik sistem ve anlayışı sanayi devrimini yaşayan ülkelerde sanayi toplumu ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmış ve gelişmiştir.

A. SANAYİ DEVRİMİ ÖNCESİ SOSYAL GÜVENLİK

“İkel topluluklarda harpler, kabile çarpışmaları ve baskınlar; güvensizliğin, yani yoksulluğun, sefalet ve tahribatın başlıca sebebi olmuştur. Deprem, sel gibi tabii afetler sonucunda mal ve can kaybı da bugünkünden daha ciddi tehlikeler durumundadır. Bu nedenlerden dolayı ilk toplumlarda kendilerine has sosyal güvenlik sistemlerine sahiplerdi. Bunlardan en meşhur ve yaygın olanını Mısır'da Hazret-i Yusuf organize etmiştir. Hazret-i Yusuf, yedi bolluk yılında tüketin fazlasından tasarrufta bulunmasına çalışmış, daha sonraki yedi kıtlık yılında ise bunları harcatarak tasarrufla harcama arasında etkili bir ilişki kurmak yoluyla hayat standardının derin bir şekilde değişimini önlemiştir.”⁴⁰

“İlk çağlardaki sosyal güvenlik sağlama teknikleri günümüzdeki tekniklerden farklı olarak ya fakirlikten kurtulmak için aile ve akrabalık ilişkileri içerisinde yardımlaşma ve dayanışmayı sağlama ya da aynı dine inanan insanlar arasında din

⁴⁰ RICHARDSON, a.g.e., s. 4.

kardeşliği temeline bağlı olarak yardımlaşma ve dayanışma anlayışını kapsamaktaydı. Din kardeşliğe anlayışına dayanan bu yardımlaşma ve dayanışma, özellikle bütün dini öğretiler de ve dinlerdeki müminlerin birbirlerine yardım etmelerinin talep edilmesinden kaynaklanmaktaydı.”⁴¹

Bu dönemdeki sosyal güvenliğin sağlanması büyük ölçüde yukarıda belirtilen iki tekniğe dayandığından, “işlerini kaybetmiş hastalar ve malullerin bütün ihtiyaçları belirttiğimiz üzere ya aile fertleri yahut da komşular, din adamları, dini müesseseler ya da “ağa” olarak tabir edilen kişilerce karşılanırdı.”⁴²

Ancak özellikle sanayileşme ile birlikte başta aile yapısının, sonra da toplumun diğer kesimlerindeki mevcut anlayışın değişmesi ile ya geçmişte ihtiyaç durumunda olmadığı halde bir çok yeni ihtiyacın ortaya çıkması ya da geçmişte de ihtiyaç durumunda olmasına rağmen örneğin; deprem, sel v.b. riskler sonucu kişilerin uğradığı zararların tazmini gibi mevcut şartlardaki yetersizliklerden dolayı talep edilemeyen ihtiyaçların zamanla talep edilebilir hale gelmesi sonucu günümüzde ki anlamda yani hem çok geniş alanları kapsayan hem de gerçek anlamda kurumsallaşmış bir sosyal güvenlik sistemi anlayışının temelleri atılmaya başlanmıştır.

B. SANAYİ DEVRİMİ SONRASI SOSYAL GÜVENLİK

Sanayi devrimi ile birlikte, toplumsal yaşamı derinden etkileyen önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi ve de en etkili her alanda seri üretimin gerçekleştirilebildiği fabrikalardır. Fabrikalar, toplumsal hayatta o kadar etkili olmuştur ki, çok kısa bir süre içinde küçük sanayinin çok yıkıcı darbeler almasına ve bunun sonucunda da küçük sanayinin temelini oluşturan usta-çırak ve kalfaların yok olmasına neden olmuştur.⁴³

Çalışma hayatındaki bu önemli değişikliklere bir de 1800’li yıllar da din işleriyle devlet işlerinin birbirinden ayrılması sürecinin başlaması eklenince bu döneme kadar yoksullara ve ihtiyacı olanlara yardım konusunda önemli bir görev üstlenen kiliselerin, bu işlevini yitirmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Böylece kiliseler yoksulluk ve sıkıntı içinde bulunan, yani sanayi işçilerine yardım edemez hale gelmiştir.

⁴¹ Kadir ARICI., **Sosyal Güvenlik**, Tes-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Sargın Ofset Ltd.Şti., Ankara, 1999, s. 259.

⁴² RICHARDSON, a.g.e., s.5.

⁴³ ÇUBUK, a.g.e., s. 17-18.

Ayrıca sanayi devrimi ile birlikte, ortaçağın geleneksel ait yapısının zarar görmesi ve bunun sonucunda küçülmesi, buna ek olarak da özellikle küçük yerleşim birimlerindeki bireylerin birlikte hareket etme ve dayanışma anlayışını koruyan köy birliklerinin çökmeye başlaması o dönemdeki mevcut sosyal güvenlik düzeninin yıkılmasına neden olmuştur.⁴⁴

İşte mevcut sosyal güvenlik düzeninin yıkılıp, yerine içinde bulunulan şartlara uygun bir sosyal güvenlik düzeni oluşturulmadığı bu asır boyunca; sanayileşme sonrası dönemde ortaya çıkan ve çalışma hayatının temelini oluşturan işçiler, tam anlamıyla kaderlerine terk edilmişlerdir. “Bu dönemde iş kazalarının kurbanları ya hiç tazminat alamamışlar ya da yok denecek kadar az tazminat alabilmişlerdir.”⁴⁵

Bununla birlikte yaptıkları işler sonucu mesleki hastalıklara yakalanmış olanlara hiçbir yardımda bulunulmamıştır.

Bütün bu olumsuzluklara ek olarak, bu dönemde işçilerin tasarruf yapma yeteneği de mevcut değildir. Köylerden kente göçün hızlanması ve sanayi kesiminde çalışacak nüfusun, sanayi kesiminin işçi talebinin çok üstüne çıkması sonucu, değeri düşen emeğin, çalışması karşılığında aldığı ücret ancak kendi ihtiyaçlarını sağlamaya yetmekte ve bunun sonucu da bireyler elde ettikleri gelirden hastalık, kaza, yaşlılık, ölüm gibi risklere karşı tasarruf yapamamaktaydı.

Bu dönemde, işçiler sadece çalışırken zarar görmemişlerdir. Çalışmama yani işsiz kalma tehlikesinin gerçekleşmesi sonucu çok daha önemli sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. İşçiler çalıştıkları kurumlarda ortaya çıkan en küçük ekonomik problemde hiçbir hak iddia edemeden sefaletle terkedilmişlerdir. Aslında işçiler o dönemdeki mevcut sanayi sisteminin çalışabilmesi ve gelişebilmesi için en önemli üretim faktörü idiler. Buna rağmen bütün bu haksızlıklara maruz kalmalarının temel nedeni ise; kendilerini koruyacak, hakları konusunda kendilerini bilgilendirecek ve haklarının talep edilmesinde onlara yardımcı olacak bir organizasyona sahip olmamalarıdır.

“Bu dönemdeki yani 1800’li yıllardaki işçilerin durumunu ve yapılması gerekenleri daha somut bir şekilde ortaya koymak istersek, Cenevre’li İksisatçı ve tarihçi Simon de Sismondi’nin, 1816’da yazdığı ‘İktisadın Yeni İlkeleri’ adlı eserine

⁴⁴ Gülay GÜRER., **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Örgütlenmesi**, Hacettepe Üniversitesi Mezuniyet Sonrası Eğitimi Fakültesi, ,Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1981, s. 21.

⁴⁵ RICHARDSON, a.g.e., s. 5.

bakmak yeterlidir. Simon de Sosmandi, bu eserinde, toplumu mal sahipleri ve işçiler olmak üzere iki kesime ayırmaktadır. Ona göre mal sahipleri sayı olarak azalmalarına rağmen, sahip oldukları mal varlıkları artmakta buna karşında işçi sınıfı ise giderek fakirleşmektedir. Buna bağlı olarak da işçilerde kin ve isyan ruhu gelişmektedir. Sosmandi'ye göre bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için büyük mülkiyet hakkı kaldırılırken, ekonomik hayata mutlaka devlet müdahalesi uygulanmalıdır. Fabrikalarda kadın ve çocuklar çalıştırılmamalı, devlet; işçilere, kaza, hastalık, işsizlik gibi risklere karşı güvence sağlamalıdır. Ayrıca Pazar günleri çalışılmamalıdır. Bu yüzden Sosmondi, sosyal sigorta hareketinin öncüsü sayılmaktadır.”⁴⁶

İşçiler, sosyal güvensiz yaklaşık yüz yıllık bir süreyi çok önemli acılar ve sıkıntılar yaşayarak geçirmişlerdir. Bu yüzyıldan sonra artık sanayi işçilerine yönelik bir takım iyileştirmelere gidilmeye başlanmış ve bu amaçla üç değişik yol denenmiştir. Bunlar:

- (1) Biriktirme Sandıkları,
- (2) İşverenin sorumluluğu,
- (3) Sosyal sigortalardır.

1. Biriktirme Sandıkları

Biriktirme sandıkları yoluyla para biriktirme, ihtiyarlık hali dışındaki kaza, hastalık, işsizlik gibi durumlar için tek başına bir garanti sayılmasa da küçük meblağları dahi kabul ederek, çok sayıda işçiye az da olsa para biriktirme imkanı sağlamıştır.⁴⁷

2. İşverenin Sorumluluğu

Biriktirme sandıklarının işçiler için yeteri kadar başarılı sonuçlar verememesi ‘İşverenin Sorumluluğu’ sistemine geçişi gündeme getirmiştir.

“Aslında bu sisteme geçiş, işçinin korunması bakımından bir dönüm noktasıdır. Sosyal güvenlik bakımından işverenin sorumluluğu sistemi, işçinin iş kazası ve meslek hastalığı riskleri sonucu ortaya çıkan zararının karşılanması ile doğrudan, işgücü kaybı

⁴⁶ GÜRER, a.g.e., s. 23.

⁴⁷ Selahattin TURLA., **Sosyal Güvenlik ve Türk Sosyal Sigortacılığı**, Türk Yol – İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ay yıldız Matbaası, Ankara, 1977, s. 4-5.

ve çalışmama dolayısıyla uğranılan zararların kaybını telafi etmesi yönüyle de dolaylı olarak önem taşımaktadır.”⁴⁸

İşverenin sorumluluğu sistemine geçişin işçilere sağladığı fayda en açık şekilde şöyle ortaya konulabilir. Daha önceleri işçiler bir iş kazasına uğradıklarında yardım alabilmeleri için bunu mahkemede ispatlamaları gerekmektedir. Oysa bu sistemin gelişiyile böyle bir zorunluluk kalmamıştır. Çünkü bu sisteme göre; bir işçinin çalışırken uğrayacağı her türlü kaza durumunda işçiye yardım etmek işverenin borcudur. İşçinin, işverenin ihmali kanıtlanmasına gerek yoktur. Bu uygulama ile iş kazaları ve zamanla da meslek hastalıklarının karşılanması yükümlülüğü işverenlere verilmiştir. Bugün hemen hemen her ülkede iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortaları sadece işverenlerden alınan primlerle finanse edilmektedir.

3. Sosyal Sigortalar

Sosyal güvenliğin sağlanmasında önemli bir katkı sağlayan işverenin sorumluluğu kavramından sonra ise, bir başka önemli kavram olan sosyal sigortalar kavramı ortaya çıkmıştır. Sosyal sigorta, işlev olarak hem işverenin sorumluluğunu hem de biriktirme sandıklarının görevlerini kapsadığı gibi sosyal güvenliği sağlamada daha etkili olabilecek bir kavram ve uygulamadır.

Sigorta uygulamasının temel amacı; insanları yaşamlarında karşılaşılabilecekleri tehlikelerin olumsuz sonuçlarına karşı korumak için önceden önlem almaktır. Sosyal güvenliğin sağlanmasında sosyal sigortaların gerekliliğinin farkına varan ilk ülke ise, Almanya olmuştur.

Sosyal sigortanın gerekliliğinin farkına varan ilk ülkenin Almanya olmasının temel nedeni ise; Almanya’da eskiden beri uygulanmış olan sistemlerin ana prensiplerinin, sosyal sigorta sistemi içerisinde yer alıyor olmasıdır. Örneğin, “İşçilerin; sağlık, yardımlaşma sandıklarına ödedikleri aidat, işverenin sigorta şirketlerine ödediği kaza sigortası primi ve devletin isteğe bağlı tasarruf rejimlerine katkısı.”⁴⁹ Bunlardan her biri sosyal sigorta sisteminin finansmanında yer almaktadır.

Almanya sosyal sigortaların gerekliliğinin farkına vardıldıktan sonra, sosyal reformlar politikası izleyerek sanayi işçilerinin yararına; Hastalık Sigortası (1883), İş

⁴⁸ ARICI, a.g.e., s. 264.

⁴⁹ TURLA, a.g.e., s. 15.

Kazası Sigortası (1884), Yaşlılık ve Sakatlık Sigortası (1889) olmak üzere üç kanun yayınlamıştır. Bu sosyal sigorta programları zamanla diğer sosyal gruplara da yaygınlaştırılmıştır.

Alman sistemi, 1890 yılından itibaren Avusturya, Macaristan, Norveç, Sovyetler Birliği, İsveç, Hollanda, Belçika tarafından da kabul edilmiştir.⁵⁰

C. 20.Y.Y.'DA SOSYAL GÜVENLİK VE GELİŞİMİ

Sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla 1800'lerde başlayan çalışmalar 20.yy.da yaygınlaşmıştır. 20.y.y.'ın başlarında İngiltere bir sağlık sigortası programı yürürlüğe koymakla kalmamış, yaşlılar için emeklilik, işsizler için sigorta ödeneği gibi bazı sosyal güvenlik hizmetlerini de sunmaya başlamıştır. Ancak I.Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan büyük ekonomik buhranla başlayan ekonomik güçlükler uygulamaları yetersiz kılmış ve II.Dünya Savaşı sırasında yeni bir sosyal hizmet programının yürürlüğe girmesi gerekmiştir.

“Bu programa göre çocukların giderlerini karşılamaya yönelik aile yardımı, herkesi kapsayan ulusal sigorta programı, eski ve artık işlevini yitirmiş yoksullara yardım yasasının yerine bir ulusal yardım programı ve çocuklar için yeni bir parasız eğitim sistemi geliştirilmiştir.”⁵¹

Sosyal güvenlikle ilgili yapılan başlıca çalışmaları ele alacak olursak tarihsel sırasına göre şu şekildedir.

1. Sosyal Güvenlik Yasası

Sosyal güvenlik kavramına, ilk defa 1935 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde kabul edilen 'Social Security Act' (Sosyal Güvenlik Yasası) adıyla çıkarılan kanunda yer verilmiştir.⁵²

Bu yasada, işsizliğe ilişkin hükümler, yaşlılık yardımı, muhtaç çocuklara yardım, ölüm sigortası ihtiyaç sorunu ele alınarak yardım esası kabul edilmiştir.

⁵⁰ Ö.Faruk KOÇ., **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumlarında Uygulanan Sosyal Sigorta Normları**, Gazi Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1984, s. 8.

⁵¹ TEMEL BRİTANİCA, **Sosyal Yardım Hizmetleri**, 15.Cilt (SAG-SOS), Ana Yayıncılık ve Sanat Ürünleri A.Ş., İstanbul, Haziran 1993, s. 329.

⁵² Naci Birol MUTER., **Türkiye'nin Mali Yapısı (Kurumsal ve Kavramsal Bir Yaklaşım)**, Baskı: Salihli Meslek Yüksekokulu, Salihli-Manisa, 1996, s. 200.

Bu sosyal güvenlik yasasının kabulünden sonra, Sosyal güvenlik kavramı, 1936 Santiago ve 1939 Havanna Konferansları'nda ayrıca 1940 ve 1942 yıllarında Amerika Birleşik Devletlerindeki iki konferansta yine 1941 yılında Atlantik Şartında, 1944 tarihli Philadelphia Uluslar arası Çalışma Konferansında ve 1948'de kabul edilen, İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde etkin bir biçimde kullanılmıştır.⁵³

2. Atlantik Paktı

Atlantik Paktı ile, 1941 yılında Roosevelt (Amerika Birleşik Devletleri) ile Churchill (İngiltere) savaş sonunda daha iyi çalışma şartları ve sosyal güvenlik sağlamak için bütün uluslararası ekonomik alanda tam bir işbirliği kurulması gerektiği vurgulanmıştır.

3. Beveridge Raporu

Orijinal adı 'Social Insurance and Allied Services' (Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler) olan bu rapor, modern sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında çok önemli bir yere sahiptir. Bu rapor, Sir William Beveridge'nin başkanlığında kurulan bakanlıklar arası bir komitenin yardımı ile oluşturulmuş olup, William Beveridge Planı veya Raporu adıyla bilinir. Beveridge raporunun en önemli özelliği sosyalizm uygulamalarını hayata geçirme amacı olmadan, mevcut kapitalist sistem içinde ihtiyaç sahibi kişilere sosyal güvenlik imkanı sağlamayı amaç edinmesidir.

Hazırlanan raporun amacı ve hazırlandığı dönemin şartları, bu cümlelerde açıkça ortaya konan bu rapor 1942 yılında İngiltere'de yayınlanmış olmasına rağmen, İngiltere sınırları içerisinde kalmayıp, II. Dünya Savaşı sonrası, sosyal güvenlik sistemini kurmaya çalışan tüm ülkeleri etkilemiştir.⁵⁴

Bu rapor, sosyal güvenlik kavramını şu şekilde açıklamıştır. Sosyal güvenlik, tüm bireylere standart bir gelir sağlanması ve açlık, işsizlik, cehalet, aylıklık gibi mevcut olumsuzlukların nedenleri olan unsurlarla mücadele edilmesi demektir. Yine bu rapor; toplumu oluşturan vatandaşları, sahip oldukları işleri dikkate alarak altı gruba ayırmayı ve bu şekilde de sosyal güvenliğin tüm vatandaşları kapsamaması gerektiğini belirtmiştir.⁵⁵

⁵³ KOÇ, a.g.e., s. 9.

⁵⁴ GÜRER, a.g.e., s. 26.

⁵⁵ TURAL, a.g.e., s. 18.

Beveridge Raporu'nun bir önemli amacı da; İngiltere'de 1911 yılında 'Sosyal Sigortalar Kanunu' ile getirilen Hastalık Sigortası, 1936 yılında kabul edilen 'Yaşlılık Sigorta Kanunu' gibi değişik tarihlerde uygulamaya konan ancak aralarında bir birlik olmadığı gibi birçok kesimi de kapsamayan bu sigortalar arasında bir organizasyon kurmaktır. Bu amaçtan dolayı, bu plan ile İngiltere'de sosyal güvenlik sistemi, zorunlu sigorta ile özel sigortacılığın birlikte çalışmasını öngörmüştür. Ayrıca zamanla kamu yardımları ile sosyal güvenlik sistemleri ile desteklenmiş, işsizlik sigortası ve aile yardımları sağlanmıştır.

Beveridge planı ile sosyal güvenlik sisteminin kapsamı genişletilmiş, mevcut sosyal güvenlik uygulamalarında birliktelik sağlayabilmek için başta primler olmak üzere birçok konuda sabit miktarlar getirilmiş, devlet üst sınır koymadan asgari geçim teminatı vermiş ayrıca da bireylerin her türlü tehlikeye karşı sosyal sigorta ve sosyal yardım hizmetlerinden yararlanabilmesini öngörmüştür.

Bu plan ile uzun yıllardır, birçok zorlukla mücadele etmek zorunda kalan çok geniş kesimlere biraz da olsa rahatlama imkanı verilmiştir. Beveridge planının kabulü ile uygulamaya giren yenilikler şu şekildedir;

- a. Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir,
- b. Sosyal Sigortanın finansmanı devlet-işçi-işveren işbirliği ile sağlanacaktır,
- c. Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulacak ve idari mesuliyet adı geçen bakanlığa bırakılacaktır,
- d. Sosyal güvenliğin idaresinde mecburi sosyal sigorta teşkilatı, 'Milli Yardım Teşkilatı' (National Assistance) ile Özel Sigorta Teşkilatları birlikte çalışacaktır,
- e. Sosyal sigorta primleri tek, sabit bir miktar olacak, haftalık olarak yapılandırılacak bir sigorta pulu ile ödenecektir,
- f. i- Aile ve çocuk yardımları,
ii, Herkese ücretsiz tedavi ve rehabilitasyon hizmetinin sağlanması,
iii. İstihdamın korunması, bir ön şarttır.”⁵⁶

⁵⁶ TURAL, a.g.e., s. 19.

4. Philedelphia Bildirgesi

Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 1944 yılında yaptığı 26. Toplantıda yayınlanan bildiridir. Amerika Birleşik Devletleri'nin Philedelphia Şehrinde yayınlandığı için Philedelphia Bildirgesi adıyla bilinir. Bu bildirge, en az geçim miktarı ve sosyal güvenlik sistemlerini öngörmektedir. En az geçim imkanları kavramı ile korunmaya muhtaç herkes için bir en az gelir sağlanması ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu konferansta ayrıca teşkilatın statüsü belirlenmiştir.⁵⁷

5. İnsan Hakları Sözleşmesi

1948 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen bu bildirge'de, özellikle 22. ve 25. maddelerindeki bazı bölümler ön plana çıkmaktadır. 22. madde de "Her kişinin toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu" ortaya konmakta iken, 25. madde ise şu şekildedir. "*Her kişinin gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, mesken, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlık ve refahını sağlayacak bir yaşama düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık hallerinde veya geçim olanaklarından iradesi dışında yoksulluk yaratacak diğer bütün durumlarda sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ana ve çocuk, özel bakım ve yardım görmek hakkına sahiptir. Bütün çocuklar her türlü sosyal yardımlardan yararlanma hakkına sahiptirler.*"⁵⁸

6. Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın 102 Sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi

1952 yılında yapılmıştır. Bu sözleşme ile sosyal güvenliğin asgari normları ortaya konduğu gibi aynı zamanda 1944'deki Philedelphia bildirgesindeki önerilerde gerçekleştirilmiştir. Bu sözleşme ile hastalık (sağlık yardımı), gelir kaybını karşılayan ödenekler, işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, sakatlık veya ölüm ve aile yardımları şeklinde 9 ayrı risk sözleşme kapsamına alınmıştır. Ayrıca sözleşme, sosyal güvenceden yararlanacak kişi sayısı ve yapılacak yardımlar konusunda üye ülkelere büyük serbesti ve seçenekler sunmuştur. Antlaşmada, korumanın işçilerin % 50'sini

⁵⁷ KOÇ, a.g.e., s. 9.

⁵⁸ GÜRER, a.g.e., s. 29.

veya çalışan nüfusun % 20'sini veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsamının zorunlu olduğu da belirtilmiştir.⁵⁹

Belirtilen bu maddelere ek olarak, geri kalmış ülkeler için katı davranılmamış bazı sigorta kollarının daha sonra kabul edileceği esası da getirilmiştir.

Bu sözleşme 29.07.1971 tarih ve 1451 sayılı yasa ile ülkemizde de onaylanmış, aynı sözleşmeyi Bakanlar Kurulu da 01.04.1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile kabul etmiştir. Ancak sözleşmenin işsizlik ve aile yardımları risklerinin karşılanacağına ilişkin hükümleri kabul edilmemiştir.⁶⁰

7. Uluslararası Nakliyat İşlerinde Çalışan İşçilerin Sosyal Güvenliğine İlişkin Avrupa Sözleşmesi

Bu sözleşme 1956 yılında kabul edilmiştir. Kabul edilen bu sözleşme, bu alanda çalışan işçilerin üye ülkelerin yalnız birinin sosyal güvenlik mevzuatına tabii olmasını öngörmüştür. Buna göre işçilerin hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, ölüm gibi durumları meydana geldiğinde hak sahibi ülkelerindeymiş gibi ayni ve nakdi yardımlara hak kazanması kabul edilmiştir. Ülkemiz bu sözleşmeyi 1960 yılında 165 sayılı kanunla kabul etmiştir.⁶¹

8. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Milletlerarası Sözleşme

Bu sözleşme Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 16 Aralık 1966 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmenin ilk bölümleri insanların sahip olduğu özgürlük, adalet gibi haklarından bahsetmekte ve bu hakların dünyada özgürlük, adalet ve barışın temelini oluşturduğu ortaya konmaktadır. Sosyal güvenlikle ilgili hükümler içeren maddeler şu şekildedir.

M.9 *“Bu sözleşmeye taraf olan devletler, herkesin sosyal sigorta dahil sosyal güvenlik hakkı olduğunu kabul eder.”*

⁵⁹ GÜRER, a.g.e., s. 30.

⁶⁰ TURAL, a.g.e., s. 21.

⁶¹ KOÇ, a.g.e., s. 10.

M.10/1 Sözleşmede ayrıca “*Toplumun doğal ve temel birimi olan aile, özellikle kuruluşu ve bağımlı çocukların bakımı ve eğitimi açısından en geniş biçimde korunmalı ve desteklenmelidir.*”

Bu maddeler dışında M 10/1, bütün çocuklar ve gençlerin her türlü ekonomik ve sosyal sömürüden korunmasını ayrıca çocukların ve gençlerin onlar için zararlı ve tehlikeli olabilecek işlerde çalıştırılmasının engellenmesini talep etmektedir.

M. 11/1-1 ve M. 12/1-2 ise, bu sözleşmeyi kabul eden bütün devletlerin, tüm bireylerin gıda, yiyecek, konut ve kendisi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olması hakkı ile yine tüm bireylerin ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve akdi sağlık imkanlardan yararlanabilmesi hakkını kabul ettiğini içermekte ve bunlarla ilgili ayrıntılı olarak ortaya koymaktadır.

Bu sözleşme, özellikle sosyal güvenlik hukuku açısından önemli bir yere sahiptir.⁶²

9. Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması İçin Uluslar Arası Bir Sistem Kurulmasına Dair 157 No’lu Sözleşme

21 Haziran 1982’de Uluslararası Çalışma Teşkilatı tarafından kabul edilen bu sözleşmenin en önemli özelliği, yeni sosyal güvenlik hakları getirmek yerine daha çok mevcut hakların bu sözleşmeyi kabul eden ülkelerce yerine getirilmesini sağlamaya yönelik olmasıdır. Sözleşme; hastalık, tedavi, analık, malullük, yaşlılık, ölüm, iş kazaları ve meslek hastalıkları gibi sosyal hakların belirtilen alanlarda uygulamaya geçirilmesini öngörmüştür.

Uluslararası Çalışma Teşkilatınca ortaya konan sözleşme ve tavsiye kararları bu kadar değildir. Daha birçok sözleşme ve tavsiye kararı mevcuttur. Ancak bunlar bu ana kadar ele aldığımız sözleşme ve tavsiye kararları kadar kapsamlı olmadığı için bunları bir başlık altında ve kısaca ele alacağız.

⁶² ARICI, a.g.e., s. 327-328-329.

10. Uluslararası Çalışma Teşkilatının Sosyal Güvenlikle İlgili Diğer Sözleşme ve Tavsiye Kararları

a. Hastalık Sigortasına Dair Olanlar

1927 ve 1969 yıllarında ikişer adet, 1944 yılında ise bir adet hastalık sigortasına dair sözleşme ve tavsiye kararı kabul edilmiş olup, bu sözleşme ve tavsiye kararları sanayi kesiminde uygulanması öngörülen hastalık sigortası, tıbbi bakım ve hastalık yardımları ile ilgilidir.

b. Yaşlılık, Maluliyet ve Ölüm Yardımlarıyla İlgili Sözleşme ve Tavsiye Kararları

1933 yılında sanayide ve tarımda yaşlılık, malullük ve ölüm sigortasına dair altı adet sözleşme kabul edilmiştir. Ayrıca 1935'te Göçmenlerin Emeklilik haklarının sürdürülmesine dair sözleşme, 1967 yılında ise malullük, yaşlılık ve ölüm yardımlarına dair sözleşme ve tavsiye kararı yapılmıştır.

c. İş Kazası Yardımlarına İlişkin Sözleşme ve Tavsiye Kararları

1921 ile 1964 yılları arasındaki değişik tarihlerde kazalara, meslek hastalıklarına ve tarım sektöründeki işçi tazminatlarına ilişkin yedi adet sözleşme ve tavsiye kararı yapılmıştır.

d. İşsizlik Yardımlarına İlişkin Sözleşme ve Tavsiye Kararları (Unemployment Benefits)

1934 yılında işsizliğin giderilmesine ilişkin birer adet sözleşme ve tavsiye kararı yapılmış olup, 1988 yılında ise, istihdamın teşviki ve işsizliğe karşı korunmaya dair yine birer adet sözleşme ve tavsiye kararı yapılmıştır.

e. Analık Yardımlarına Dair Sözleşme ve Tavsiye Kararları

Analığa karşı korunmaya ilişkin 1919 ve 1952'li yıllarda iki adet sözleşme ve bir adet tavsiye kararı ortaya konulmuştur.

11. Sosyal Güvenlikle İlgili Hükümlere Sahip Sözleşme ve Tavsiye Kararları

Göçmen işçilerin sosyal güvenliklerinin sağlanması ve bu alanda ayrımcılığın önlenmesi amacıyla 1925 ile 1987 yılları arasında yapılan sözleşmeler bu başlık

altında ortaya koyacağımız ilk grubu oluşturmaktadır. Bu konu dışında denizcilere ve denizcilerin sosyal güvenliklerine ilişkin değişik yıllarda yapılmış birden fazla sözleşme ve tavsiye kararı mevcuttur. Bu sözleşme ve tavsiye kararları özellikle denizcilerin sosyal güvenlik hakkının uluslararası boyut kazanmasında önemli bir yere sahiptir.

Uluslararası çalışma teşkilatının ortaya koyduğu bu sözleşme ve tavsiye kararları bugünkü Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Avrupa Konseyi ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun da ortaya koyduğu ve önemli hükümler içeren sözleşme ve kararları da içermektedir.

1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi; Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi adlarıyla iki önemli sözleşmeye imza atmıştır.

Avrupa Sosyal Şartı ya da diğer adıyla Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi, 1961 yılında imzalanmış olup ortaya koyduğu temel konu hiçbir dil, din, ırk, renk ve cinsiyet ayrımı yapmaksızın bütün işçilerin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin sosyal sigorta hakkına ve bununla birlikte de sosyal yardımlara ve sağlık yardımlarına sahip olduğudur.

a. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi

Avrupa Konseyi'nin, sosyal güvenlik alanındaki ortaya koyduğu sözleşmelerden birisi olup, 1972 yılında Paris'te imzalanmıştır. İmzalanan bu sözleşmede, Sosyal güvenlik alanındaki sözleşmeye dahil ülke vatandaşlarına eşit işlem yapılması, kişilerin buldukları yerden bir başka yere gitmeleri, yerleşmeleri ya da bulunmaları halinde sosyal güvenlik bakımından kazanılmış hakların korunması, farklı ülkelerde geçen hizmetlerinin birleştirilmesine imkan sağlanması, diğer sosyal güvenliğe dair sözleşme hükümlerinin geçerliliğini etkileme gibi birçok madde kabul edilmiştir.⁶³

Ayrıca hastalık, analık, malullük, yaşlılık, iş kazaları ve meslek hastalıkları, işsizlik, aile yardımları, ölüm yardımları ödeneklerinin primli veya primsiz sosyal güvenlik sistemlerinde uygulanması öngörülmektedir. Türkiye bu sözleşmeyi 2023 sayılı kanun ile 1976 yılında kabul etmiştir.

⁶³ Şemsettin KRAL., T.C. Anayasası Çalışma Hayatıyla İlgili Uluslararası Sözleşmeler, Basisen Yayınları, İstanbul, 1987, s. 286.

D. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNE İLİŞKİN ÜLKE UYGULAMALARI

Dünya uygulamalarına örnek olarak ABD, İngiltere, Fransa, İtalya, Almanya, Singapur ve Şili'nin sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin özet bilgiler aşağıda verilmektedir.

1. ABD'deki Uygulamalar

İngiltere ve Almanya gibi birçok Avrupa ülkesinde sosyal güvenlikle ilgili ilk adımların atılmasının uzun bir geçmişi olmasına rağmen, ABD'de sosyal güvenlik kavramı 1930'lu yıllardan itibaren gelişme göstermiştir.

Bunun temel nedeni olarak ise, bu yıllara kadar ABD toplumunda sosyal güvenliğe ihtiyaç duyulan bir toplum yapısının oluşmaması gösterilmiştir.

ABD'nin ilk sosyal güvenlik mevzuatı 1935 yılında yapılmıştır. 14 Ağustos 1935 yılında yapılan bu kanun ile Jandarma Devlet anlayışından Refah Devleti anlayışına geçilmiştir.⁶⁴

Bu kanun o dönemde ABD başkanı durumuna olan Franklin D. Roosevelt'in 'New Deal' adıyla uygulamaya koyduğu bir programın sonucudur. Bu program hem ABD'deki hem de dünyadaki sosyal güvenliğin gelişiminde önemli bir yere sahiptir. New Deal Programının hazırlanmasında ise, 1929 yılındaki Büyük Ekonomik Buhranın önemli bir yeri vardır. Dünyayı etkileyen bu buhran ABD ekonomisini de ağır bir şekilde etkilemiş, ABD'li yetkililerde ABD ekonomisinde ve ülkede yaşanan iktisadi istikrarsızlığı gidermek amacıyla, bu istikrarsızlığı gidermeye yönelik tedbirler bütünü ve bir sosyal politika paketi olan bu programı hazırlayıp uygulamaya koymuşlardır.⁶⁵

New Deal Programı'nın temel ekonomik amaçları kısaca şu şekildedir; Ekonomideki çöküşün önüne geçmek, insanların satın alma güçlerini artırmak ve ekonomiye yeniden bir dinamizm kazandırmaktır. Sosyal güvenlik açısından önemli ise; yukarıda da ortaya konduğu üzere, ABD'nin ilk sosyal güvenlik mevzuatının bu program esas alınarak hazırlanmasıdır. Bu kanun, yaşlılık yardımı, muhtaç çocuklara yardım, ölüm sigortası gibi işsizliğe ilişkin çeşitli hükümleri de içermektedir.

⁶⁴ TUNÇOMAĞ, a.g.e., s. 24.

⁶⁵ ARICI, a.g.e., s. 267.

Bu kanun çerçevesinde oluşturulan sisteme, 1953 yılında sakatlık sigortası, 1966 yılında da yaşlılar için hastalık sigortası eklenerek bir bütünlük oluşturulmuştur. Bu şekilde oluşturulan bu sistem, bugünkü ABD sosyal güvenlik sisteminin temelini teşkil etmektedir.

ABD’de sosyal güvenlik genel olarak kamusal bir nitelik taşımaktadır. Ancak mesleki ve gönüllü emeklilik planları da uygulamada mevcut bulunmaktadır. Ülkede sosyal güvenlik gelirlerinin toplanması ve gerekli ödemelerin yapılmasında Sosyal Güvenlik dairesi ve İç Gelirler Servisi birlikte çalışmaktadır. Yaşlılık ve malullük Sigortaları Sosyal Güvenlik Dairesince yürütülmekte olup, finansmanı işçi ve işverenlerce yapılmaktadır.

Emeklilik yaşı 62 olup, işsizlik sigortası dahil birçok sigorta hizmeti oldukça yüksek kalitede sunulabilmektedir. Sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısı da söz konusu olup, sosyal güvenliğin finansmanında herhangi bir problem yaşanmadığı gibi uzun yıllardır, yaşlılık, malullük ve dul-yetim sigortaları fazla vermektedir, bu durumun uzun yıllarda böyle gideceği hesaplanmaktadır.

2. İngiltere’deki Uygulamalar

İngiltere’de sosyal güvenlikle ilgili ilk gelişmeler, 15. y.y.’a kadar dayanmaktadır. 1601 yılında ‘Elizabeth Fakirler Kanunu’ (Elizabeth Poor Law) adıyla ortaya konan bir kanunla, İngiltere tarihinde sosyal güvenlik alanındaki ilk düzenleme yapılmıştır. Bu kanunun yapılmasının temel nedeni; İngiltere’de başlayan sanayi devriminin, ilk zamanlarda çok sayıda insanın bir anda fakirleşmesine neden olmasıdır. Bu kanundan sonra 1879 yılında iş kazalarında tedavi mükellefiyetini işverene yükleyen ‘İşçi Tazminat Kanunu’ (The Workmen’s Compensation Act), 1908 yılında ise yaşlılara yardım yapılmasını sağlayan ‘The Old Age Pension Act’ yapılmıştır.⁶⁶

1911 yılında ise ‘Sosyal Sigortalar Kanunu’ ile hastalık sigortası uygulaması getirilmiştir. Orijinal adı ‘Social Insurance Act’ olan bu kanunu, 1936 yılında yapılan ve 65 yaşının üstündeki herkese yardım öngören ‘İhtiyarlık Sigortası Kanunu’ izlemiştir.

Bütün bu kanunlardan sonra ortaya konan ve hem İngiliz sosyal güvenlik tarihi bakımından büyük önem taşıyan hem de bütün dünyada sosyal güvenlik anlayışını ve

⁶⁶ ÇUBUK, a.g.e., s. 22.

sosyal güvenlik politikalarını etkileyen bir plan olan Beveridge planı ortaya konmuştur.⁶⁷

Daha önceki bölümlerde Beveridge planı (raporu), ayrıntılı olarak ortaya konduğu için bu bölümde tekrar ele almayacağız. Ancak 1942 yılında hazırlandığını, sosyal güvenlik ve sosyal sigortalarla ilgili çok önemli esaslar içerdiğini hatırlatmak faydalı olacaktır.

Günümüzdeki İngiliz sosyal güvenliğinin finansmanının hangi kesimlerce ve neler esas alınarak yapıldığı da önemli bir konudur. Günümüzde İngiltere’de belirli bir tutar gelir elde eden tüm çalışanlar ulusal sigorta katkısı ödemek zorundadır. Bu çerçevede sosyal güvenliğinin finansmanını karşılayan dört kesim vardır. Bunlar işçiler, işverenler, gönüllü katılımda bulunanlar ve gelirleri belli bir tutarı aştığı zaman katkıda bulunmak zorunda olan işçilerdir. Bu kesimler elde ettikleri gelir tutarına göre bir katkıda bulunmakta veya bulunmamaktadır.

İşçilerde birçok ülkede görülmeyen farklı bir uygulama vardır. Örneğin; bir işçinin aylık geliri 3432 pounta kadar bir tutarda ise, o işçi sigorta katkısı yapmaz iken, işçinin geliri 3433 pount ile 26.000 pount arasında ise o işçi % 10 oranında bir sigorta katkısı yapmak zorundadır. Diğer sigorta katkı uygulamalarından farklı olan yönü ise, bundan sonraki gelir grubunda ortaya çıkmaktadır. Buna göre bir işçinin aylık geliri 26.000 pounttan fazla ise, o kişi sigorta katkısı yapmak zorunda değildir. Yani çok yüksek gelir elde eden çalışanlardan sigorta katkısı alınmayarak o kesim bir anlamda ödüllendirilmektedir.

İşsizler için, “İş Arayanlar Ödeneği” adı altında bir ödenek hayata geçirilerek işsiz kalanlara bu süreçte gelir desteği sağlanmaktadır. Ayrıca hastalık sigortası dahil birçok sigortadan yararlanma sırasında, düşük sigorta yardımı alan bireylere ve küçük işverenlere çeşitli kolaylıklar sağlanmaktadır. Böylece düşük gelirli kimselere ve küçük işverenlere küçükte olsa bir destek sağlanmaktadır.

3. Fransa’daki Uygulamalar

Fransa sosyal güvenlik hizmetlerinin sağlanmasıyla ilgili ilk önerilerin yapıldığı ülkelerden biri olmasına karşın, sosyal güvelikle ilk yasal düzenlemelerin yapılması

⁶⁷ ARICI, a.g.e., s. 272.

açısından bu derece ön plana çıkamamıştır. 1893 yılındaki tıbbi yardım yasası ile başlayan ilk yasal düzenlemeler 1928’de ortaya konan sosyal sigorta yasasına kadar düzenli ve başarılı bir seyir izleyememiştir. Ancak 1928 yılında Alman Sosyal Güvenlik Sisteminden de etkilenecek şekilde ortaya konan Sosyal Sigorta Yasası sonraki yıllarda birçok eleştiriye uğrayarak çeşitli değişikliklere uğrasa da Fransa sosyal sigorta sisteminin temelini oluşturulmuştur.

1928 yılındaki bu yasa 1930 yılında yerini yeni bir sosyal sigorta yasasına bırakmıştır. Bu yeni yasa, bir hizmet sözleşmesi ile bir işverene bağlı olarak çalışan bireyleri hastalık, analık, yaşlılık, ölüm gibi risklere karşı güvence altına almayı öngörmüştür.⁶⁸

Çalışanlara aile yardımı verilmesi uygulaması yine ilk olarak 1994 yılında Fransa’da bir işletmede başlatılmıştır. Ancak bu uygulama o yıllar itibariyle ülkenin geneline yayılmamışsa da, 1932 yılındaki bir yasal düzenleme ile aile yardımı yasal güvence altına alınarak o dönemde aile yardımı sistemi ileri düzeyde uygulanmaya başlamıştır.

Fransa, birçok ülkeye göre sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulma şartlarının daha katı olduğu bir ülkedir.

Öyle ki bu ülke Yaşlılık, Malullük, Ölüm, İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları ve Aile Yardımı Sigortalarına devlet desteği sağlamayan az sayıdaki AB ülkesinden birisidir. Ancak başta İşsizlik Sigortasını uygulamada kullanılan dayanışma programlarının tüm giderlerini karşılamak üzere, hastalık ve analık sigortasına da çeşitli vergi gelirlerini aktarma gibi devlet destek çalışmalarına da sahiptir.

Bu ülkede emekli aylıklarına ilişkin düzenlemeler, fiyat değişiklikleri esas alınarak yapılmaktadır. Tam emekli aylığı alabilmek için; prim ödeme süresi ise 40 yıldır.

İşsizlik sigortasından yararlanma şartları da yine diğer birçok ülkeye oranla daha katıdır.

⁶⁸ TEMEL BRİTANİCA, a.g.e., s. 329.

4. İtalya'daki Uygulamalar

İtalya'da da, ABD'de uygulanan çalışanların emeklileri finanse ettiği kamu emekli sistemini uygulanmaktadır. 1995 yılında uygulamaya konulan reformdan önce, her birinin prim ve emeklilik yardımı tutarları farklı olan, kamu çalışanları için 17, bağımsız çalışanlar için 3 ve bazı meslekler içinse 11, farklı emeklilik sistemi uygulanmış, 1994 yılında emekli ödemeleri bütçenin %50'sine ulaşmıştır. Kamu çalışanlarının emeklilik sisteminden aldıkları yardımın, özel sektör çalışanları ile bağımsız çalışanların aldıkları yardımlardan fazla olması, çalışanlar arasında eşitsizlik yaratmış, 1992 yılında hükümetin emeklilik yaşını yükseltip, emekli aylıklarını enflasyona endekslemesi sonucu yüz binlerce kamu çalışanı emeklilik talebinde bulunmuş, 20 yıllık tartışma ve birkaç reform teşebbüsünden sonra ancak 1995 yılında emeklilik sistemi reforme edilebilmiştir. Bütçe üzerindeki sosyal güvenlik yükünü hafifletmeyi ve zorunlu emeklilik modellerini çıkar gruplarına tanıtmayı amaçlayan reform sendikaların aktif katılımı ile uygulamaya konulmuş, çıkar gruplarının desteği ile başarıya ulaşmıştır. Reform esas olarak, serbest çalışanlar da dahil olmak üzere, bütün çalışanlar için tek bir sistem yaratma, ödenen prime göre emekli aylığını hesaplama, emekli yaşını yükseltme, dul-yetim ve maluller için, gelir esaslı emeklilik planını uygulamaya koyma projelerini içermiştir.⁶⁹

Yeni sistemde emeklilik sistemi, yardımları önceden tespit edilen plandan, katılım payları önceden tespit edilen plana dönüştürülmüştür. Bireysel hesapta biriken primler her yıl değerlendirilmekte, çalışma yaşamının sonunda emekli aylığı, biriken toplam prim tutarının dönüşüm faktörü ile çarpılması sonucu hesaplanmakta, dönüşüm faktörü yaşa göre değişmekte, emekli aylığı bir defa tespit edildikten sonra, takip eden yıllarda enflasyona göre ayarlanmaktadır. Dönüşüm faktörü, her 10 yılda bir yaşam süresinin artışına veya azalışına göre yeniden tespit edilmektedir. Yeni sisteme göre emeklilik yaşı 57 ile 65 arasında değişmekte, 57 yaşından önce emekli olmak isteyenler için, 40 yıl prim ödeme zorunluluğu bulunmaktadır. Reform ile birlikte, emeklilik yaşının yükseltilmesinin yanında prim oranları da yükseltilmiştir. Özel sektör çalışanlarının

⁶⁹ Sevinç, AKBULAK , Yavuz AKBULAK, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu, Ekonomik ve Mali Araştırmalar Yarışması, Ankara, 2004 s.14

prim oranı, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla %27'den %32,7'ye yükseltilmiştir. Devlet kurumlarında çalışan memur ve işçilerin prim oranı %33, bağımsız çalışanların ise %20 olarak tespit edilmiştir.

Emeklilik yaşının yükseltilmesi, prim ödeme süresinin uzatılması, fonların değerlendirilme şeklinin değiştirilmesi, çalışılan sürenin uzunluğunun önemli olması, yeni sistemin ana özellikleridir. Yeni emeklilik sistemi, tüm çalışanlara tek bir sistem olarak uygulanmaktadır. Çalışma süreleri yeterli olmayan 65 ve üzeri yaşta İtalyan vatandaşları asgari emekli aylığına hak kazanmaktadırlar. Diğer taraftan yüksek gelir elde edenler için bir tavan oluşturulmuştur. Bu miktarlar enflasyona göre her yıl yeniden ayarlanmaktadır. Tavan yüksek gelir elde eden insanlara ilave gelir sağlamak amacıyla uygulamaya konulmuştur. Ağır işlerde çalışanlar, 57 yaşından önce emekli olabilmektedirler. Bu kişilerin finansmanı devlet tarafından karşılanmaktadır.⁷⁰

5. Almanya'daki Uygulamalar

Sanayileşmenin birçok Avrupa ülkesine göre daha ileri düzeyde gelişme gösterdiği Almanya'da işçi kesiminin içerisinde bulunduğu mevcut problemleri azaltmak ve geniş bir kesimi oluşturan işçileri devlet sistemiyle barıştırmak amacıyla 1880'li yıllarda başlayan düzenlemelerden ilki 1883 yılındaki hastalık sigortası olmuştur. Bu düzenlemeyi 1884 yılındaki iş kazaları ve 1889'daki sakatlık ve yaşlılık sigortaları izlemiştir.

Uygulamaya konan sigorta çeşitleri ilk yıllar itibarıyla sınırlı bir kesimi kapsasa da sonraki yıllarda birçok kesim sosyal sigorta kapsamına alınmıştır.

Alman sosyal sigorta sisteminin finansmanı; işçi ve işverenden alınan primler ve devletten sağlanan yardımlarla sağlanmaktadır. Devlet yaşlılık, malullük ve ölüm sigortalarına önemli ölçüde destek sağladığı gibi, kadınların doğum yardımlarını sübvans eder ayrıca maden işçilerinin, emekli çiftçilerin ve öğrencilerin sağlık giderlerine katkıda bulunur.

Devlet, işsizlik sigortasına prim yardımı yaptığı gibi bu sigortayla ilgili ortaya çıkabilecek gelir-gider farklarını da kapatır.

⁷⁰ Sevinç, AKBULAK , Yavuz AKBULAK, a.g.e., s. 15.

Emeklilik yaşı kadınlar için 60, erkekler için 65 olmakla birlikte, maden sektöründe bu yaş haddi 50 yaşına kadar düşürülebilmektedir.

İşte bu şekilde gelişen ve yürüyen Alman sosyal güvenlik sistemi, birçok Avrupa ülkesinin sosyal güvenlik sistemine temel oluşturmuştur.

6. Singapur'daki Uygulamalar

Bireysel tasarruf hesabına dayanan emeklilik sisteminde fonların yönetimi devlet tarafından yapılmakta, her çalışan adına bireysel hesaplarda biriken prim tutarlarından oluşan fonlar, devlet kuruluşu tarafından yatırıma yönlendirilmekte ve işletilmektedir. Bu fonlar, her ne kadar düşük gelir sağlasa da, yönetim giderlerinin çok düşük olması nedeniyle, iyi bir emeklilik sistemi olduğu söylenebilmektedir. İşçinin hesabında biriken tutardan bir kısmı, işçinin isteği halinde konut, sağlık ve eğitim harcamalarında kullanılmak üzere kredi olarak verilebilmektedir. Ayrıca, oluşan fonlar devlet güvencesi altında bulunmaktadır.⁷¹

7. Şili'deki Uygulamalar

Şili, sosyal güvenlik alanında attığı cesur adımlarla gündeme gelmiş bir ülke olup, sosyal güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinde örnek bir ülke haline gelmiştir. Bu nedenle bu ülkeyi diğerlerinden ayrı tutmak doğru olacaktır.

Şili, 1981 yılında kamu emeklilik sistemine girişi dondurarak, yeni emeklilik sistemini hayata geçirmiştir. Bu sistemin hayata geçmesiyle uzun vadeli sigorta kolları özel sektörde yer alan ve AFP adı verilen özel emeklilik kuruluşlarına bırakılmıştır. Yeni sisteme göre 20 yıl prim ödeyen bir birey minimum 55 yaşında emekli olabilecektir.

Ayrıca yeni sistemde sağlık ve yaşlılık sigortaları birbirinden ayrılmıştır. Sağlık sigortası yine kamu tarafından sunulurken, yaşlılık sigortasının sunulması özel sektöre bırakılmıştır. Böylece sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasında verimlilik artırılmaya çalışılmaktadır.

Burada ortaya konması gereken en önemli nokta; ülke yeni sisteme geçmeden önce ne durumda idi ve neden böyle bir sisteme başvurdu. Bu sisteme geçilmeden önce

⁷¹ Sevinç, AKBULAK , Yavuz AKBULAK, a.g.e., s. 15.

ülkede aktif/pasif sigortalı oranı 0,5'e kadar düşmüştü. Bilindiği üzere sosyal güvenlik sisteminin görevlerini yerine getirebilmesi için, bu oranının en az 4 olması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminde birçok problemin bulunduğu ve acilen köklü bir reformun öngörüldüğü ülkemizde dahi, bu oran son yıllarda 2'nin altına düşmeye başlamıştır. Dolayısıyla yeni sisteme geçilmeden Şili'nin sosyal güvenlik sistemi ve sunulan hizmetlerin kalitesi bir çöküşün belki de son aşaması idi. İşte bütün bu olumsuzluklardan kurtulmak ve sistemi tekrar işler hale getirebilmek amacıyla, yukarıda bazı özelliklerini ele aldığımız yeni sisteme geçilmiştir.⁷²

Geçilen bu yeni sistem Şili açısından başarıya ulaşmış olup, halkın tamamına yakını bu sisteme dahil olmuştur.

8. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Arasındaki Uygulama Farklılıkları

Çeşitli ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemlerini gelişimleri ile birlikte ele aldıktan sonra, şimdi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik uygulamalarındaki farkları kısaca ortaya koyacağız;

Gelişmiş ülkelerdeki sosyal güvenlik harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla ve Milli Gelir içerisindeki payı gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere oranla çok daha yüksek durumdadır. Bu ise gelişmiş ülkelerde sosyal güvenliğe verilen önemi ortaya koymaktadır.

Ayrıca gelişmiş ülkelerde, devletin sosyal güvenliğe katkısı oldukça yüksek durumdadır. Örneğin; Yeni Zelanda'da sosyal güvenliğin finansmanına devlet katkısı % 92, İsveç'te yaklaşık % 50 iken, Mısır'da % 1, Pakistan'da % 5'tir. Buradan da açıkça görülebilmektedir ki gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenliğe devlet katkısı gelişmiş ülkelere göre oldukça düşük tutardadır. Bunun temel nedeni ise, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkeler çoğunlukla yüksek enflasyon ve bütçe açıkları gibi ekonomik sorunlarla mücadele etmekte ve bu sorunları aşabilmek için de harcamaları kısımcı politikalara yönelmektedirler. Bunun sonucu da sosyal güvenliğe gerekli fonları ayıramamaktadırlar.⁷³

⁷² Sevinç, AKBULAK , Yavuz AKBULAK, a.g.e., s. 15.

⁷³ TÜSİAD, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma: Sorunlar, Reform İhtiyacı, Arayışlar, Çözüm Önerileri**, İstanbul, 1997, s 51.

Gelişmiş ülkelerde ek sosyal güvenlik imkanı sağlayan bireysel emeklilik oldukça yaygındır. Oysa başta ülkemizde olmak üzere birçok gelişmekte olan ülke bu sisteme ya hiç girmemiş ya da henüz yeni girmiş durumdadır.

Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal güvenlik alanındaki bir önemli fark da; kayıt ve veri sistemlerinin durumudur. Kayıt dışı istihdam, bürokrasi, yanlış ödemeler, zaman kaybı gibi olumsuzluklarda baş rol oynayan kayıt ve veri sistemlerindeki eksiklikler, gelişmekte olan ülkelerin neredeyse ortak problemi durumundadır. Bu problemin varlığı söz konusu ülkeleri sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasında diğer ülkelere göre bir adım daha geri bırakmaktadır.

II. ÜLKEMİZDE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizdeki sosyal güvenliğin gelişimini üç bölümde ele alacağız. İlk bölüm, tarih boyunca Sosyal güvenliğin en güzel örneklerini vermiş olan, Osmanlı dönemini kapsarken, ikinci bölüm ise Cumhuriyetle başlayan ve daha çok kurumsal sosyal güvenlik kurumlarının ön plana çıktığı 1920'lerden günümüze kadar ki dönemi kapsamaktadır, üçüncü bölümde ise genel olarak mevcut sosyal güvenlik kurumlarımız incelenmiştir.

A. OSMANLI DÖNEMİNDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki sosyal güvenlik uygulamaları, özellikle ilk dönem itibariyle bir bedel ödeme veya bir hizmette çalışma karşılığında sosyal güvenlik hizmetinden yararlanma şeklinde olmayıp, daha çok İslam inancından kaynaklanan ve toplumun en küçük birimine kadar uzanan bir yardımlaşma anlayışıyla oluşmuş, kimi zaman çeşitli kurumlarla, kimi zaman bu kurumlar olmaksızın sağlanmakta idi.

Zaten milletimiz, tarih alanına çıktıkları ilk çağlardan beri, düşkünlere bakmak onlara yardım ve tedavi hizmeti sağlamak amacıyla, o dönemki adlarıyla imarethaneler, aşhaneler, şifa haneler gibi kurumlar oluşturmuşlar ve işletmişlerdir. Bu müesseselerin finansmanını ise, kurdukları vakfiyelerin gelirleriyle karşılama yoluna gitmişlerdir.⁷⁴

Osmanlı İmparatorluğu döneminde sağlanan sosyal güvenlik hizmetlerini üç temel bölümde ele alabiliriz.

⁷⁴ D.P.T., VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Ö.İ.K. Raporu, a.g.e., s. 9.

1. Aile İçi Yardımlaşma

Müslüman Osmanlı toplumunda aile, kişinin risklere karşı korunması bakımından çok önemli bir rol oynamıştır.⁷⁵

Buna en önemli örnek yaşlıların bakımı olsa gerek. Bugün emekli maaşı veya huzurevlerinde bakmak yoluyla sağlanan yaşlılar için sosyal güvenlik hizmeti, o dönemde bizzat aile fertlerince sağlanmak yoluyla belki de dünya üzerinde birçok toplumda rastlanmayacak bir sosyal güvenlik hizmeti sunulmuştur.

2. Meslek Kuruluşları Aracılığıyla Sunulan Hizmetler

Bu hizmetlerin yerine getirilmesi; Ahilik anlayışı çerçevesinde çalışan Ahiler ve lonca teşkilatı adı verilen kuruluşlarla sağlanmıştır.

Öncelikle Ahiler ve Ahilik anlayışını ele alacak olursak, Ahiler; ekonomik özellikleri ile ön plana çıkan dini, sosyal ve politik birçok değeri yapısında bulunduran bir topluluktur.⁷⁶

Ahiliğin temeli, İslam kardeşliğine dayanmaktaydı ve başta esnaf ve sanatkarlar olmak üzere toplumun bütün kesimlerini ortaçağdan günümüze kadar değişik şekillerde etkilemişlerdi. Ahiliğin temel esasları; insanlarda yardımlaşma ve sosyal dayanışma bilincinin gelişip yerleşmesine yardımcı olmaktı. Ahi olabilmek için gerekli şartlar vardı ve bunların yerine getirilmesi zorunluydu. Örneğin; Ahi olabilmek için iyi, cömert, sofrası ve kapısı misafirine açık olmak gerekirdi.⁷⁷

Kısaca Ahilik teşkilatı; meslek içi ilişkilerin düzenlenmesini dini anlayışla birlikte örf ve adetlere göre yapan ayrıca usta – çırak – kalfa düzeninde karşılıklı sevgi ve saygının yanında mutlak otoritenin de egemen kılındığı teşkilatlardı.⁷⁸

Osmanlı toplumunda sosyal güvenliğin, sosyal güvenlik kurumları niteliğindeki kuruluşlar aracılığıyla sağlanması ise, esas olarak lonca teşkilatları adı verilen teşkilatlar içerisinde oluşturulan ‘Orta Sandığı’ veya ‘Teavün Sandıkları’ ile olmuştur. Bu sandıklar muhtaç üyelerine hastalık yardımı yapmak, ihtiyaç içerisindeki esnaf-

⁷⁵ 2000’e 5 Kala Türkiye’nin Hedefleri ve Yeniden Yapılanma, a.g.w.s., s. 1.

⁷⁶ Ferit H.SAYMEN., **Türkiye’de Sosyal Sigortacılığın Gelişme Hareketleri ve Yeni Temayülleri**, İstanbul Üni. Hukuk Fak.Mecmuası, Cilt XVIII, Sayı: 3-4, İstanbul, 1952, s. 1069.

⁷⁷ ARICI, a.g.e., s. 289.

⁷⁸ Koray BAŞOL., **Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Matbaası, 7.Baskı, İzmir, 2001, s. 38.

sanatkarlar ve ailelerine yardım sağlamak gibi o dönemde birçok toplumda olamayan ve ihtiyaç duyulan önemli hizmetleri yerine getirmişlerdir.⁷⁹

3. Sosyal Yardımlar

Daha önce de belirttiğimiz üzere, Osmanlı'da Sosyal Güvenliğin sağlanmasında yardımlaşma temel kavram durumunda idi. Yardımlaşma anlayışı ise, büyük ölçüde İslam inancından ve geleneklerden kaynaklanıyordu. İşte bu inanç ve anlayış sonucu ortaya çıkan zekat, fitre ve sadakalar o dönemdeki en önemli sosyal yardımları oluşturmakta ve bu yardımlarla kurulan vakıflar da; Osmanlı döneminde sosyal güvenliğin sağlanmasında çok önemli bir yere sahip olan Sosyal yardımların, ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasını sağlamaktaydı.

Öyle ki Osmanlı döneminde başta Anadolu toprakları olmak üzere tüm Osmanlı toprakları bu vakıflar ve bu vakıfların eserleriyle donatılmıştı. Bu yönüyle Osmanlı döneminde sağlanan sosyal güvenlik hizmeti, günümüzdeki sosyal güvenlik sağlama anlayışından çok farklı da olsa, dünya tarihinde benzerine çok az rastlanılabilecek bir organizasyon ve hizmet anlayışını ortaya konmaktaydı.

Osmanlı'da Sosyal Güvenlik hizmeti 19.y.y.'da kadar, çoğunlukla günümüzdeki kurumsallık anlayışından uzak bir şekilde sunulmaya çalışılmıştır. Ancak 19.y.y.'dan itibaren, tam olarak günümüzdeki yapıda olmasa da, sosyal güvenlik hizmeti sunmak amacıyla çeşitli kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Ayrıca yine bu yüzyıldan itibaren çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanmasına yönelik çeşitli kanunlar v.b. çalışmalarda ortaya konmuştur.

Osmanlı döneminde Sosyal Güvenlikle ilgili hazırlanan ilk çalışma; 'Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. 1865 yılında çıkarılan bu mevzuat Ereğli Kömür Havzasında çalışan işçileri ilgilendirmekteydi. Ancak işçilerin çalışma şartlarını düzenlemekten ziyade, kömür üretimini artırma amacına yönelikti.⁸⁰

Dilaver Paşa Nizamnamesinden sonra, 1866 yılında kurulan 'Askeri Tekaüt Sandığı' subaylarla bunların yetimleri için bir emekli sandığı görevi yapmıştır.

⁷⁹ 2000'e 5 Kala Türkiye'nin Hedefleri ve Yeniden Yapılanma, a.g.w.s., s. 2.

⁸⁰ Sait DİLİK., **Türkiye'de Sosyal Sigortalar – İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayın No: 99, 2. baskı, Ay yıldız Matbaası A.Ş., Ankara, 1972, s. 63.

1869 yılında hazırlanan ‘Maadin Nizamnamesi’ ise, işçilere yönelik bir düzenleme olmakla birlikte doğrudan sosyal güvenlikle ilgili hükümler de taşımaktaydı. Yaralanan işçiye tazminat ödenmesi, ölümü halinde ölen işçinin ailesine tazminat ödenmesi, madende bir eczane ve doktor bulundurulması gibi bazı hükümleri, sosyal güvenlik açısından önem arz etmekteydi.⁸¹

1881 yılında oluşturulan ‘Sivil Memurlar İçin Emekli Sandığı’ ise, mülki memurlara ve onların yetimlerine hizmet verme amacını güdüyordu. Ayrıca bu dönemde, Ordu İmalathanesinde çalışanlar için ‘Tophane’, Deniz Kuvvetlerinin imalathane ve tersanelerinde çalışanlar için ‘Bahariye’, Devlet Deniz Yolları İdaresinin mensupları için ‘İdare-i Mahsuse’ adlarıyla çeşitli sandıklar oluşturulmuş olup, bunlar 1909 yılındaki bir kanunla ‘Askeri ve Mülki Memurlara Emekli Sandığı’ adı altında birleştirilmiştir.⁸²

Osmanlı döneminde, yukarıda sayılan sandıklar aracılığıyla çeşitli şekillerde sosyal güvenlik hizmeti verilmeye çalışılmış olup, sandıklardan bazıları çalışanlarına emeklilik hakkı dahi tanımışlardır. Özellikle 1865 yılında hazırlanan Dilaver Paşa Nizamnamesi, yayınlanış amacıyla işçilerin sosyal güvenliğinden çok, kömür üretimini artırma amacına yönelik olsa, içerdiği bazı hükümler itibariyle o dönemdeki sosyal güvenliğin gelişimi açısından önemli bir yere sahiptir.

B. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SOSYAL GÜVENLİĞİN GELİŞİMİ

Cumhuriyet döneminde Sosyal Güvenlik’le ilgili ilk çalışmalar, Cumhuriyetin resmi ilan tarihi olan 1923’ten öncesine dayanmaktadır. 1920’li yıllarda, Birinci Dünya Savaşı’nın ülkemizdeki tahribatı, vatanımızın düşman işgalinden kurtulması için girişilen büyük mücadele, o dönemde yeni kurulmuş bulunan Genç Türkiye Cumhuriyeti Devletinin sosyal ve ekonomik alanlarda bazı tedbirleri almasını ve bazı girişimlerde bulunmasını gerektirmiştir.

Bütün bu gereklilikler sonucu bu yöndeki ilk adım; 28 Nisan 1921 tarih ve 114 sayılı ‘Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menfafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun’ ile atılmıştır. ‘Bu kanun ile, bu

⁸¹ ARICI, a.g.e., s. 296-297.

⁸² D.P.T. ,VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, a.g.e., s. 9.

havzadaki üretim sırasında çıkarılan kömür tozlarının satılarak elde edilen gelirlerin işçilerin yararına kullanılması kabul edilmiştir.’⁸³

Yine bu dönemde çıkarılan ve çalışanların Sosyal Güvenlikleriyle ilgili hükümler içeren diğer bir kanunda, 10 Ekim 1921 tarihli ve 151 sayılı kanundur. ‘Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun’ adı ile yayınlanan bu kanun ülkemizdeki ilk işçi sigortaları kurumu olarak kabul edilen ‘Amele Birliği’nin’ kurulmasını sağlamıştır.

Ülkemizdeki ilk İşçi Sigortaları Kurumu olarak kabul edilen Amele Birliği kurulduktan sonra, 17 Şubat 1923 yılında İzmir’de İzmir İktisat Kongresi yapılmış ve bu kongrede, Genç Türkiye Cumhuriyeti’nin ekonomik geleceğiyle ilgili kararlarla birlikte, işçilere yönelik kararlarda alınmıştır. Çalışanların çalışma saatleri ve çalışma yaşları ile ilgili düzenlemelerle birlikte sendika kurma ve grev hakkı, işçi – işverenler arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik komiteler kurulması⁸⁴ gibi birçok önemli kararın alınmasına karşın kongrede alınan bu kararlar, uygulanmasını sağlamaya yönelik hiçbir zorlayıcılığa sahip olmadığı için büyük ölçüde uygulanmamıştır.

O dönemde sosyal güvenliğe yönelik yapılan bir çalışma da, 1924 yılında yapılan Milli Mücadelede Şehit Olan Subay ve Astsubayların ailelerine aylık bağlanmasına dair kanundur.

1926 yılında yürürlüğe giren Borçlar Kanunu ile 112, 328 ve 332 sayılı maddelerde sınırlı da olsa işler için bazı sosyal güvenlik tedbirleri getirilmiştir.⁸⁵

Bu maddelerden 112 sayılı madde şu şekildedir. ‘Başkasını istihdam eden bir kimse çalıştırdığı ameleye karşı hukuki mesuliyetini temin için sigorta yapıp da, işçi (amele) sigorta ücretinin en aşağı yarısını tediyeye iştirak etmişse, sigortadan mütevellik haklar münhasıran ameleye ait olur.’ Bu madde ile işverenlerin çalışanlarını özel sigorta yaptırılmaları gerektiği ortaya konulmuştur.

328 ve 332 nci maddelerde ise, çalışanların çalışma sırasındaki tehlikelerden korunmasını, hastalık, askerlik gibi çalışanların kendilerinden kaynaklanmayan

⁸³ GÜRER, a.g.e., s. 56.

⁸⁴ GÜRER, a.g.e., s. 58.

⁸⁵ Gürbüz ERSAN., **Türkiye’de Sosyal Güvenlik**, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 1987, s. 12.

nedenlerle çalışmadıkları dönemlerde, onlara ödemede bulunmak yoluyla sınırlı da olsa bir sosyal koruma sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

1930 yılında ise 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu'ndan da işçilerin sağlığını korumak ve tedavilerini sağlamak amacıyla bazı hükümler getirilmiştir. Bu kanunda “sürekli olarak en az elli işçi çalıştıran işyerlerinde, işçilerin sağlık durumlarının denetlenmesi, ilk yardım, acil tedavi ve diğer koruyucu sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi amacıyla, işverenlerin işçi sayısına ve işteki tehlikenin büyüklüğüne göre bir ya da daha fazla hekim çalıştırmalarını ve bu hekimlerin çalışma koşulları ile görevlerinin bir yönetmelikte belirlenmesi” gerektiği ortaya konmuştur.⁸⁶

Cumhuriyet döneminde çıkarılan Sosyal Güvenlikle ilgili önemli yasalardan biri de, sosyal sigortaların kurulmasını öngörüp, temel ilkelerini belirleyen 1936 tarihli 3008 sayılı ‘İş Kanunu’dur.⁸⁷

Bu kanunla daha çok iş ilişkileri düzenlemeye çalışılmıştır. Kanunda özel teşebbüs, serbest rekabet, çalışma ve sözleşme özgürlükleri yer aldığı gibi ayrıca sosyal adalet ve ulusal, iş hayatını ilgilendiren bütün konularla ilgili esaslar içermesi ve daha etraflı hükümleri, çıkarılacak özel kanun, tüzük ve genel emirlere bırakmasıdır.⁸⁸

3008 sayılı İş Kanununda, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulması gerektiğine ilişkin hüküm yer almasına rağmen o dönemde, ülkemizde ve dünyada yaşanan ekonomik ve politik sorunlar, bu hükmün uygulamaya geçmesini engellemiştir.

Ancak bu gecikmeye rağmen, 3008 sayılı kanundaki bu hükme dayanılarak ‘İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu’ başlıklı 4772 sayılı kanun 07.07.1945'te kabul edilmiş, 01.07.1946'da uygulanmaya başlamıştır. Bu kanunla mesleki risk sigortası uygulaması da getirilmiştir.⁸⁹ 4772 sayılı kanunla, işyerlerinin tehlike derecesine göre, işyeri sahibinin ödeyeceği prim karşılığında işçiye sağlık yardımının sağlanması ve Analık durumunun söz konusu olmasında ise

⁸⁶ Fevzi DEMİR., **Yargıtay Kararları Işığında İş Hukuku ve Uygulaması**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001, s. 72.

⁸⁷ Ahmet ŞEN., **Sosyal Güvenlik**, Türk-İş (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu) Eğitim Yayınları No: 13, Demircioğlu Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 11.

⁸⁸ Kenan TUNÇOMAĞ, **Türk İş Hukuku**, Cilt 1 Genel Kavramlar Hizmet Sözleşmesi, İ.Ü. Yayınları No: 2041, Hukuk Fakültesi Yayınları No: 451, 2.Baskı, Sulhi Gören Matbaası Varisleri Koll.Şti., İstanbul, 1975, s. 76.

⁸⁹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Başkanlığı, <http://www.ssk.gov.tr.s.12>, Erişim: 12.12.2002

sigortanın sağladığı menfaatlardan sadece sigortalı kadının yararlanmayacağı hükümleri yer almıştır.

01.01.1946 yılında ise, 09.07.1945'te kabul edilen 4792 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, Türk işçisinin, sosyal güvenliğinin sağlanması açısından belki de bir dönüm noktasıdır. Çünkü 4792 sayılı kanunla İşçi Sigortaları Kurumu yani bugünkü adı ile Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur. Bu önemli adımdan sonra, 1949 yılında 5417 sayılı 'Yaşlılık Sigortası Kanunu' kabul edilmiştir.⁹⁰

1949 yılında kabul edilmesine karşın, 1950 yılında yürürlüğe giren bu kanun çalışamayacak duruma gelmiş işçiye, bazı durumlarda ise işçinin eşine, çocuklarına ya da ana babasına maaş bağlanmasını öngörüyordu. Ancak bu kanunla, "yılın herhangi bir devresinde faaliyette bulunup, öteki devresinde faaliyetini azaltan veya kaldıran mevsimlik işyerlerinde (inşaat, onarım / her türlü yol inşaat ve tamirâtı, kireç, taş ocağı, pamuk çırçırılama işleri, şeker fabrikalarında kampanya zamanında yapılan işler v.b.) çalışanlar sigorta kapsamı dışında bırakılmışlardır."⁹¹

01.03.1957 tarihinde yürürlüğe giren 5502 sayılı 'Hastalık ve Analık Sigortası' Kanunu ise, işçilerin çeşitli hastalıklar veya analığın söz konusu olması durumunda Sosyal Güvenlik Şemsiyesi içinde yer almasını sağlamıştır.

01.06.1957 tarihinde 6900 sayılı 'Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları' kanunu yürürlüğe girerek, 1950 yılında yürürlüğe giren ve sonraki yıllara başka kanunlarla değişikliklere uğrayan 5417 sayılı 'Yaşlılık Sigortası Kanunu' yürürlükten kaldırılmıştır.

01.03.1965 tarihinde ise 506 sayılı "Sosyal Sigortalar Kanunu" yürürlüğe girmiş ve böylece bundan önceki kanunlar birleştirilerek tek bir kanun haline getirilmiştir.⁹²

Bu kanun ile getirilen yenilikler dört grupta toplanabilmektedir;

“- Sosyal sigortalarla ilgili olarak dağınık bir şekilde bulunan mevzuat tek bir kanun haline getirilmiştir,

- Sosyal sigortaların kapsamı 3008 sayılı kanundan ayrılmış ve daha da genişletilmiştir,

⁹⁰ ŞEN, a.g.e., s. 11.

⁹¹ ERSAN, a.g.e., s. 14.

⁹² ERSAN, a.g.e., s. 14.

- İŒi sigortaları daha da geniŒletilerek Sosyal sigortalara geilmiŒtir,
- Yapılan geniŒlemeler ve eklemelerle sigortalılar lehine deęiŒiklikler gerekleŒmiŒtir.”⁹³

C. GENEL OLARAK MEVCUT SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARIMIZ

Ülkemizde, sosyal güvenlik kuruluŒları gerek verdikleri hizmetlerin niteliğinden doğan yakınmalar gerekse bütçe açıklarından dolayı Hazine­den aldıkları yardımlar ile gündeme gelmektedirler. Sosyal güvenlik kurumlarında doğan yakınmaların temel olarak; bu kurumların yapılanmalarından, yönetim eksikliklerinden, karışık mevzuatından ve sunulan hizmetlerde standart birliği sağlanamamasından kaynaklandığı deęerlendirilmiŒtir. Ülkemizde gerek prim esasına göre alıŒan gerekse prime dayalı olmayan çok sayıda sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır.

1. Düzenleyici KuruluŒlar

- a. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı
- b. Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
- c. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
- d. Yeşil Kart Uygulaması
- e. 65 Yaş Aylığı
- f. Ereğli Amele Birliği
- g. Sosyal Güvenlik Kurumları Başkanlığı
- h. 506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. Maddesi Kapsamındaki Sandıklar⁹⁴

(1) Œekerbank T.A.Œ. Memur ve Hizmetlileri Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfı

(2) Yapı ve Kredi Bankası A.Œ. Memur ve Hizmetlileri Yardım ve Emekli Sandığı Vakfı

⁹³ GÜRER, a.g.e., s. 70.

⁹⁴ Türkiye Tütüncüler Bankası A.Œ. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, Türkiye Emlak Bankası T.A.Œ. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı, T. Kredi Bankası A.Œ. Memur ve Müstahdemleri Sosyal Sigorta ve Yardım Sandığı Vakfı, Türk Ticaret Bankası A.Œ. Emekli Sandığı Vakfı, Osmanlı Bankası A.Œ. Türkiye Personeli Emekli Sandığı Vakfı ve EskiŒehir Bankası T.A.Œ. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı ise zaman içinde çeşitli nedenlerle tasfiye olmuŒtur.

(3) Türkiye Odalar ve Borsalar ve Birlik Personeli Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfı

(4) Akbank T.A.Ş. Mensupları Tekaüt Sandığı Vakfı

(5) Türkiye Garanti Bankası A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(6) T. Sına-i Kalkınma Bankası A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(7) Türkiye İş Bankası T.A.Ş. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı

(8) Doğan Sigorta A.Ş. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı

(9) Türk Dış Ticaret Bankası A.Ş. Mensupları Emekli Sandığı Vakfı

(10) Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(11) Milli Reasürans Mensupları Emekli Sandığı Vakfı

(12) Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi Mensupları Emekli Sandığı Vakfı

(13) Pamukbank T.A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(14) Türkiye Genel Sigorta A.Ş. Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(15) Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi Memur ve Hizmetlileri Emekli Sandığı Vakfı

(16) Şeker Sigorta A.Ş. Personeli Sigorta ve Yardım Sandığı Vakfı

2. İlgili Kuruluşlar

a. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü

b. Çıraklık Eğitim Merkezi Genel Müdürlüğü

c. İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

d. Başbakanlık Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu

e. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

3. Tamamlayıcı Kuruluşlar

- a. Özel Sigortalar
- b. Özel Emeklilik Şirketleri ve Fonları,
- c. İlköğretim Öğretmenleri Yardımlaşma Sandığı (İLKSAN)
- d. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

Ülkemizde bağımlı çalışanların büyük bir kesiminin sosyal güvenliği; sosyal sigorta tekniği uygulayan, yani prim-karşı edim esasına göre çalışan sosyal güvenlik kuruluşları tarafından karşılanmaktadır. Primli rejimi de oluşturan bu kuruluşları; Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Geçici 20. Maddeye Tabi Sandıklar şeklinde saymak olasıdır. Bazı yazarlar, Ereğli bölgesinde faaliyet gösteren Amele Birliği'ni de sosyal güvenlik kuruluşu olarak tanımlamaktadırlar.⁹⁵ Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan ve mensuplarına kısmen de olsa (ki bu birlik mensuplarına sağlık, iş kazası, ölüm aylığı, sakatlık ve toptan ödeme v.s. gibi yardımlar sağlamaktadır) sosyal güvenlik hizmeti veren bu birliğin bütçeye yük getiren önemli kaynak sorunu bulunmadığından, bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Yukarıda belirtilen genel kapsamlı ana sosyal güvenlik kurumlarının yanı sıra, ülkemizde çok daha küçük topluluk mensuplarına sosyal güvenlik yardımları sağlayan kanunla kurulu özel sosyal güvenlik kurumları, başka bir ifadeyle, munzam sosyal güvenlik kuruluşları da faaliyet göstermektedir. Bunlardan biri, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN), diğeri Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)'dır. Söz konusu iki kuruluş munzam (ek) sosyal sigorta kuruluşu niteliğinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Çünkü her ikisinde de katılım zorunluluğu bulunmaktadır.⁹⁶ Ancak İLKSAN ve OYAK da, Amele Birliği gibi, bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

4. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Türkiye'de ilk kez 1936 tarih, 3008 Sayılı İş Kanunu ile sosyal sigortaların kurulması öngörülmüştür. Bunun üzerine Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), o zamanki

⁹⁵ ARICI, a.g.e., s. 182, 249-250.

⁹⁶ Şükrü EZEN, *Sosyal Güvenlik Yelpazesinde Özel Sigorta Sandıklarının Yeri ve Geleceği*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1994,

adıylı İŖçi Sigortaları Kurumu, 09.07.1945 tarihinde 4792 Sayılı Kanun'la kurulmuŖtur. Bu tarihten 01.03.1965 tarihine kadar 5417, 5502, 5752, 6391, 6708 ve 6900 Sayılı eŖitli Kanunlarla sosyal sigorta uygulamaları yürürlüğe girmiŖ, 01.03.1965 tarihinde yürürlüğe giren 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile dağınık halde bulunan sosyal sigorta kanunları, günün koŖullarına göre yeniden gözden geçirilerek tek metin haline getirilmiŖtir.⁹⁷

Sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması kapsamında, 24.08.2000 tarih, 616 sayılı KHK ile 4792 sayılı SSK'nın KuruluŖ Yasası'nın birkaç maddesi dıŖındaki hükümleri yürürlükten kaldırılmıŖ ve Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü yerine Sosyal Sigortalar Kurumu BaŖkanlıęı kurulmuŖtur. Ancak, söz konusu KHK'nin dayanağı olan yetki yasaının, Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesi üzerine doğan yasal boŖluk, en son yürürlüğe konulan 16.07.2003 tarih, 4947 Sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu TeŖkilatı Kanunu" ve 29.07.2003 tarih, 4958 Sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu" ile doldurularak kapatılmıŖtir.

618 Sayılı KHK'nin yerini almak üzere yürürlüğe konulmuŖ bulunan 4947 sayılı Yasa, tek çatı modelinden çok, bir üst koordinasyon kurulu olarak Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK)'nın kurulmasını öngörmektedir. Bu kuruma tüzel kiŖilik de tanınmamıŖtır. Bu kurum, SSK, Bağ-Kur, İŖKUR arasında koordinasyonu ve sosyal güvenlik alanındaki uygulamalarda norm ve standart birliği sağlamak, aktüeryal hesapları incelemek, mali hareketleri izlemek üzere idari ve mali açıdan alıŖma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na (ÇSGB) bağlı, genel bütçeye dahil bir kurum olarak kurulmuŖtur. Kurumun zerk bir yapıya sahip bulunmayıp, Bakanlığa bağlı bir kurum olarak dzenlenmiŖ olması isabetli bir düzenleme olmamıŖtır.⁹⁸

29.07.2003 tarih, 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ile SSK BaŖkanlıęı yeniden dzenlenmiŖ, bu düzenleme ile 4792 sayılı SSK'nın kuruluŖ Yasası'nın 7. maddesi hariç, diğer maddeleri yürürlükten kaldırılmıŖ, Genel Müdürlük yerine BaŖkanlık sistemi ngrlmŖ, kurum "sigorta" ve "sağlık iŖleri" olarak iki ayrı genel müdürlük biçiminde yapılandırılmıŖtir.

⁹⁷ Güngör Gündoğan DANACI, **Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Yapısı-Sorunları ve Bu Sorunlara zm nerileri**, , Marmara Üniversitesi, Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, YayınlanmamıŖ Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2001, s. 15-16.

⁹⁸ GÜZEL - OKUR, a.g.e., s. 145-146.

Yasaya göre SSK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi, ÇSGB'nin bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili bir kuruluşu olarak yapılandırılmıştır.⁹⁹

Yasada Kurumun hem "idari ve mali özerkliğe sahip" gösterilmesi, hem de SGK'nın ilgili bir kuruluşu olarak belirtilmesi, ayrıca SGK'nın denetimine tabi tutulması ve Yönetim Kurulu'nun bazı kararlarının bile Bakan'ın onayına tabi tutulması, gerçek bir özerklikle bağdaşmamaktadır.

Kurum organları;

a) Genel Kurul,

b) Yönetim Kurulu,

c) Başkanlık biçiminde belirlenmiştir. Ayrıca Kurum'un merkez ve taşra örgütü bulunmaktadır. (Md.3)

a. Genel Kurul: Bir karar organı değil, bir danışma organı niteliğindedir. Üç yılda bir haziran ayı içinde Bakan'ın çağrısı üzerine toplanır. Genel kurul, Kurum'un üç yıllık bilançosu ve faaliyet raporları ile gelecek on yıllık gelir-gider dengesini sigorta kolları itibariyle gösterir hesap sonuçları hakkında görüş bildirir. Ayrıca seçimle gelen yönetim kurulu üyelerinin yerine asil ve yedek üyeleri seçer. (Md. 5II)

b. Yönetim Kurulu: Kurum'un en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Bir başkan ve yedi üyeden oluşur. Kurulun bir üyesi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan'ın, bir üye de ÇSGB'nin önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. En çok temsil yetkisine sahip işçi, işveren ve Kurum'dan gelir ve aylık almakta olanları temsil eden Kurum'dan birer asil ve yedek üye seçilir. SSK Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürü ile Sağlık İşleri Genel Müdürü Yönetim Kurulu'nun doğal üyesidir. Başkan ile Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürleri dışındaki Yönetim Kurulu Üyeleri'nin görev süresi üç yıldır. Başkan, Yönetim Kurulu üyesi ve başkanıdır. (Md. 6IV)

Yönetim Kurulu'nun bu yapısı, yani sekiz kişilik Yönetim Kurulu'nda sosyal tarafların temsilcilerinin üç üye ile azınlıkta kalması, siyasi otoritenin beş üye ile çoğunluğu oluşturması, uzun yıllardır arzulanan demokratik ve özerk bir örgüt yapısıyla

⁹⁹ GÜZEL - OKUR, a.g.e., s. 147

bağdaşmadığı gibi, bağımsız ve demokratik yönetim yapısına tümüyle aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kuşkusuz, bu örgüt yapısıyla bu Kurul'dan merkezi idarenin benimsemediği, radikal çözüme yönelik kararların alınmasını beklemek, pek de olası görünmemektedir.

c. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı: SSK Başkanlığı, denetim, danışma ve destek birimleri ile Kurumun Sigorta ve Sağlık İşleri Genel Müdürlükleri ve bunların merkez ve taşra teşkilatından oluşur.(Md. 8) Başkan, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) hükümleri çerçevesinde müşterek kararname ile atanır.(Md. 18)

Sosyal Sigortalar Kurumu Sigorta İşleri Müdürlüğü; Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı ile ana ve yardımcı hizmet birimleriyle taşra teşkilatından oluşur. Genel müdür ve genel müdür yardımcıları müşterek kararname ile atanır. Genel müdür, genel müdür yardımcıları, merkez ve taşra teşkilatı yöneticileri, kendilerine verilecek yetki dahilinde, Başkanlığın kanuni temsilcisi olup, adli ve idari makamlar ile gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil ederler.(Md. 10)

Sosyal Sigortalar Kurumu'nun taşra teşkilatı; illerde, Sigorta İl Müdürlükleri, gerekli görülen illerde Sağlık İşleri İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı sigorta ve sağlık kuruluşlarından oluşur.(Md. 16)

5. Emekli Sandığı (ES)

T.C. Emekli Sandığı, en geniş anlamda memurların sosyal güvenliğini sosyal sigorta sistemi ile sağlayan bir kamu kurumudur.¹⁰⁰ Kuruluşu 19. yüzyıla uzanan Emekli Sandığı, ilk olarak 1866 yılında kurulan ve subay dul ve yetimlerini kapsayan “Askeri Personel Sandığı” şeklinde kurulmuştur. Daha sonra, 1944 yılına kadar bu tür çeşitli adlar altında sandıklar kurulmuş ve üyelerinin sosyal güvenliklerini sağlamışlardır.

Ancak, dağınık şekilde kurulan bu sandıklarda zamanla bir takım sakıncalar görülmüştür. Farklı kurumlarda çalışan kamu personelinin aynı sandıklarda farklı emekli mevzuatına tabi tutulması, bu sandıklar içerisinde önemli sakıncalar yaratmıştır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla, tekaüt veya emekli sandıklarının kuruluşlarına ilişkin kanunlar yürürlükten kaldırılarak 08.06.1949 tarih, 5464 Sayılı

¹⁰⁰ ARICI, a.g.e., s. 211

T.C. Emekli Sandığı Kanunu kabul edilmiştir. Bu Yasayla kurulan T.C.Emekli Sandığı, tüm devlet memurlarıyla (sivil, asker) il özel idareleri ve belediye personeline sosyal güvenlik sağlayan bir sosyal güvenlik kurumu olmuştur.

Kuruluşundan günümüze kadar çeşitli yasalarla sandığa tabi personelin kapsamı genişletilmiş ve sandığın görevleri ile sağladığı hizmetlerde önemli artışlar meydana gelmiştir. Örneğin, başlangıçta sadece memurlar Sandığın kapsamında iken, daha sonra çeşitli yasalarla belediye başkanı, il daimi encümen üyesi, millet vekili, askeri okul öğrencileri ve çeşitli kuruluşlarda sözleşmeli çalışanlar gibi bir çok kişi kapsama dahil edilmiştir.¹⁰¹

Sandık, Maliye Bakanlığı'na bağlı ve kanunda yazılı emeklilik işlerini görmek üzere kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip olup, merkezi Ankara'dadır. 08.06.1984 tarih, 233 Sayılı KHK'dan önce bir kamu iktisadi teşebbüsü sayılan Emekli Sandığı, daha sonra 27.09.1984 tarih, 2046 Sayılı Yasa'nın 10. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu sayılmıştır.

Sandığın Merkez Kuruluşu, Taşra Kuruluşu ve İştirakleri olmak üzere üç birimi mevcuttur. Merkez Kuruluşu, genel kurul, genel müdürlük ve ana hizmet birimlerinden oluşur. Bölge Müdürlükleri ile bunlara bağlı iller Sandığın Taşra Teşkilatını oluşturur. Sandığın katkıda bulunduğu veya ortak olduğu iştiraklerinden bazıları şunlardır: Emek İnşaat, Taksim Otelcilik, Petlas Lastik, Deniz Nakliyat, T.C.Merkez Bankası, Petkim, TPAO ve Emlak Bankası sayılabilir.¹⁰²

Sandığın organları;

- a) Genel Kurul,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Genel Müdürlük
- d) Sağlık Kurulu'ndan oluşmaktadır.

a. Genel Kurul: 3460 Sayılı Yasa'da öngörülen İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Kurulu iken, daha sonra 1964 tarih 468 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır. Denetleme yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Daha sonra bu Yasa'nın da (02.04.1987 tarih, 3346 Sayılı

¹⁰¹ GÜZEL - OKUR: a.g.e., s. 419.

¹⁰² GÜZEL - OKUR: a.g.e., s. 420.

Yasa ile) yürürlükten kaldırılmasına karşın, TBMM'nin yetkisi korunmuş bulunmaktadır.

b. Yönetim Kurulu: Sandığın karar organı olup, en yüksek derece karar ve yönetim yetkisine sahiptir. Yönetim Kurulu; genel müdür, iki genel müdür yardımcısı, Başbakan'ın önerisi üzerine atanan bir ve Maliye Bakanı'nın önerisi ile atanan iki üye olmak üzere, toplam altı üyeden oluşur.

c. Genel Müdürlük: Bir Genel Müdür ile sayısı üçten az olmamak üzere Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek Genel Müdür Yardımcılarından oluşur.

d. Sağlık Kurulu: Milli Savunma Bakanlığı'nca ordu kadrosundan tayin olunacak bir uzman subay hekim, Sağlık Bakanlığı'nca tayin edilecek bir uzman hekim, T.C.Emekli Sandığı kadrosundan bu kurula memur edilecek bir uzman hekimden oluşan üç kişilik bir kuruldur.

6. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR)

Ülkemizin gerek nüfusu gerekse sosyo-ekonomik yapısı içinde önemli bir yer işgal eden esnaflar, sanatkarlar ve diğer çalışanlar 1972 yılında sosyal güvenliğe kavuşturulabilmiştir. 02.09.1971 tarih, 1479 Sayılı "Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu" ile kurulan Bağ-Kur (bağımsız çalışanlar ve kurum sözcüklerinden esinlenerek türetilmiştir), 01.10.1972 tarihinde tüm yurttan aynı anda uygulanmaya başlamıştır. 10.10.1977 tarihinde yürürlüğe giren 2108 Sayılı "Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu" ile köy ve mahalle muhtarları, 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe giren 17.10.1983 tarih, 2926 Sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Bağımsız Çalışanlar Yasası ile sözü edilen kesim Bağ-Kur kapsamına alınmıştır.¹⁰³

619 Sayılı KHK ile 2000 yılında Bağ-Kur'un örgüt yapısı, mali statüsü ve sigortalılara yapılacak yardımlar açısından 1479 Sayılı Yasada önemli bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ancak, söz konusu KHK'nın yasal dayanağını oluşturan 4588 Sayılı

¹⁰³ EVİRGEN, a.g.e., s.94.

Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle, yeni yasal düzenleme ancak 24.07.2003 tarih, 4956 Sayılı Yasa ile yapılabilmektedir.¹⁰⁴

Kurum, 1479 Sayılı Yasaya ve Özel Hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumudur. Kurum, ÇSGB'nin bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun ilgili kuruluşudur. Mali ve idari bakımdan özerktir. Kurum, Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabidir.

Bağ-Kur'un örgütsel anlamda üç organı bulunmaktadır:

- a) Genel Müdürlük Teşkilatı,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Genel Kurul.

a. Genel Müdürlük: Genel müdür, üç genel müdür yardımcısı, merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Merkez teşkilatı, çeşitli ana hizmet birimlerinden, danışma ve denetim birimlerinden ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir. Taşra teşkilatı ise, il müdürlüklerinden ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacak şube müdürlüklerinden oluşur.

b. Yönetim Kurulu: Bir karar organı olup, Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğunu taşır. Genel müdür ve beş üyeden oluşur. İki üye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın önerisi ile (biri genel müdür yardımcısı olmak üzere), bir üye Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Devlet Bakanı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır. Bir üye 1479 Sayılı Yasaya tabi sigortalıların bağlı oldukları yasayla kurulu en yüksek meslek kuruluşlarından, bir üye de 2926 Sayılı Yasa'ya tabi sigortalıları temsil eden meslek kuruluşlarından Genel Kurul'da kendi temsilcileri tarafından seçilir.

c. Genel Kurul: Bakan'ın veya görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında, çeşitli kurum ve meslek kuruluşlarının temsilcilerinden oluşur. Üç yılda bir Bakan'ın çağrısı üzerine toplanır. Bir karar organı değil, danışma organı niteliğindedir.¹⁰⁵

¹⁰⁴ GÜZEL - OKUR: a.g.e., s.477

¹⁰⁵ GÜZEL - OKUR, a.g.e., s.478-481.

7. 506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. Maddesi Kapsamındaki Sandıklar

506 Sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın Geçici 20. maddesine göre örgütlenen bu sandıklar, bankaların, sigorta ve reasürans şirketlerinin, ticaret ve sanayi odalarının ve bunların teşkil ettiği birliklerin personeline sosyal güvenlik hizmeti vermektedir.¹⁰⁶ 506 Sayılı Yasa, 01.03.1965 tarihinden önce kurulmuş bulunan bu sandıkların faaliyetlerine devam etmelerini, sandık ve teşekküllere tabi personelin 506 Sayılı Yasa anlamında sigortalı sayılmalarını hükme bağlamıştır.

506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. maddesinde yer alan "tesis" hükmü, Medeni Kanunu'muzda 13.07.1967 tarih, 903 Sayılı Yasa değişikliği ile "vakıf" şekline dönüştürülmesinden dolayı, sandıklar kuruluşlarını vakıf şeklinde düzenlemişlerdir.¹⁰⁷ Vakıf statüsündeki bu sandıklar, Çalışma, Maliye ve Ticaret Bakanlıkları'nın denetimine tabidirler. Her birinin kimleri kapsadığı, hangi sosyal güvenlik hizmetlerini verdikleri, kuruluş esasları, hangi idari organları bulunduğu, gelir ve giderlerinin belirtildiği farklı kuruluş senetleri bulunmaktadır.¹⁰⁸

506 Sayılı Yasa'nın Geçici 20. maddesi, sandıkların "yaşlılık, malullük yardımları hallerinde olmak üzere uzun vadeli ve iş kazası, meslek hastalığı, hastalık, analık, eşler için analık, eş ve çocuklar için hastalık hallerinde olmak üzere kısa vadeli" sigorta kollarında hizmet vermesini öngörmektedir.

Esas itibarıyla, özellikle birer sosyal güvenlik kurumu olan söz konusu sandıklar, Medeni Kanununun 73. maddesinde başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere "bir malın belli bir gayeye tahsisi" şeklinde tanımlanan vakıf hüviyetine uymamaktadır. Bu bağlamda, Geçici 20. Madde Sandıkları, Medeni Kanununun 77. maddesinin a bendinde yer alan "işçilere yardım vakıflarının" da dışında kalmaktadır. Bu kurumların amacı munzam bir yardım olmayıp, başlı başına sosyal güvenliğin sağlanmasıdır.¹⁰⁹

İktisadi fonksiyonlarına rağmen, Türk Ticaret Yasası anlamında tacir sayılmayan bu vakıflar, mal varlıklarını devamlı olarak mensuplarına sosyal haklar amacına tahsis etmişlerdir ve sosyal amaçlıdırlar.

¹⁰⁶ Ayşe ÇİFTÇİOĞLU, **Vakıf Statüsündeki Sigorta Sandıklarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri**, , Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1998, s.28.

¹⁰⁷ Şükrü EZEN, a.g.e., s.15.

¹⁰⁸ ÇİFTÇİOĞLU, a.g.e., s.28.

¹⁰⁹ ÇAKICI, a.g.e., s.39.

506 Sayılı Yasa, sosyal güvenlik sistemimiz içinde, bu sandıkların üyelerine en az SSK Yasası'nda sayılan hakları sağlamak koşuluyla faaliyetlerini sürdürmelerine olanak tanımıştır.

Sandıkların asıl amaçları, 506 Sayılı Yasada belirtilen yardımlardan az olmamak koşuluyla ve senetlerinde yazılı esaslar çerçevesinde, üyelerinin ve emeklilerinin iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde kendilerine veya hak sahiplerine aylık bağlamak veya toptan ödeme yapmak ve bu kişilere sağlık yardımında bulunmaktır.

Sandıkların bünyelerinde bulundurmakla zorunlu oldukları idari organları şunlardır:

- a) Genel Kurul,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Denetim Kurulu.

a. Genel Kurul: Vakıf senetlerinde gösterilmek üzere, banka ve sigorta şirketlerince görevlendirilen temsilcilerden ya da sandık üyelerince seçilen temsilcilerden oluşur. Sandığın hesap durumunu ve teknik bilançolarını incelemek, vakıftan yararlananların haklarını gözetmek senet hükümlerinin uygulanmasını sağlamak, yönetim ve denetim kurulu üyelerini seçmek gibi görevleri vardır.

b. Yönetim Kurulu: Vakıf Genel Kurulunca seçilen üyelerden oluşur. Görevleri arasında; Vakfı, mahkemelerde, adli ve idari mercilerde temsil etmek, yıllık olarak Sandığın mali durumunu ve faaliyetlerini gösterir raporu hazırlamak, hisse senedi, tahvil, taşınır ve taşınmaz mal alıp satmak, her türlü sözleşmeyi karara bağlamak sayılabilir.

c. Denetim Kurulu: Genel Kurullarınca seçilen denetçilerden oluşur ve görevlerini ücretsiz yaparlar. Genel Kurula ve Yönetim Kuruluna Vakıf işlemleri, plasmanı ve mali durumu hakkında bilgi vermek, Banka ve Sigorta Genel Müdürlüğü'nün talebi üzerine Sandık işlemlerini denetlemekle görevlidir.¹¹⁰

¹¹⁰ ÇİFTÇİOĞLU, a.g.e., s.45-48.

Görüldüğü üzere çok sayıda yapılaşmanın varlığı, beraberinde organizasyon yapısının dağınıklığını getirmiş olup, bu dağınıklık kısaca aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Bu kurumların bağlı oldukları Bakanlıklar da farklıdır. SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na bağlı sosyal sigorta kuruluşlarıdır.

- İdari yapılanmaları farklıdır. T.C. Emekli Sandığı tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşu niteliğini haiz iken, Bağ-Kur ve SSK idari ve mali yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi kamu kuruluşlarıdır.

- Sigortalılara sağlanan hizmetlerde de farklılıklar bulunmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarından hiçbirisi tüm sigorta kollarının taşıdığı riskleri karşılamamaktadır. 8 sigorta kolu ile en fazla sigorta kolunu kapsama alan kurum SSK'dır.

- Bu kuruluşların teşkilatlanmaları da birbirinden bağımsızdır. SSK, kendi sağlık kuruluşlarında sağlık hizmeti üretme veya diğer sağlık kuruluşlarından sağlık hizmeti satın almayı, Bağ-Kur ise tümüyle satın alma yolunu tercih etmektedir. Emekli Sandığı yalnızca pasif sigortalılara satın alma yoluyla sağlık hizmeti vermektedir.

- Emekli Sandığı, bir sosyal sigorta kuruluşundan ziyade kamu personel politikasının bir uzantısı niteliği taşımakta, sigortacılık ilkelerinden uzak faaliyet göstermektedir.

Nüfusumuzun sosyal güvenlik açısından dağılımını gösteren aşağıdaki tabloya göre; 2001 yılı itibarıyla Türkiye nüfusunun yaklaşık %89'u sosyal güvenlik kapsamında bulunmaktadır. Nüfusun %11'lik kesiminin ise halen sosyal güvenliği sağlanamamıştır. Sosyal güvenlik kapsamındaki nüfusa bakıldığında nüfusun %46'sı SSK, %21'i Emekli Sandığı ve %22'si de Bağ-Kur kapsamında bulunmaktadır.

Tablo 1: Nüfusun Sosyal Güvenlik Açısından Dağılımı (2001)

SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	SİGORTALI SAYISI	AYLIK VE GELİR ALANLAR	AİLE FERDİ	TOPLAM	GENEL NÜFUSA ORANI (%)
SSK TOPLAM	6.136.107	3.560.638	21.592.466	31.289.211	45,60
A) 506 S.K.'NA TABİ					
a) ZORUNLU SİGORTALILAR	4.886.881	3.551.674	21.023.242	29.461.797	42,94
b) İSTEĞE BAĞLI SİGORTA	888.675	0	0	888.675	1,30
c) TOPLULUK SİGORTASI	27.058	0	0	27.058	0,04
B) ÇIRAK SAYISI (3308 Sayılı Kanuna Tabi)	191.187	0	0	191.187	0,28
C) TARIM SİGORTALISI (2925 Sayılı Kanuna Tabi)	142.306	8.964	569.224	720.494	1,05
T.C. EMEKLİ SANDIĞI	2.236.050	2.375.893	9.602.328	14.214.271	20,72
A) MEMUR	2.236.050	1.355.558	9.602.328	13.193.936	19,23
B) MADALYA AYL.VAT.HİZ. TER. AYL. ALANLAR	-	52.832	-	52.832	0,08
C) 2022 S.K.'NA GÖRE AYLIK AL. (65 YAŞ KANUNU)	-	967.503	-	967.503	1,41
BAĞ-KUR	3.336.655	1.343.840	10.584.115	15.264.610	22,25
a) 1479 S.K.'NA TABİ OLANLAR	2.436.656	1.195.327	7.853.641	11.485.624	16,74
b) 2926 S.K.'NA TABİ (Tarım Sigortalısı)	899.999	148.513	2.730.474	3.778.986	5,51
506 S.K. GEÇİCİ 20 MADDE KAPSAMINDAKİ SANDIKLAR	73.090	63.455	186.143	322.688	0,47
SOSYAL GÜVENLİK KAPSAMINDAKİ TOPLAM NÜFUS	11.781.902	7.343.826	41.965.052	61.090.780	89,04
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI KAPSAMI DIŞINDA KALANLAR				7.547.100	10,96

Kaynak: SSK 2001 İstatistik Yıllığı s:43

D. TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Ülkemizde sosyal güvenliğin finansmanında hem kapitalizasyon hem de dağıtım yöntemi kullanılmaktadır. Ancak şu kurum şu yöntemi kullanıyor demek mümkün değildir. Çünkü her sosyal güvenlik kurumu her sigorta çeşidi için farklı finansman yöntemlerini kullanabilmektedir. Finansman yöntemleri açıklanırken de belirtildiği üzere her sigorta kolunun başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için farklı finansman yöntemleri gerekmektedir.

Ülkemiz sosyal güvenlik kurumlarını uyguladıkları finansman yöntemleri açısından ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz; Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) her sigorta uygulaması için farklı yöntemleri kullanmaktadır. Örneğin; İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası çerçevesinde sunulan Ölüm Aylığı için karşılık ayırma

yani kapitalizasyon yöntemi tercih edilirken, aynı sigortanın karşıladığı Geçici İş Göremezlik Ödemesi için dağıtım yöntemi kullanılmaktadır. Görüldüğü üzere bir sigorta kolunun karşıladığı farklı sigorta riskleri için farklı finansman yöntemleri kullanılmaktadır.

Diğer bir önemli sosyal güvenlik kuruluşumuz olan Bağ-kur ise, her yıl elde ettiği gelirlerden çeşitli karşılıkların ayrılmasını öngörmekte bu nedenle de kapitalizasyon yöntemini kullanmaktadır.

Kamu çalışanlarının sosyal güvenliğinin sağlamakla görevli Emekli Sandığı ise; esas itibariyle kapitalizasyon yöntemini benimsemişse de devlet yardımı alma gibi çeşitli uygulamalar kurumun zaman zaman da olsa dağıtım yöntemini de kullanabildiğini göstermektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI SORUNU

Sanayi Devrimi ile başlayıp II. Dünya Savaşından sonra gelişen sosyal devlet kavramının önemli bir yönü, vatandaşların yarınlarını güvence altına almak, onları sosyal güvenliğe kavuşturmaktır. Ancak, 1970'lerde yaşanan petrol krizi sonrası ortaya çıkan gelişmeler ve 1980'lerde görülen ekonomik durgunluk, gerileme ve artan bütçe açıkları tüm dünyada sosyal güvenlik alanında yeni açılım gereksinimlerini doğurmuştur.¹¹¹

Nitekim, 1980'ler ile 1990'ların, sosyal güvenlik politikalarında büyük bir değişimi içerdiği, bir çok devletin sosyal güvenlik sistemlerine yeni bir şekil vermeyi hedefledikleri görülmektedir.¹¹²

Günümüzde hemen her ülkede sosyal güvenlik hizmetlerini mercek altına almış, sosyal güvenlik sistemlerinin minimum maliyet maksimum fayda esası ile hareket edebilmesi için bir takım yapısal değişikliklere gidilmiştir.

I. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİNDE YENİDEN YAPILANDIRILMA SORUNU

Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kaynak sorunu, gerçekte, tanımlı fayda esaslı dağıtım yöntemi uygulamasının bir sonucudur. Diğer bir ifadeyle, bu yöntemin uygulandığı ülkelerde, sosyal güvenlik sistemi, demografik, politik, ekonomik ve mali olmak üzere birçok faktöre bağlı olarak kaynak sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır.

Kaynak sorununa yol açan faktörler, gerçekte, hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkeler açısından geçerli olan faktörlerdir. Sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki fark, söz konusu faktörlerin nispi ağırlığıdır.

¹¹¹ TİSK, *Dünyada Sosyal Güvenlik Alanında Gelişmeler ve Türkiye*, TİSK Ya.No.11, Ankara, 1994, s.5.

¹¹² Colin GILLION, "Social Security and Social Protection In The Developing World", MONTHLY LABOUR REVIEW, Eylül, 1994, s.24.

A. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU

20. yüzyılın son çeyreği, sosyal güvenlik sistemlerinin kriz içine girdiği bir dönem olmuştur. Bu yüzden, sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması sorunu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ortak bir sorun haline gelmiştir.

1. Gelişmiş Ülkelerde Yeniden Yapılandırma Sorunu

• Demografik faktörler, “nüfusun yaşlanması” ve “aile yapısındaki değişim” şeklinde iki açıdan ele alınabilir.

a. Nüfusun Yaşlanması: Sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir.¹¹³ Yaş gruplarına göre dağılımda yaygın olan görüş, 7 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemin en sağlıklı olduğu; 4 aktif sigortalının 1 emekliyi finanse ettiği sistemlerde alarm zillerinin çaldığı şeklindedir.¹¹⁴

b. Aile Yapısının Değişmesi: Özellikle aile yapısındaki değişimler, boşanmaların artışı, tek aile reisinin olduğu ailelerin sayısının artması gibi sebeplerle aile bir sosyal güvenlik müessesesi olmaktan uzaklaşmıştır. Yaşlı nüfusun ve engellilerin bakımı da sosyal güvenlik sistemlerine önemli bir maliyet artışı getirmiştir.

Aile yapıları, toplumdan topluma oldukça farklı olmasına karşın, bazı ortak trendlerden söz etmek mümkündür. Nitekim, aile yapıları geçtiğimiz yüzyıllardaki istikrarını kaybetmiş durumdadır. Günümüzde, tek ebeveynli aileler gibi yeni aile şekilleri ortaya çıkmış ve sosyal güvenlik sistemleri açısından sorunlardan birini oluşturmuşlardır. Tek başına çocuk yetiştirmek durumunda olan insanlara, bir yandan

¹¹³ SGK BAŞKANLIĞI, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi”, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) Başkanlığı, Taslak Metin, 29 Temmuz 2004, s.5

¹¹⁴ AYDIN Ufuk, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:5, Cilt:12, Eylül-1998, s.8

çocuk yetiştirirken diğer yandan hayatlarını kazanmaları konusunda kendilerine nasıl yardım edilebileceği sorunu, henüz sosyal güvenlik sistemleri tarafından çözümlenememiş bir sorundur.¹¹⁵

- Politik faktörler, genellikle tanımlı fayda esaslı dağıtım yönteminin uygulandığı ve gelirin yeniden dağıtılmasının büyük önem taşıdığı kamu emeklilik programlarında, hak sahiplerine ödemelerin tanımlanmış fayda esasına göre yapılması, diğer bir ifadeyle, ödemelerle yararlananların katkıları arasında kesin bir ilişkinin kurulamaması, sisteme politik müdahalelere açık bir yapı kazandırmıştır.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan sorunların politik müdahalelerle artmasına neden olan unsur, politikacıların dar ufuklu bakış açılarıdır. Politikacılar, genellikle, uzun dönemli maliyetleri dikkate almadan kısa dönemli hedeflere yönelmektedirler.¹¹⁶ Politikacıların bu özellikleri, sosyal güvenlik sistemlerinde, belli dönemlerde emeklilik yaşının ve emeklilik aylıklarının arttırılması şeklinde ortaya çıkmakta ve sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan kaynak sorunu derinlik kazanmaktadır.

- Ekonomik faktörler “enflasyon”, “işsizlik”, “kayıt dışı ekonomi” ve “farklı çalışma biçimleri” şeklinde dört başlık altında incelenebilir.

a. Enflasyon: Enflasyon sosyal güvenlik primleri ve harcamalarını etkileyen bir unsurdur. Enflasyonist bir ortamda gelirin reel değeri düşer. Bu durum, prim gelirlerinin de reel değerinde bir düşüşün ortaya çıkmasına yol açar. Ancak, enflasyon, borç alacak ilişkisinde, tarafları farklı şekilde etkiler. Enflasyonist süreçte paranın reel değerinin düşmesi nedeniyle, prim ödeyenler kazançlı; buna karşın alacaklı kurumlar zararlı çıkar.¹¹⁷ Diğer bir ifadeyle, enflasyon, sosyal güvenlik kurumlarının gelirlerini reel olarak azaltır. Bunun yanı sıra, emeklilere yapılan ödemelerin reel değerini korumaya yönelik, enflasyona endeksleme gibi yöntemler, gelirleri reel olarak değer

¹¹⁵ MAYDELL Bernd Baron Von, “Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Yeni Sistem Arayışları”, “2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi”, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı), Yayın No:2002/2, İstanbul, 2002, s.18

¹¹⁶ Nusret EKİN, Yusuf ALPER, Tekin AKGEYİK, “Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma”, İTO (İstanbul Ticaret Odası), Yayın No:1999-69, İstanbul, 1999, s.44

¹¹⁷ Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, **Parafiskal Gelirler Parafiskal Kurumlar**, İzmir, 1989, s.60

kaybeden bu kurumların harcamalarının, gelirlerin üzerinde bir artış göstermesine yol açacaktır. Enflasyonun, aynı zamanda, özellikle sağlık harcamaları artan yaşlıların, artan sağlık hizmet maliyetleri ile birlikte, sosyal güvenlik sistemlerine olan maliyetlerinin artması gibi bir sonucundan da söz edilebilir.

b. İşsizlik: 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren kronik hale gelmiş, sürekli ve yüksek oranlı bir işsizlik bütün gelişmiş ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşsizlik, prim ödeyenlerin azalması ve ödenen ivazların ise artması dolayısıyla sosyal güvenlik sistemleri üzerinde çift yönlü bir olumsuz etkiye sahiptir.

c. Kayıtdışı Ekonomi: Kayıtdışı ekonominin kapsam dışı kalması, sosyal güvenlik finansman yükünün kayıtlı çalışanlar ve Devlet açısından ağırlaşmasına yol açmaktadır. Çünkü, kayıt dışı ekonominin büyümesi, aktif sigortalı sayısını, dolayısıyla, aktif/pasif sigortalı oranını düşürmektedir. Bu durum, artan sosyal güvenlik harcamalarını karşılamak amacıyla prim oran veya tutarlarının arttırılmasını gerekli kılmaktadır. Oysa, artan prim oranları, kayıtdışı ekonominin, diğer bir ifadeyle, prim ödemekten kaçınmanın temel nedenini oluşturmaktadır.¹¹⁸

d. Farklı Çalışma Biçimleri: Tarihi süreçte, sanayi toplumu çiftçilik ve zanaat toplumundan gelişen bir toplum olmuştur. Sanayi toplumunda geçerli olan iş ilişkileri bugün hala geçerlidir. Ama, çalışmanın, iş bulmanın başka şekilleri olabilmektedir. Bunlar, tipik iş ilişkisi ile bağımsız çalışma arasında farklı şekillerde görülebilmektedir. Hizmet sektörü, bugün istihdamın tipik bir şeklini teşkil etmekte ve hizmet sektöründe farklı kurallar, farklı süreçler geçerli olmaktadır. Bu yeni istihdam yapılarını tanımlayan en önemli unsurlardan bir tanesi iş ilişkisidir. İş ilişkisi, 14 ile 40 yaş arasında bir yerlerde başlar ve 50’li 60’lı yaşlara kadar devam eder. Bugün artık bu ilişki istisna olmuştur. Bugün çalışanlar farklı, birbirinden çok farklı meslekleri yürütmek durumunda kalmaktadırlar. Çalışma süreleri zaman zaman kesintiye uğramakta, ara sıra işsiz kalmakta, ara sıra bağımsız çalışmakta ve ara sıra yine belli bir yere bağımlı olarak çalışmaktadırlar. Bütün bu gelişmelere sosyal güvenlik sisteminin ayak uydurması gerekmektedir.¹¹⁹

¹¹⁸ Abdulhalim ÇELİK, “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye”, KAMU-İŞ Yayını, Ankara, 2002, s.122-123

¹¹⁹ Maydell, a.g.e., 2002, s.17

• Mali faktörler, kamu bütçesinden yapılacak transferler, dağıtım sistemlerinde denge sağlayıcı bir unsur olarak kabul edilebilir. Fakat, bu yöntemin uygulanabilirliği, şüphesiz bütçe imkanlarıyla sınırlıdır. Diğer bir ifadeyle, kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksekliği, bütçe imkanlarını, dolayısıyla sosyal güvenlik sistemine yapılacak transferleri sınırlandırırken; sosyal güvenlik sistemlerinde artan finansman açığı, kamu kesimi borçlanma gereği üzerinde bir baskı oluşturmaktadır.

Nitekim, çoğu ülkede, artan emeklilik harcamaları, günümüz kamu finansmanının temel özelliklerinden biri haline gelmiştir. Nesiller arası muhasebe, bu açıkların, gelecek nesiller üzerinde daha yüksek vergi yüküne yol açacağını ortaya koymaktadır¹²⁰

Ayrıca, sosyal güvenlik sistemi içinde 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.

Primli rejimler olarak adlandırılan sosyal sigortalarda aktif/pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine olmak üzere bozulmuştur.

Gelişmiş ülkelerin iktisadi olanaklarının genişliği, yukarıdaki sebeplere bağlı olarak ortaya çıkan krizin etkilerinin sokaktaki vatandaşa yansımaları geciktirmiştir. Nitekim bu olumsuz gelişmelerin etkisi, 1980’li yıllardan sonra tedrici olarak yansıtılmaya başlanmış, liberal politikaların bir parçası olarak görülen bu yöndeki kısıtlamalar da ciddi toplumsal tepkilerle karşılaşmıştır.

2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Yeniden Yapılandırma Sorunu

Sosyal güvenlik sistemlerinin sıkıntıları sadece gelişmiş ülkelerde yaşanmamakta, koşulları, farklılık arz etmekte olsa da gelişmekte olan ülkeler için de önemle üzerinde durulan konulardan biri olmaktadır. Bu ülkelerdeki temel sorun, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik alanında da karşılaşılan yetersizlik olmuştur. Gelişmiş ülkelere farklı

¹²⁰ Florence LEGROS, “Population Aging, Electoral Behavior And Early Retirement”, In Edited By Robert Holzmann, Mitchell Oreinstein, Michal Rutkowski, “Pension Reform In Europe: Process And Progress”, **World Bank**, s.111-130, Washington D.C., 2002, s.111

olarak, yalnızca 1970’li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kriz değil, sürekli sorunlarla yaşayan bir sosyal güvenlik sistemi vardır. Nitekim:

- Tahsis edilen kaynakların yetersizdir. İstisnalar dışında gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır.

Gelişmiş ülkelerin aksine, zaten düşük olan gelişme seviyesinde milli gelirin ancak %3-10’u arasında değişen bir kısmı sosyal güvenlik için tahsis edilmiştir.

- Koruma kapsamına alınan nüfusun sınırlı kalması sonucu, işgücünün ve nüfusun ancak sınırlı bir kesimi kurumsal sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamına alınabilmiştir.

- Koruma garanti seviyesi düşüktür. Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamında olanlar için verilen nakdi ivazların seviyesi, özellikle sağlık hizmetlerinde olmak üzere, hizmete çevrilen ivazların standardı düşüktür.

- Koruma kapsamındaki darlık nedeni ile sosyal güvenlik garantisi sağlanan tehlike sayısı sınırlıdır. Koruma kapsamına alınan kişiler ve tehlikeler açısından eksikler mevcuttur. Türkiye’de olduğu gibi, bu ülkelerin büyük çoğunluğunda işsizlik ve aile ödenekleri sigorta kolları sosyal güvenlik sistemi kapsamı dışında tutulmuştur.

Yüksek enflasyon dönemlerinde bu aylıkların yeniden ayarlanması ya da satın alma gücünü koruyacak bir endekslemeye gidilmemesi durumu daha da kötüleştirmektedir.

- Sosyal güvenlik sistemlerinin ciddi finansal krizler yaşaması sonucu sosyal sigorta kurumlarının yeterli gelir kaynağı yoktur. Yüksek enflasyon kurumların fonlarını eritmektedir. Bu ülkelerde devlet sistemin finansmanına ya hiç katkı sağlamamakta ya da katkısı yetersiz olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin faturası sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmekte ve ülkeler istikrar programları çerçevesinde sosyal güvenlik harcamalarını daha da kısımaktadırlar.

- Hükümetlerin izlediği popülist politikalar sonucu koruma kapsamı sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarını zorlayacak şekilde genişlemiştir ve iktidardaki hükümetler sisteme politik müdahalelerde bulunmaktadırlar. Bir yandan prim

ödeyenlerin sayısında artışın sağlanamaması, öte yandan aylık alma şartlarının kolaylaştırılması sosyal sigorta kurumlarının aktif/pasif yapısını bozmuş bu da sosyal güvenlik sisteminin bozulmasını kaçınılmaz kılmıştır.

• Bu sorunların ötesinde, sosyal güvenlik sistemlerinin problemlerini çözerek gelecek hakkında iyimser olunmasını engelleyen diğer sorunlar ise;

- Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik yapılarının bulunması;
- İdari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunların yaşanması;
- Karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı;
- Kurumsal ve yasal alt yapının tamamlanamamış olması;
- Etkin olarak çalışmayan bir idari organizasyonun varlığı;
- Ekonomik istikrar programlarının faturalarının sosyal güvenlik sistemlerine yüklenmesi dolayısıyla meydana gelen sapmalar ve
- Özellikle siyasi nedenlerle sosyal güvenlik kurumlarının olanaklarının kullanılması ile yaygın suiistimaller ve yolsuzluklar olarak sıralanabilir.

Bu etkenlerin varlığına ve henüz asgari de olsa bir sosyal güvenlik sistemi oluşturamamalarına rağmen, gelişmekte olan ülkeler de gelişmiş ülkelerle birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması sorunu ile karşı karşıya kalmıştır.

II. SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN SORUNLARI

Gelişmekte olan Türkiye’de de diğer ülkelerde olduğu gibi sosyal güvenlik alanında ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Özellikle bu sorunlar 1993 yılından sonra çok daha ciddi bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır.

Türkiye’de ki sosyal güvenlik sistemi pek çok sorunla karşı karşıyadır. Sistemin bu haliyle ve kısa vadeli politika tedbirleriyle ayakta kalması mümkün değildir. Sosyal güvenlik sisteminin sahip olduğu sorunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.¹²¹

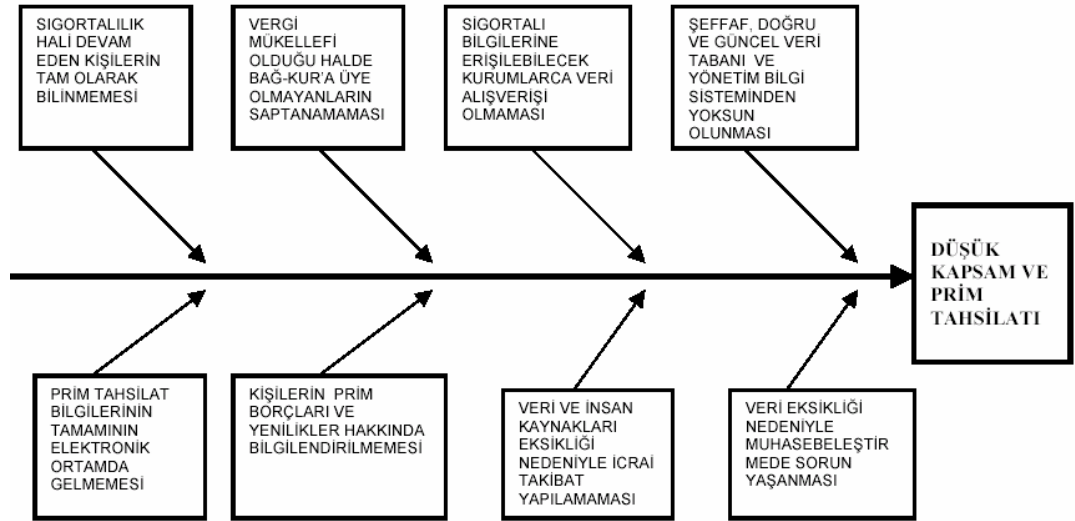
¹²¹ Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Raporu**, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf.s.4, (Erişim: 5.7.2003.)

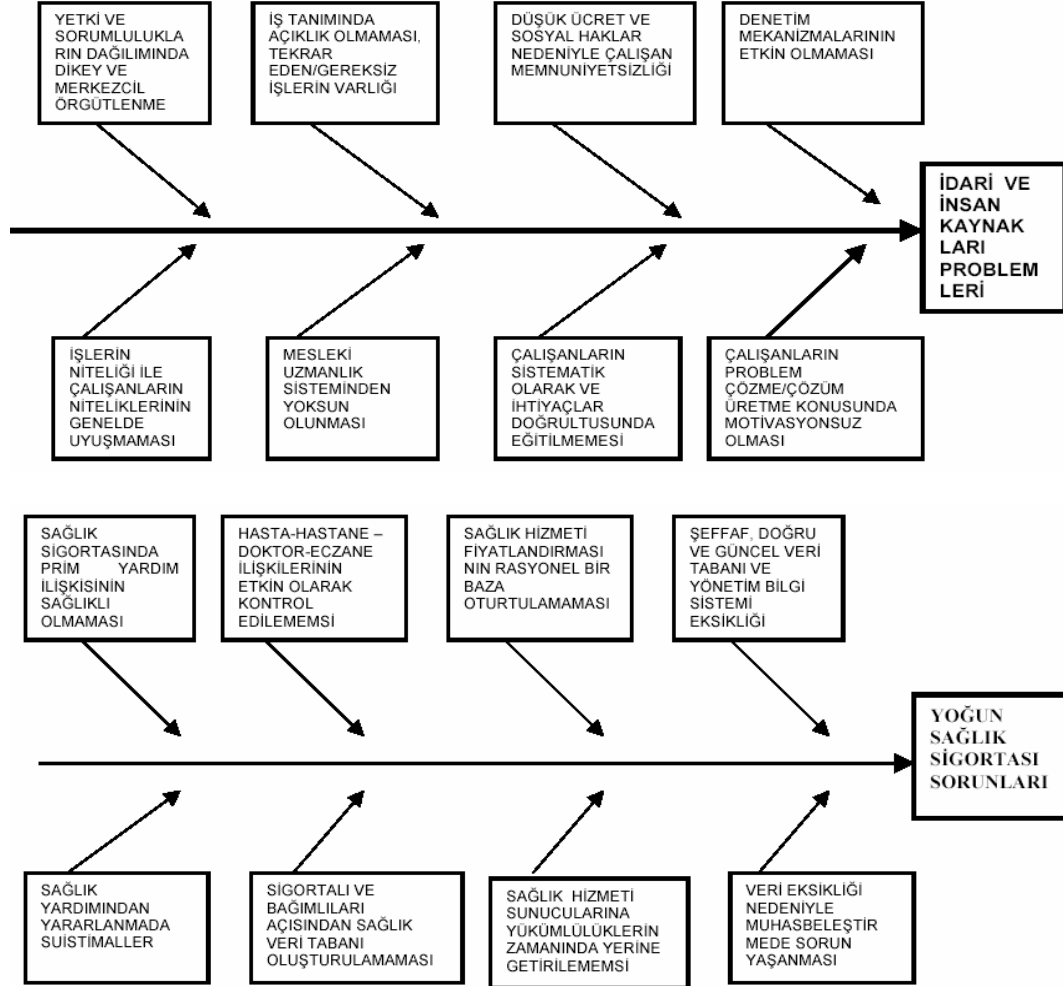
- Emekli sayısının çalışan sigortalı sayısına oranı olarak tanımlanan sistem bağımlılık oranının yüksekliği,

- İşgücüne katılım oranının düşüklüğü ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği,
- Prim tahsilat oranının düşüklüğü
- Prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü,
- Erken yaşta emeklilik uygulamaları,
- Primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri,
- Borçlanma kanunları,
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları,
- Prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı,
- Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar,
- İdari ve kurumsal yetersizlikler şeklinde özetlenebilir.

Parametrik olarak adlandırılan bu bozukluklar dışında kalan temel bir takım yapısal problemlerin özeti aşağıdaki diyagramda yer almaktadır.

Diyagram 1 : Yapısal Problemler Diyagramı





Kaynak:Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Raporu**, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf,s.4 (Erişim: 5.7.2003.)

Yukarıda maddeler halinde ve şematik olarak belirtilen sorunlara bakıldığında durumun hiçte iç açıcı olmadığı görülecektir. Sistemin bugünkü haliyle işverenler ve çalışanlar tarafından ciddi bir yük olarak görülmesi kayıt dışı istihdamı özendirilmektedir. Kayıt dışı istihdam kadar önemli olan bir diğer sorun da informel sektörün genişliğidir . Yine belirtilmesi gereken bir diğer husus kayıt altında olmasına rağmen çalıştığı günleri eksik bildirilen işgücü ile ilgilidir. Bu uygulamalar nedeniyle hem sosyal güvenlik kuruluşları gelir kayıpları yaşamakta hem de çalışanlar açısından ciddi hak kayıpları ve zararlar doğmaktadır.

Ayrıca günümüzde kademeli bir geçiş süreciyle ortadan kaldırılmaya çalışılan emeklilik yaşı konusundaki hatalı uygulamalar sonucunda çok erken yaşta emekli olan bir kesim oluşmuştur. Erken emekli olan işgücü işverenler üzerinde sosyal güvenlikle

ilgili bir maliyet oluşturmadiğı için daha çok tercih edilir hale gelmiştir. Mevcut yapı emeğini arza hazır genç nüfusun istihdam edilmesine de engel olmuştur. Bu durumda yine sosyal güvenlik kuruluşları için gelir kaybı ve istihdam açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

Bu sorunlara ilave olarak, Türk emek piyasalarındaki en derin deformasyonlardan birisi de, çocuk yaştaki çalışanların toplam istihdam içindeki göreceli büyüklüğünden ve bu kesimin her türlü sosyal güvenceden uzak çalıştırılmasından kaynaklanmaktadır.¹²² Yine prime dayalı sosyal güvenlik sistemi içerisinde prim dışında üstlenilen yükümlülükler sistemin tıkanmasına yol açan bir diğer unsur olmaktadır.

Kaynakların verimsiz kullanımı sosyal güvenlik sisteminde yaşanan bir diğer önemli sorun olmaktadır. Sosyal güvenlik kuruluşları, kanunlarında bulunan sınırlayıcı hükümler nedeniyle varlıklarını değerlendirirken sıkıntılarla karşılaşmaktadırlar. Kuruluşların pirimler yoluyla elde ettikleri gelirleri likiditeye çevrilmesi kolay, güvenli ve kârlı alanlarda değerlendirmeleri gerekmektedir. Örneğin Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nda (20 md.) ve Bağ-Kur Kanunu'nda (6 md.) prim ve karşılıkların ne şekilde işletebileceği açıkça belirlenmiştir.¹²³

- Faiz hadleri yüksek milli bankalarda,
- Devletin çıkardığı veya kefil olduğu tahviller ile gelir ortaklığı ve hisse senetleri alımında,
- Taşınmaz mallarda değerlendirilebilir.

Oysa bu kuruluşların özerk bir yapı içinde hareket edebilmesi ve fonlarını daha iyi bir şekilde değerlendirebilmeleri gerekmektedir.

Sistemin önündeki sorunlardan biriside nüfus yapısıyla ilgilidir. Nüfus yapısı giderek değişmektedir. Bir süre sonra ortalama yaşam süresinin uzaması ve yaşlı nüfusun artmaya başlaması sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen unsurlardan olacaktır. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan Human Development Report (İnsani Gelişim Raporu) 2005'te yer alan verilere göre Türkiye'de 1970-1975 döneminde

¹²² E. Yeldan ve A.Köse., "Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısal Sorunları Üzerine Gözlemler", Mülkiye, Temmuz-Ağustos, 1999, Cilt:XXIII, Sayı:217.

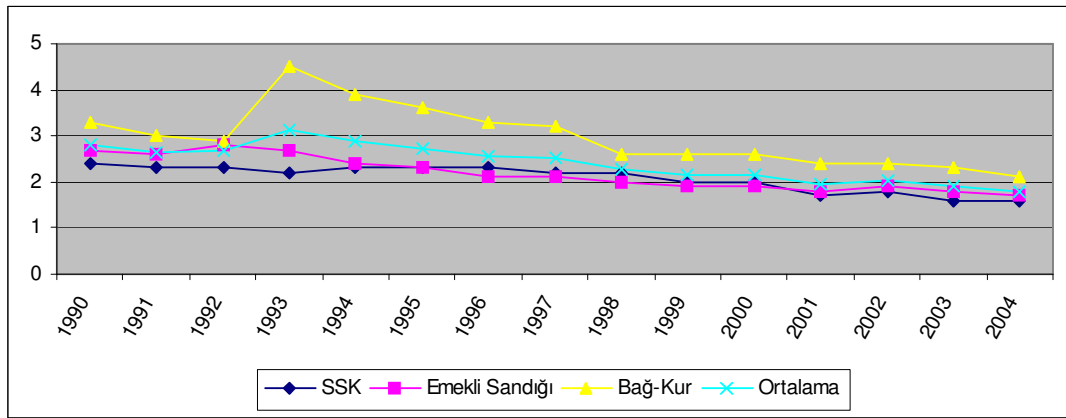
¹²³ DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No:2592, ÖİK: 604, Ankara, 2001

yaşam beklentisi 57 iken 2000-2005 döneminde 68,6'dır.¹²⁴ Rapordaki verilerden de anlaşılacağı gibi Türkiye'de yaşam beklentisi ciddi anlamda yükselmektedir. Meydana gelen yükseliş sosyal güvenlik harcamalarının da artması anlamındadır.

Türkiye'de enflasyon sosyal güvenlik sistemini yıllarca olumsuz anlamda etkileyen sebeplerden biridir. Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren yaşanan kronik enflasyon nedeniyle mevcut fon değerlendirme sistemi yetersiz kalmış ve sosyal güvenlik fonları enflasyon nedeniyle erimiştir. Ancak sosyal güvenlik sistemini olumsuz etkileyen enflasyonun özellikle 2002 yılından itibaren düşmeye başlaması ile birlikte bu etkinin ortadan kalktığı ifade edilebilir

Sosyal güvenlik sistemi aktif pasif dengesinin sağlanamaması da sistemin temel sorunlarından. Grafik 1'de sosyal güvenlik kuruluşları aktif-pasif dengesi verilmektedir. Bu denge sistemin sürdürülebilirliği açısından son derece önemlidir. Uluslararası normlara göre asgari dört aktif sigortalıya bir pasif sigortalı düşmesi gerekirken; Türkiye'nin sıklıkla bu normdan uzak olduğu dönemler gözlemlenmiştir. Şekilden de görüldüğü gibi aktif pasif dengesi açısından en sağlıklı gösterge Bağ-Kur'a aittir. SSK ve Emekli Sandığı açısından ise aktif pasif dengesi açısından mevcut durum çok daha kötüdür.

Grafik-1: Sosyal Güvenlik Kuruluşları Aktif-Pasif Dengesi



Kaynaklar:DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı 2000-2005**, Ankara 2000, s,108./ DPT, **Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT:2592, ÖİK:604, s,77.

¹²⁴ United Nations Human Development Report 2005, **International Cooperation at a Crossroads Aid, Trade and Security in An unequal World**, s.251

Sosyal güvenlik sistemi ile ilgili harcamalar sahip oldukları özellikler sebebiyle çok kolay sınırlandırılabilir veya ortadan kaldırılabilir harcamalardan değildir. Sosyal güvenliğin önemli bir kısmını oluşturan sosyal sigortalar için yapılan harcamalarda bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bu sebeplerle sistemde tıkanma olduğunda transferlerle de olsa sistemin devamlılığı sağlanmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de ki işleyişte bu esasla olmaktadır. Örneğin TÜSİAD tarafından yapılan bir çalışmada; Türkiye’de kamu emeklilik sisteminin tamamen ortadan kaldırıldığı, bütün emeklilik sisteminin fon esasına göre çalışan bireysel emeklilik kurumlarınca gerçekleştirildiği (yani kamu emeklilik sisteminin aylık bağlama ve prim oranlarının sıfırlandığı) bir ortamda, reel ücretler %19,5; sermaye stoku %66,2 ve GSMH %19,5 artış gösterirken, faiz oranının yarıya ineceği gözlenmiştir.¹²⁵

Türkiye’de gerek aktif pasif dengesinin sağlanamaması gerekse diğer sorunlar sebebiyle sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler günden güne artmaktadır. Tablo-2’de SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur’a devlet bütçesinden yapılan transferler (1989-2003) ve konsolide bütçe içindeki payları gösterilmektedir, 1993 yılına kadar gelir-gider dengesi açısından sorun yaşamayan sosyal güvenlik kuruluşlarındaki denge bu tarihten sonra giderek bozulmaya başlamıştır. SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına bütçeden yapılan transferler incelendiğinde bütçe üzerinde en fazla yükü Emekli Sandığı’nın daha sonra SSK’nın ve Bağ-Kur’un oluşturduğu görülebilmektedir.

¹²⁵ TÜSİAD, **Türk Emeklilik Sisteminde Reform Mevcut Durum ve Alternatif Stratejiler**, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/382), Kasım 2004, s.20

Tablo 2: 1989-2005 Döneminde SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'a Devlet Bütçesinden Yapılan Transferler (Milyar TL)

Yıl	SSK Transferler	Emekli Sandığı Transferler	BAĞ-KUR Transferler	Toplam Transferler
1989	1	1500	0	1501
1990	0	528	0	528
1991	0	1,707	300	2,007
1992	0	7,126	0	7,126
1993	0	11,230	2,700	13,390
1994	14,480	21,570	4,530	40,580
1995	59,200	41,000	8,000	108,200
1996	146,000	119,200	70,100	335,300
1997	337,000	300,000	123,000	760,000
1998	451,000	550,000	435,000	1,436,000
1999	1,105,000	1,035,000	610,000	2,750,000
2000	400,000	1,775,000	1,051,000	3,226,000
2001	730,000	2,625,000	1,437,000	4,792,000
2002	3,180,000	4,822,000	2,943,000	10,945,000
2003	4.505.000	6.145.000	4.922.000	10,792,610
2004	5.757.000	7.800.000	5.336.000	18.893.000
2005	5.054.000	5.965.000	4.335.000	15.354.000

Kaynaklar:

-DPT, **VIII. Beş Yıllık Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara 2001, s. 73.

-DPT, **Kamu Finansmanı Raporu**, 2002 Yılı Programı Temel Makroekonomik Hedef ve Politikalar İle Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ekim 2001, s. 37

-Maliye Bakanlığı, **2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**,

- Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Konsolide Bütçe Aylık Gerçekleşmeleri**'nden verilerinden faydalanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Bu üç sosyal güvenlik kurumuna ilave olarak ilave olarak işsizlik sigortası fonu sebebiyle 2000-2005 döneminde toplam 1.824.752 Milyar TL’lik bir kaynak aktarımı söz konusu olmuştur.¹²⁶

Sosyal güvenlik kuruluşlarına gerçekleştirilen transferlerin bütçe üzerindeki yükünün ağır olması nedeniyle yatırımlara ve verimli birçok alana yönlendirilebilecek kaynaklar bu kuruluşların açıklarını karşılamak için kullanılmaktadır. Tablo 3’de yer alan transferlerin 2002-2003 yılları itibariyle güncellenmiş değeri incelendiğinde durumun ağırlığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Bütçe Transferleri (Trilyon TL)

	2002	2003
Emekli Sandığı	2.648	3.679
SSK	3.180	4.589
BAĞ-KUR	2.943	4.094
Toplam	8.771	12.362

Kaynak: Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasabat.gov.tr>, erişim: 15.03.2004

Yaşanan sorunlara bağlı olarak idari ve mali kriz içindeki sosyal güvenlik kuruluşlarının güvenilirliği azalmıştır.¹²⁷

Buraya kadar ortaya koyduğumuz sorunlar ve bu sorunlara bağlı olarak ortaya çıkan finansman problemleri genel olarak ikiye ayrılabilir. Türk sosyal güvenlik sistemindeki finansman sorunlarının bir kısmı gelirleri azaltıcı bir kısmı ise giderleri arttırıcı gelişme ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

Bu unsurlar Tablo-4’te yer aldığı gibidir.

¹²⁶ Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Konsolide Bütçe Aylık Gerçekleşmeleri**, (2000-2005)

¹²⁷ Naci Birol MUTER ve Ramazan GÖKBUNAR, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan, Cilt:XIV, Sayı:1, 1998.s:115

Tablo 4: Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Finansman Sorunları

Gelir Azaltıcı Faktörler	Gelir azaltıcı faktörlerin başlıcaları erken emeklilik uygulaması, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, af ve ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliğidir.
Gider Arttırıcı Faktörler	Gider artırıcı faktörler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır

Kaynak: Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, s. 71,

III. TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU VE REFORM İHTİYACI

Birçok yapısal sorunu bulunan Türk sosyal güvenlik sisteminin mevcut yapısı ile devam edemeyeceğinin görülmesi üzerine 1990'lı yılların başından itibaren kamuoyunda yaygın bir şekilde tartışılmış ve bir takım önlemlerin alınması şart olmuştur.

A. TÜRKİYE'DEKİ SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRMA SORUNU

Türk sosyal güvenlik sistemi, katımlı rejim olarak da bilinen sosyal sigortalar ile devlet ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetler üzerine kurulmuştur. Türk sisteminde bilindiği gibi 3 ana sosyal güvenlik kuruluşu mevcuttur. Hizmet akdiyle çalışanlar için Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), esnaf ve bağımsız çalışanlar için Bağ-Kur olarak da bilinen Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, ve memurların sosyal güvenliğinden sorumlu Emekli Sandığı.¹²⁸

¹²⁸ Tuncay, s. 357

Türk sosyal güvenlik sistemi özellikle 1990'lardan sonra temel fonksiyonlarını dahi zor yerine getirir bir hal almıştır. Yaşlılık aylığı alma şartlarının kolaylaştırılması, karşılığı prim olarak alınmayan ödemeler, prim afları, sigorta kaçacağı körükleyen enformel sektörün büyümesi sosyal güvenlik sistemini daha da olumsuz etkilemiştir. Bunun sonucunda sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve gider dengeleri bozulmuş ve devamlı açık verir bir hal almıştır. Emekli aylıklarının karşılanabilmesi için 1990'lardan beri sürekli Hazine'den transfer yapılmakta bu da 1995 yılında bütçe açığını %27'sine denk gelmektedir. Bu örnekten de Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman krizinin büyük boyutlarda olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi yeterli derecede herkesi kapsayacak şekilde düzenlenememiş, yönetim zaafaları, kurumların özerk yönetilmesini ortadan kaldıran politik müdahaleler, işsizlik ve aile ödenekleri sigortalarının hala kurulmuş olmaması dolayısıyla sistemin zaafaları daha da artmaktadır. Ayrıca, aktif sigortalı başına düşen pasif sigortalı ve bağımlı sayısının yüksekliği ve bunun zamanla daha da artması sistemi daha da yokuşa sürmektedir.¹²⁹

Sistemin başlıca sorunları, kaynakların yetersizliği, sistemin yaşadığı finansman krizi, aktif sigortalı sayısındaki gerileme, prim tahsis edememe sorunu, yüksek oranlı enflasyon nedeniyle kurum fonlarının erimesi, kuruluşların özerklikten yoksun çalışması, sık sık değişiklikler dolayısıyla yapısının daha da karmaşıklaşması, ve son olarak hizmetlerin kalitesiz ve yetersiz oluşudur.¹³⁰

B. SOSYAL GÜVENLİK ALANINDAKİ REFORM İHTİYACININ NEDENLERİ

Bu bölümde, Türkiye'deki mevcut sosyal güvenlik sisteminin en temel amaçlarını gerçekleştirmek konusunda yeterli olup olmadığı irdelenmektedir. Ayrıca, demografik yapıda uzun dönemde gerçekleşmesi beklenen değişiklikler ele alınarak, bunların sosyal güvenlik sistemi üzerindeki olası etkileri üzerinde durulmaktadır.

1. Nüfus Yapısındaki Değişim

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre

¹²⁹ Muter, Gökbnar, s. 282

¹³⁰ Tuncay, s. 359

dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin 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.¹³¹

Türkiye şu anda genç bir nüfus yapısına sahiptir. Ne var ki geleceğe ilişkin projeksiyonlar, nüfusun hızla yaşlanacağını ortaya koymaktadır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ülkeler için 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki toplam nüfusa oranının % 7'den % 14'e geçiş süresi hesaplanmıştır. Şu anda gelişmiş olan ülkelere kıyasla, Türkiye 27 yıl gibi oldukça kısa bir sürede yaşlı nüfus sorunu ile karşılaşacaktır. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin yapısından kaynaklanan sorunlar bir yana, Türkiye için öngörülen yaşlanma hızı bile sosyal güvenlik sisteminde acil ve kapsamlı bir reformu zorunlu kılmaktadır.¹³²

Tablo 5: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Yaşlanma Hızı (*)

Ülkeler	%7 oranına ulaştığı yıl	%14 oranına ulaştığı yıl	Geçiş Süresi (yıl)
Japonya	1970	1996	26
Fransa	1865	1980	115
Almanya	1930	1975	45
İsveç	1890	1975	85
İngiltere	1930	1975	45
ABD	1945	2020	75
Türkiye	2012	2039	27

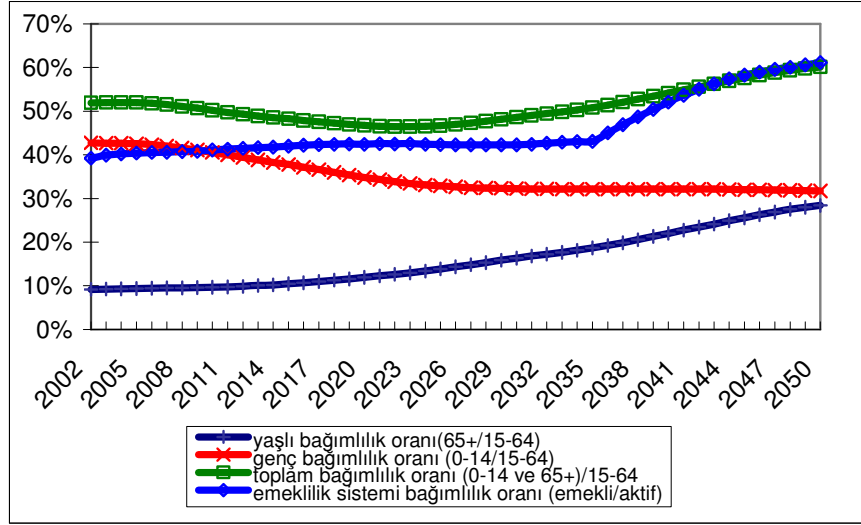
(*) 65 yaş ve üstü nüfusun 0-64 yaş arasındaki nüfusa oranının % 7'den % 14'e geçiş süresi
Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.35

¹³¹ T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, Nisan 2005 s.33

¹³² T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.34

Nüfusun yapısındaki değişime ilişkin diğer göstergelerle ilgili öngörüler, önümüzdeki 27 yılın aynı zamanda önemli bir fırsat dönemi olduğunu da göstermektedir. Grafik 2’de, sosyal güvenlik sistemi açısından dikkate alınması gereken bazı göstergeler yer almaktadır.¹³³

Grafik 2: Sosyal Güvenlik Sistemi Göstergeleri



Kaynak: T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, 2005, s.36

Toplam bağımlılık oranı, 65 yaş ve üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını göstermektedir. Ülkemizde toplam bağımlılık oranı, 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecek ve bu eğilim 2035 yılından itibaren hızlanacaktır. Bir başka ifadeyle, önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı buna karşılık çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem olacaktır. Bu dönem, aynı zamanda gerek büyüme hızının gerek toplam tasarrufların yükselmesi, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen bir dönemdir.¹³⁴

Bunun gerçekleşmesi için, çalışabilir nüfusun artışına paralel olarak istihdamın da artması gereklidir. Bu durumun sosyal güvenlik sistemine olumlu yansımaları, istihdamdaki artışın kayıt altına alınmasıyla mümkün olabilir. Kayıtlı istihdamın artışı ise, her şeyden önce nitelikli işgücünün ve katma değeri yüksek istihdam alanlarının

¹³³ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.35

¹³⁴ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.36

artırılmasına bağlıdır. Kayıt dışı istihdamın yüksek olduğu mevcut sistemde, erken emekli sayılarındaki artışla birlikte, emeklilerin aktif sigortalılara oranı olarak tanımlanan emeklilik sistemi bağımlılık oranının 2030 yılına kadar artacağı ve sistemin finansmanının giderek güçleşeceği öngörülmektedir.¹³⁵

Sonuç olarak, önümüzdeki 20 yılda toplam bağımlı nüfusun artış hızındaki azalmanın yaratacağı bu fırsat, sosyal güvenlik sisteminin yanı sıra istihdam ve kayıt dışılığın önlenmesi konularında da reformlar gerçekleştirilemediği takdirde bir tehde dönüşecektir.¹³⁶

2. Mevcut Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı insanları yoksulluğa karşı korumaktır. Yoksulluk, önlem alınmadığı takdirde, kendisini çoğaltan bir olgudur. Yüksek doğurganlık, yetersiz beslenme, sağlık problemleri, düşük eğitim düzeyi ve işsizlik olumsuz bir döngü içinde kendini beslemektedir. Sosyal yardım ve hizmetler de dahil olmak üzere, ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının 2004 yılındaki toplam harcamalarının milli gelire oranı % 11.7 gibi yüksek bir düzeyde olmasına karşın, mevcut sistem yoksulluğu önlemek konusunda yeterince etkili değildir. Kaynaklar doğru kullanılmamaktadır.¹³⁷

DİE tarafından 2002 yılında yapılan yoksulluk çalışmasının sonuçlarına göre, Türkiye nüfusunun % 1,35'i gıda harcamalarını içeren yoksulluk sınırının altında iken, % 27'si gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Bir diğer ifadeyle, yaklaşık her 4 kişiden 1'i gıda ve gıda dışı harcamalara göre yoksulluk sınırının altındadır.¹³⁸

¹³⁵ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.36

¹³⁶ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.37

¹³⁷ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.39

¹³⁸ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.39

Tablo 6:Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Yoksulluk Oranları (2002)

Yöntemler	Yoksul fert sayısı (bin)			Yoksul fert oranı (%)		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Gıda yoksulluğu	926	376	550	1,35	0,92	2,01
Gıda ve gıda dışı yoksulluk	18 441	9 011	9 429	26,96	21,95	34,48
Kişi başı günlük 1 \$'ın altı*	136	10	126	0,2	0,03	0,46
Kişi başı günlük 2.15 \$ 'ın altı*	2 082	971	1 111	3,04	2,37	4,06
Kişi başı günlük 4.3 \$'ın altı*	20 721	10 106	10 615	30,3	24,62	38,82
Görelî yoksulluk	10 080	4 651	5 430	14,74	11,33	19,86

* Burada 2002 yılı için 1 \$'ın satınalma gücü paritesine (SGP) göre karşılığı olan 618 281 TL kullanılmıştır.

Kaynak: T.C. Başbakanlık, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ankara, 2005, s.40

Gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk tanımını dikkate alındığında, 2002 yılında Türkiye genelinde yoksulluğun en yaygın olduğu grubun yevmiyeli (geçici, mevsimlik) çalışanlar olduğu görülmektedir. Bu grupta yoksulluk oranı % 45'e ulaşmaktadır. Özellikle kırsal yerlerde oldukça yüksek nüfus payına sahip ücretsiz aile işçileri ise, yoksulluk riski açısından % 35,3'le ikinci sıradadır. Üçüncü sıradaki risk grubunu ise 15 yaşından küçük bireyler oluşturmaktadır. Bu grupta yoksulluk riski % 34,6'dır. Dördüncü grubu oluşturan işsizlerde yoksulluk riski, Türkiye genelinde % 32'dir. Kırsal yerlerdeki işsizler için bu risk % 63'e ulaşmaktadır. Kendi hesabına çalışanlar arasında da yoksulluk oldukça yaygındır. Bu grupta yoksulluk riski % 30'dur. Yoksulluğun yaygın olduğu kendi hesabına çalışanlar, ücretsiz aile işçileri ve yevmiyeli çalışanlar aynı zamanda kayıt dışı istihdamın % 82'sini oluşturmaktadırlar. Bu kesimler çoğunlukla sosyal güvenlik sisteminin dışındadırlar.¹³⁹

¹³⁹ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.40

Tablo 7: Hanehalkı Fertlerinin İşteki Durumuna Göre Yoksulluk (*) Oranları (%) (2002)

İşteki durum	Nüfus payı **			Yoksulluk oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	100,0	100,0	100,0	27,0	22,0	34,5
Ücretli ve maaşlı	13,4	17,2	7,8	13,6	12,2	18,3
Yevmiyeli	2,6	2,6	2,6	45,0	44,8	45,3
İşveren	1,4	1,7	0,9	9,0	6,7	15,3
Kendi hesabına	9,5	4,7	16,6	29,9	21,8	33,4
Ücretsiz aile işçisi	8,1	2,1	17,1	35,3	27,9	36,7
İşsizler	2,1	2,6	1,2	32,4	23,0	62,6
Ekonomik olarak aktif olmayanlar	34,5	39,6	26,9	22,2	18,5	30,1
15 yaşından küçük fertler	28,5	29,6	26,8	34,6	30,6	41,1

* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır.
** Belirtilen grupların toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.41

Yoksulluk riskinin en düşük olduğu iki grupsa, işverenler ile ücretli ve maaşlı çalışanlardır. Oysa, sosyal güvenlik kurumları aracılığı ile aktarılan kamu kaynakları büyük oranda emeklilik sistemi açıklarını finanse etmek amacıyla kayıtlı çalışma ve emekli olma olanağını yakalamış bu kesime yöneliktir. Bu durum, kamu kaynaklarının yoksulluğu önlemek konusunda yeterince etkin kullanılmadığının açık bir göstergesidir.

İktisadi faaliyet kollarına göre bakıldığında ise, kırsal yerlerde tarım, avcılık, ormancılık ve balıkçılık sektöründe çalışanların % 37'sinin yoksul olduğu görülmektedir. Kentsel yerlerde ise inşaat ve bayındırlık sektöründe çalışanların % 37'si yoksuldur.¹⁴⁰

¹⁴⁰ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.41

Tablo 8: İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Yoksulluk (*) Oranları (%), 2002

İktisadi faaliyet grupları	Nüfus payı **			Yoksulluk oranı		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Toplam	100,0	100,0	100,0	27,0	22,0	34,5
Tarım,avcılık,ormancılık,balıkçılık	14,1	2,7	31,1	36,2	32,8	36,6
Madencilik ve taşocakçılığı	0,3	0,2	0,4	2,2	2,4	2,1
İmalat	5,4	6,3	4,0	16,7	13,1	25,2
Elektrik, gaz ve su	0,2	0,2	0,2	16,6	3,4	34,8
İnşaat ve bayındırlık	1,9	2,1	1,5	35,9	37,6	32,3
Toptan ve perakende ticaret	6,0	7,7	3,3	19,0	18,8	19,6
Ulaştırma,haberleşme,depolama	1,9	2,1	1,6	14,0	13,5	15,0
Mali kurumlar, ilgili hizmetler	0,8	1,2	0,1	7,9	8,5	0,0
Toplum ve kişisel hizmetler	4,6	5,9	2,8	14,6	11,0	25,9
İşsizler, ekonomik olarak aktif olmayanlar ve 15 yaşından küçük fertler	65,1	71,8	55,0	27,9	23,7	36,2

* Gıda ve gıda dışı harcamalar dikkate alınmıştır.
** Belirtilen grupların toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır.

Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.42

Halihazırda bir çok kuruluş tarafından sağlanan sosyal yardım ve hizmetlerin yoksul nüfusa ne oranda ulaştığı, mevcut sistemin önceliklerinin DİE tarafından 2002 yılı için yapılan yoksulluk çalışmasının sonuçları ile uyumlu olup olmadığı, bu alanda yapılan harcamaların yoksulluk riski en yüksek gruplara ulaşip ulaşmadığı bilinmemektedir.

Sağlık sigortacılığı alanındaki finansman açıkları için kullanılan kamu kaynakları da, emeklilikte olduğu gibi, büyük oranda sosyal sigorta sistemi şemsiyesi altında olanlara yönlendirilmektedir. Bu nedenle, yoksullara yönelik olarak yeterli sağlık koruması da sağlanamamaktadır.¹⁴¹

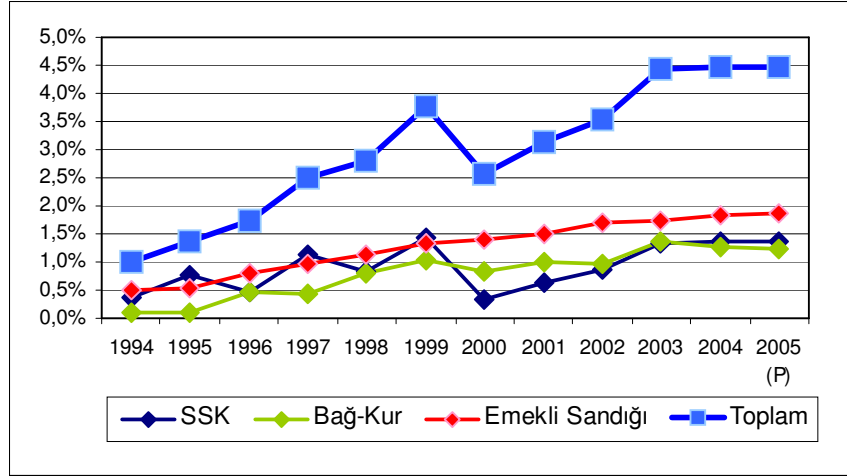
3. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Finansman Açığının Ekonomi Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. Son on yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlık yaratan ana sebeplerden biri haline gelmiştir.

¹⁴¹ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.42

Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı, sorunun büyüklüğünü açıklıkla yansıtmaktadır.¹⁴²

Grafik 3: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Bütçe Transferleri (% GSMH)



Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.43

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

Tablo 9: 2004 Yılı İtibariyle Konsolide Bütçe Sosyal Güvenlik Transferlerinin Güncel Değeri (Milyar YTL)

SSK Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın 1994-2004 Dönemi Açıklarının Hazine Borçlanma Faiziyle Güncellenmiş Değeri	474,8
Toplam İç Borç Stoku	224,5
Toplam Konsolide Borç Stoku	316,1
GSMH (2004)	424,1

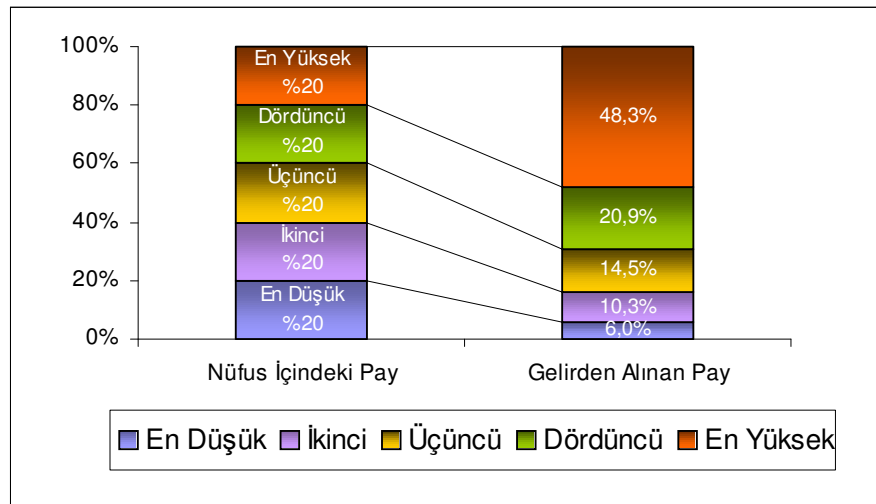
Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.44

¹⁴² T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.43

Bu tutar, bir anlamda sosyal güvenlik sisteminin yanlış kurgulanmış olmasından kaynaklanan zararın boyutunu ortaya koymaktadır. Türkiye'nin genç bir nüfusa sahip olduğu dikkate alındığında, doğru tasarlanmış bir sosyal güvenlik sisteminin açık vermek yerine, aynı dönemde fon birikimi sağlayarak ekonomiye olumlu katkıda bulunması gerekirdi.

Sosyal güvenlik sistemi kaynaklı kamu borç stokundaki bu artış, bir yandan faiz oranlarının yükselmesine yol açarken bir yandan da geleceğe ilişkin belirsizliği artırarak enflasyonun yükselmesine yol açmaktadır. Ayrıca, bütün bunlar yatırımları olumsuz etkilemekte ve sürdürülebilir büyüme oranlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda işsizlik oranı artmakta ve gelir dağılımı giderek bozulmaktadır. Sosyal güvenliği sağlamak amacıyla kurulmuş olan bu sistem, amacının tam tersine sonuçlar üretmektedir. Nitekim, DİE tarafından gelir dağılımına ilişkin yapılan çalışma, 2003 yılında nüfusun en düşük gelir düzeyindeki % 20'lik diliminin gelirin sadece % 6'sını alırken, en yüksek gelir düzeyindeki % 20'lik diliminin gelirin % 48'ini aldığını göstermektedir. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin derecesini göstermek için kullanılan ölçütlerin başında gelen Gini katsayısı, gelirin daha adil dağıtıldığı gelişmiş ülkelerde % 20-25 civarında iken bu rakam ülkemizde % 42'ye ulaşmıştır.¹⁴³

Grafik 4: Türkiye'de Gelir Dağılımı, 2003



Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.45

¹⁴³ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.44

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 kapsamasına karşın, 2004 yılı için yapılan tahminlere göre, bu üç sosyal güvenlik kurumu arasında en yüksek açığı ES vermektedir. Bir diğer ifadeyle, koruma altındaki kişilere devlet tarafından sağlanan sübvansiyonlar bu kişiler arasında adil bir biçimde dağıtılmadığı gibi, devletin en yoksul kesimlere yönlendirmesi gereken kaynaklar sosyal korumaya en az ihtiyaç duyan kesimlere yönlendirilmektedir.¹⁴⁴

Son üç yıldır başarıyla uygulanan ekonomik istikrar programının da gösterdiği gibi, büyümeden feragat etmeksizin enflasyonun kontrol altına alınması, borç stokunun ekonomi üzerinde yarattığı baskının hafifletilmesini zorunlu kılmaktadır.¹⁴⁵

Nihai hedefi fiyat istikrarını ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak olan istikrar programlarının temel unsurlarından biri mali disiplinin sağlanmasıdır. Kamu açıklarının kontrol altına alınması sonucu oluşan faiz dışı bütçe fazlası, bir yandan borç stokunun azalmasına, bir yandan da ekonomik politikalara duyulan güveni artırarak gerek risk priminin gerekse enflasyon 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.

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

¹⁴⁴ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.45

¹⁴⁵ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.45

açıklarının azaltılması durumunda bile, ekonomik dengelerin korunması için gereken faiz dışı fazla oranının daha makul seviyelere inmesi mümkün olacaktır. Böylelikle, Avrupa Birliğine uyum sürecinde, bütçe açıklarının milli gelire oranının Maastricht kriterlerinin gerektirdiği % 3 seviyelerine inmesi sağlanabilecektir.¹⁴⁶

4. Bütün Nüfusun Koruma Altına Alınmaması

İstihdamın yapısını gösteren mevcut verilere göre, 2004 yılı itibariyle işgücünün ancak % 48'i bir sosyal sigorta kuruluşuna tabi çalışırken, işgücünün % 52'sine karşılık gelen yaklaşık 11 milyon kişi kayıt altına alınamamıştır.

Mevcut sistemde nüfusun yaklaşık % 20'sinin efektif olarak sağlık güvencesi kapsamında olmadığı tahmin edilmektedir. Yeşil Kart kapsamındaki 13 milyon kişi ise, kısa süre öncesine kadar ayakta tedavide sunulan sağlık hizmetinden yararlanamamıştır.¹⁴⁷

Sağlık hizmetlerine erişim, sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Kötü sağlık yoksulluğu arttırır, yoksulluk ise sağlık hizmetlerine ulaşımı engeller. Kişilerin sağlık güvencelerinin olması, sağlık hizmetinin kullanımını olumlu yönde etkilemektedir. Kişilerin sağlık hizmetine kolay ulaşmaları hastalıkların ilerlemesine engel olmakta, toplumun genel sağlık göstergelerini iyileştirmektedir.¹⁴⁸

Ulusal Sağlık Hesapları Çalışması sonucuna göre, sağlık alanında yapılan harcamaların 2000 yılı itibariyle milli gelir içindeki payı % 6,6'dır. Bu oran, orta gelir düzeyindeki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında makul seviyelerdedir. Ne var ki, aynı ülkelerle toplumun sağlık göstergeleri açısından karşılaştırma yapıldığında, sağlık göstergelerimizin bu ülkelerin çok gerisinde kaldığı görülmektedir: Örneğin, doğumda yaşam beklentisi OECD ortalamasının yaklaşık sekiz yıl altındadır ve bebek ile anne ölüm oranları benzer gelirli ülkeler arasında en yükseklerden biridir.¹⁴⁹

Korunmaya muhtaç çocuk, genç, yaşlı, özürlü ve diğer kişiler ile gazi ve şehit yakınlarına karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal hizmet ve yardım harcamalarının

¹⁴⁶ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.46

¹⁴⁷ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.46

¹⁴⁸ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.47

¹⁴⁹ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.47

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.¹⁵⁰

Sosyal yardımların farklı kurumlar eliyle sunulması, sistemi karmaşık bir hale getirmektedir. Sosyal yardım ve hizmetlerden yararlananlar ile ilgili merkezi bir bilgi bankası mevcut değildir. Bu alanda faaliyette bulunan kuruluşlar arasında yeterli koordinasyon ve işbirliği yoktur. Yardım alan kişilerin birden fazla kuruluştan yardım alıp almadığının ve durumlarında bir değişiklik olup olmadığının periyodik olarak takip edilmesi mevcut sistemde mümkün değildir. Bu durum, halihazırda kıt olan kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.

Diğer taraftan, mevcut sistemde sosyal yardımlardan kimlerin, hangi oranda yararlanacağına dair bir standart da bulunmamaktadır. Sosyal yardım ve hizmet uygulamalarında istenilen hedeflere ulaşabilmek, kaynakların yerinde, belirlenmiş objektif kriterler çerçevesinde, gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasıyla mümkün olabilecektir.¹⁵¹

5. Mevcut Sosyal Güvenlik Kurumlarının Sorunları

a. Finansmanla İlgili Sorunlar:Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun bir bölümü gelirleri azaltıcı, diğer bir kısmı ise giderleri artırıcı gelişme ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

Gelir azaltıcı faktörlerin başlıcaları erken emeklilik uygulaması, prime esas kazancın düşük gösterilmesi, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranının düşüklüğü, afla ödeme kolaylığı gibi uygulamalarla prim ödeme eğiliminin azalması, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar, prime esas kazanç sınırlarının düşüklüğü ve fon gelirlerinin yetersizliğidir.

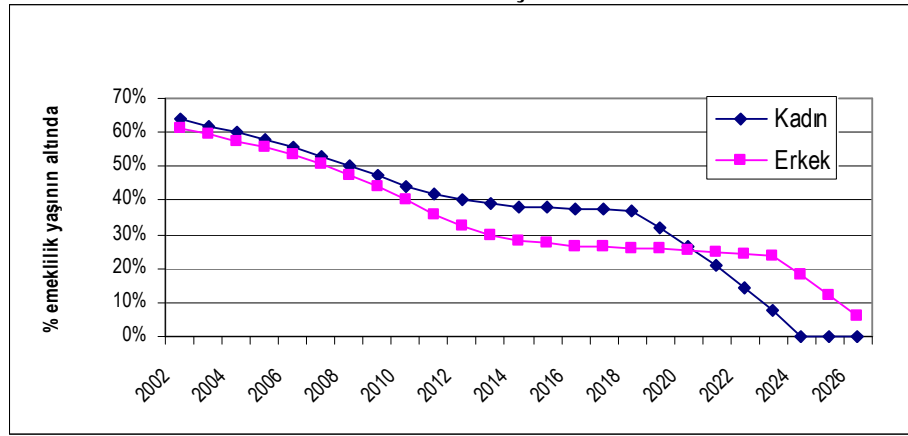
¹⁵⁰ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.47

¹⁵¹ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.48

Gider artırıcı faktörler ise, erken yaşta emeklilik uygulamaları, primi alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, borçlanma kanunları, uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımlarının yanı sıra prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığıdır.

Finansman dengesini bozan en önemli sorunlardan biri erken emekliliktir. SSK'da emeklilerin % 62'sinin yaşının asgari emeklilik yaşı olan 58-60 yaşın altında olması, sorunun boyutunu açıkça ortaya koymaktadır.¹⁵²

Grafik 5: SSK Genç Emekliler



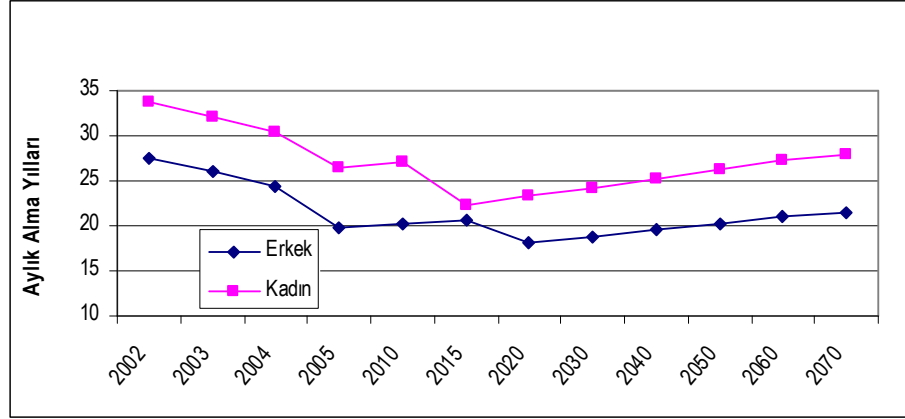
Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.50

Genç emekli sayısının yüksek olması, daha kısa çalışma süresi, daha uzun emeklilik süresi anlamına gelmektedir. Örnek vermek gerekirse, SSK'da 19,4 yıl çalışarak emekli olabilen bir kadın 35 yıl, bir erkek ise 28 yıl boyunca emekli aylığı alabilmektedir. 1999 yılındaki emeklilik yaşıyla ilgili düzenlemeler sonucunda, emeklilikte geçen süre 2020 yılına kadar tedricen azalacaktır. Ancak, çalışılan süre/emeklilikte geçen süre ilişkisini çalışılan süre lehine değiştirecek yeni düzenlemeler yapılmaması durumunda, hayatta kalma beklentisinin önümüzdeki yıllarda giderek artacak olması nedeniyle, emeklilikte geçen süre 2020 yılından sonra yeniden artmaya başlayacaktır.¹⁵³

¹⁵² T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.50

¹⁵³ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s.51

Grafik 6: Emeklilikte Geçen Süre



Kaynak: T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s.51

OECD ülkeleri arasındaki karşılaştırmalara göre, ülkemiz en uzun süre emekli maaşı ödenen ülkeler arasındadır. 1999 yılında yapılan emeklilik yaşı artışı bile, bu durumu çok fazla değiştirmemiştir.

Ülkemizde emeklilik sisteminin diğer önemli parametrelerinden birisi olan aylık bağlama oranı da yüksektir. Çalışırken ele geçen net ücretle karşılaştırıldığında emekli aylıklarının SSK'da ücrete çok yakın, Emekli Sandığı ve Bağ Kur'da ise üzerinde olduğu görülmektedir. Emekli aylığının prime esas net ücrete oranı olarak tanımlanan aylık bağlama oranı SSK'da % 90, Bağ-Kur'da % 127 ve Emekli Sandığı'nda % 106'dır.¹⁵⁴

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

¹⁵⁴ Aylık bağlama oranları kurumlar arasında karşılaştırma yapabilmek amacıyla şu varsayımlar altında hesaplanmıştır: SSK ve Bağ-Kur'da aylık bağlama oranı 25 yıl için prime esas kazanç/gelir basamaklarının % 65'i; ES'de ise 5434 sayılı Kanuna göre belirlenecek tutarın % 75'idir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının topladıkları prime esas matrahı 100 birim, kişilerin ödedikleri gelir vergisi oranını ise % 15 kabul edersek, çalışanların aldıkları net ücret/gelir SSK'da 72, Bağ-Kur'da 51, ES'de ise 71 birim olacaktır. Diğer değişkenler sabit tutulduğunda ve yasal olarak bu kişilerin aylık bağlamaya esas olan aylıklarının 100 TL olduğu varsayıldığında SSK, Bağ-Kur ve ES'de 25 yıl çalışan emeklilere sırasıyla 65, 65 ve 75 TL ödenecektir. Ancak, özellikle ES'de olmak üzere, sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödeyen kişilerin prime esas ücret/gelir dışında başka ücret/gelirleri de olduğu için, emekli olduklarında aldıkları emekli aylıklarının toplam net ücret/gelire oranı, hesaplanan oranlardan daha düşük olmaktadır.

b. Örgütlenme, Yönetim ve Altyapıyla İlgili Sorunlar: Sosyal güvenlik

alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurumun bulunması, bu kurumlar kapsamında bulunan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin farklılaştığı bir sosyal güvenlik sistemi yaratmaktadır. Bu dağınık yapı eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Diğer taraftan, mevzuatın karmaşık olması, aşırı bürokratik işlemler, bilgi işlem altyapısının yetersiz olması ve personele ilişkin sorunlar sosyal güvenlik kurumlarının etkin çalışmasına engel olmaktadır. Bunun sonucunda, emekli aylığı bağlanmasından, sağlık raporu alınmasına ve sağlık hizmetine erişime kadar bir çok işlemin süresi uzamaktadır.

Altyapıdaki bu eksiklikler kurumların sigortalılarının sayısını tam olarak bilememelerine, alacaklarını izleyememelerine, gelir ve giderlerinin takibini yapamamalarına, sigortalıların sorunlarına zamanında ve yeterli çözüm bulamamalarına yol açmaktadır. Bilgi işlem altyapısı ve nitelikli personel eksikliği, ileriye yönelik yükümlülüklerin doğru bir şekilde tespit edilerek gerekli önlemlerin alınmasına da engel olmaktadır. Diğer taraftan, denetim mekanizmalarının etkin işlemiyor olması, gerek sigortalı gerekse prim kaçaklarının önlenememesiyle sonuçlanmaktadır.

Dağınık kurumsal yapısının olumsuz etkileri kendisini en fazla sağlık finansmanı alanında hissettirmektedir. Çünkü, toplumda yaşayan kişilerin belirli bir kısmı yaşamlarının sadece son evresinde emeklilik uygulaması ile karşılaşır, yine sadece belirli bir kısmı sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyaç duyarken, toplumu oluşturan tüm bireyler bütün yaşamları boyunca koruyucu yada tedavi edici sağlık hizmetine gereksinim duymaktadırlar. Sağlık bilgilerinin merkezi olarak saklanmaması ve harcamalarının tek bir elden yürütülmemesi, harcamalarda israfa, aşırı sayıda bürokratik işleme, sağlık politikalarının belirlenmesinde de yanlışlıklara neden olmaktadır.¹⁵⁵

Sosyal yardım ve hizmetler açısından bakıldığında, muhtaç kesimin tespitine ilişkin objektif kriter ve mekanizmaların yeterli düzeyde olmayışı, bu yardımların hedef kitleye ulaşmasında güçlükler neden olmaktadır. Bazı durumlarda ise dağınık yapıdan dolayı mükerrer ödemeler yapılabilmekte ve bu alana ayrılan sınırlı kaynaklar etkin kullanılamamaktadır.

¹⁵⁵ T.C. Başbakanlık, a.g.e. s53

6. Popülist Politikalar

Politikacıların iktidarlarının devamını sağlama amacıyla özellikle seçim dönemlerinde siyasi gerekçelerle sosyal güvenlik sistemine yaptıkları olumsuz müdahaleler reform yapılmasının önemli nedenlerinden biridir. Devlet örgütünü yöneten politikacıların, yönetiminde etkili oldukları sosyal güvenlik kurumlarında kendi tercihlerine göre hareket etmeleri kurumsal gereklerin dışında siyasal gereklerin ön plana çıkmasına yol açmaktadır. Sosyal güvenlik ile siyaset ve siyasetçiler arasında yaşanan en önemli sorun, siyasal etkiler ile sosyal güvenlik fonlarının gereği gibi işletilememesidir.¹⁵⁶

Hemen her seçim dönemimde emekli aylıkların artırılması, yine her seçim döneminde emekli olmak üzere olanların oylarını almak ve ek istihdam yaratmak bahanesiyle erken emeklilik vaatleri ve asgari emeklilik yaşının popülist kaygılarla düşük seviyelerde tespit edilmesi, bürokratların siyasi sebeplerle görevden alınması, sigortalılar arasında erken emekliye ayrılma konusunda güçlü bir eğilimin var olması ve bu eğilimin yasalar yoluyla teşvik edilmesi, kamu ve özel kuruluşların borçlarına sık sık aflar getirilmesi ve kamu kuruluşlarının prim borçlarını ertelemelerine göz yumulması, özellikle yönetim kadrolarında liyakat ilkeleri göz ardı edilerek, sadece siyasi tercihlerle bürokrat atanması sosyal güvenlik–siyaset ve siyasetçi ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde işlemesine yol açmaktadır

IV. ÖNERİLEN REFORM ALTERNATİFLERİ VE YAPILAN REFORMLAR

Dünyada yaşanan sosyal güvenlik finansman krizinin aşılması için genel olarak liberal iktisatçılar sosyal güvenlik sisteminin bireysel sorumluluk esasına göre işlemlerini, yani devletin sistemden elini çekmesini böylece sistemin özelleştirilmesini savunurken, sosyal refah devleti taraftarları ferdi inisiyatifi kabul etmekle beraber

¹⁵⁶ Ufuk AYDIN, *Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 1999

devletin sistem içinde finansör, garantör ve denetleyici rolünün devam etmesi gerektiğine inanmaktadırlar.¹⁵⁷

A. ÖNERİLEN REFORM ALTERNATİFLERİ

Bugün dünya ekonomilerinde yaşanan ekonomik durgunluk, işsizliğin artması, enflasyonun birçok ülkede kontrolünün zor sağlanması, sosyal güvenlik sistemlerinin genişleme politikaları ve yapılan harcamalara karşın etkin bir sosyal güvenlik sisteminin kurularak adil gelir dağılımının sağlanamaması ve yoksulluğun devamı dolayısıyla sosyal güvenlik alanında ülkeler reform arayışlarına girmişlerdir.

1. Mevcut Sistemlerin Islahı

Bu reform alternatifinde iki olgu önem kazanmaktadır. İlki gelir-gider dengelerinin gözden geçirilerek gelir kaynaklarının arttırılırken harcamaların azaltılması yer almaktadır. Bu durum primlerin arttırılması aynı zamanda da sağlanan ödeneklerin ve aylıkların azaltılması anlamına gelmektedir.

AB ülkeleri de dahil olmak üzere emeklilik yaşı ve prim ödeme gün sayısının arttırılmasına yönelik tedbirler devreye sokulmuştur. Örneğin, İsveç, Hollanda, İtalya, Almanya ve Fransa olmak üzere birçok ülke toplumsal muhalefete rağmen bu tür politikalara gitmektedir. Almanya’da erkeklerin 63 ve kadınların 60 yaşında emekli olması mümkün iken 1992 yılında yürürlüğe giren yasa emeklilik reform yasası ile bu yaş 2001 yılına kadar tedricen 65 yaşına yükseltilmiştir.

Benzer şekilde harcamaların kısılması konusunda Almanya yine Emeklilik Reform Yasası ile emekli maaşlarının brüt ücret artışlarına göre arttırılmasına bir son vermiştir.¹⁵⁸

Sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması sadece emekli aylıklarına yönelik olmayıp sağlık hizmetlerini de kapsadığını görmekteyiz. Yine Almanya’da “Blum” reformu ile sağlık sigortası hakkında tedavi hizmetleri maliyetinin %10’unu ve hastane

¹⁵⁷ Naci Birol Muter, - Ramazan Gökbunar, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”, M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı, Cilt:XIV, Sayı:1, 1998, s. 285

¹⁵⁸ Akyıldız, s.205

masraflarına ilişkin olarak da 11 Alman Markını ödeme yükümlülüğü sigortalıya getirilmiştir.

Sonuç olarak bu sosyal güvenlik finansman krizinin aşılması için sunulan reformlar, sigortalıların prim yükünün arttırılması, sağlık hizmetleri alanında gittikçe artan bir kısmın sigortalılara ödetilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Finansman Yönteminin Değiştirilmesi

Sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanında dağıtım yönteminden kapitalizasyon yöntemine geçilmesi bu konunun özünü oluşturmaktadır. Dağıtım yöntemi esasen açık bütçe finansmandır ve devlet emekli olduklarında geri ödemek üzere çalışan sigortalılardan borç almakta ve bunu mevcut emeklilere ödemektedir. Dolayısıyla mevcut primlerin arttırılmaması ve gelecekte ödenecek aylıkların düşürülmemesi halinde finansman krizinin daha da ciddi boyutlara ulaşması kaçınılmaz görünmektedir. Örneğin Amerika'da 1990 yılında %18,5 olan yaşlı nüfus bağımlılık oranı 2030 yılında %31,7'ye çıkması beklenmektedir. Burada prim oranlarının sabit kalması halinde emekli aylıklarının düşmesi söz konusu olacaktır.

Önerilen kapitalizasyon yöntemine göre biriken fonların getirisi hem sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir kaynaklarından birisini teşkil edecek hem de iktisadi kriz döneminde faiz getirisi dolayısıyla yüksek aylıklara imkan verecektir. Zaten uzun dönemli sigorta kolları finansman yöntemi olarak kapitalizasyon yöntemini benimsese de fonların eritilmesi nedeniyle zorunlu olarak dağıtım sistemine geçmiştir.

Bu nedenle bu reform alternatifinde tekrar kapitalizasyon yöntemine geçiş önerilmektedir. Öncelikle primlerin arttırılması ile ek bir fonun oluşturulması, prim artışlarının emekli aylıkları artışlarına yansıtılmaması ve bir birikimden sonra sigorta primlerinin düşürülmesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla biriken fondaki paraların ileride aylıkların finansman kaynağı olarak kullanılması önerilmektedir.

3. Kamu Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Munzam Sandıklara Devri

Başta İngiltere olmak üzere özel sandıkları teşvik ederek kamunun yükünün azaltılması eğilimi son yıllarda destek bulmaktadır. Bu tür sandıklara işçi ve işveren tarafından ödenen primler, bu primlerden oluşan fonun faizlerle genişlemesi ve söz

konusu sandıklarca ödenen emekli aylıklarının vergiden muaf tutulması yaygınlaşmaktadır.

Munzam sandıklar Almanya, Amerika ve İngiltere’de karşımıza işletme düzeyinde, Fransa, Hollanda ve İtalya’da ise ulusal düzeyde çıkmaktadır. Ayrıca munzam sandıklar sadece emeklilik için kullanılmamakta, örneğin Amerika’da işsiz kalanlara işsizlik ödeneklerine ek olarak sağlık yardımı yapmak üzere işyeri düzeyinde munzam sandıkların varlığına rastlamaktayız.¹⁵⁹

Bugün munzam sandıkları yaygınlaştırarak sosyal güvenlik finansman krizini aşmaya çalışan ülkelerin çoğaldığını görmekteyiz.

4. Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi

Bu reform, sosyal güvenliğin tekrar bireysel sorumluluğa bırakılarak, geliri asgari yaşam düzeyine yetmeyen bireylere devletçe yardım sağlanması esasına dayanan en radikal alternatiftir. Bu sistemde yaşlılık sigortası özel emeklilik fon kuruluşları tarafından sağlanmakta olup finansman yöntemi ağırlıklı olarak dağıtım sistemini benimsemektedir. İş kazası, meslek hastalığı gibi durumlar özel sigorta şirketlerince yapılmaktadır.

Bugün bu sistemi benimseyen ülkeler Şili, Peru ve Bolivya gibi gelişmekte olan ülkelerdir. Ancak bu sistem özellikle ILO’nun sözleşmeleri ile uyumlu olmamakta ve bu yönüyle de çok eleştirilmektedir.¹⁶⁰

5. Türkiye İçin Önerilen Reform Alternatifleri

Türk sosyal güvenlik sisteminin reform niteliğindeki önlemlerle yeniden yapılandırılmasıyla ilgili ilk kapsamlı teklif, ILO uzmanlarına hazırlatılan sosyal güvenlik raporunda dile getirilmiştir. ILO raporu Türk sosyal sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çeşitli alternatifler ortaya koymuştur. Bu alternatiflerden birinin mutlaka ve aynen uygulanması gibi zorunluluk yoktur. Ancak, raporun sosyal güvenlik sistemi ile ilgili ciddi öneriler içerdiği ve bu konu ile ilgili tartışmalara yön ve ivme kazandırdığı inkar edilemez bir gerçektir.

T.C. Hükümeti tarafından Dünya Bankası Kredisi ile 1994 yılında ihale yolu ile ILO uzmanlarına hazırlatılan sosyal güvenlik raporu, kamuoyunda gerek olumlu gerek

¹⁵⁹ Akyıldız, s.207

¹⁶⁰ Akyıldız, s.207

olumsuz açıdan yaygın bir tartışmaya yol açmıştır. Rapor, önce sosyal güvenlik sisteminde mevcut durumunu, daha sonra da belirli göstergeler ile ilgili varsayımlar altında bu sistemin devam ettirilmesi halinde gelecek dönemde karşılaşılabilecek problemlerin boyutlarını ortaya koymaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının mali açıdan karşılaşılabilecek problemler ve bu kurumların bütçe üzerindeki yüklerinin vurgulandığı bu bölümde, sistemin bu şekilde devam ettirilmesi mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Raporun ikinci kısmında ise, Türk sosyal güvenlik sistemini krizden çıkarmaya yönelik değişik alternatifler önerilerek, bunları hayata geçirecek reformların yapılması halinde, özellikle mali açıdan sistemin geleceği nokta vurgulanmaktadır.

ILO raporunda, dört ayrı seçenek ortaya konulmuştur;

İlk seçenek, mevcut sistemin yeniden yapılandırılarak ve dağıtım esasına göre işletilerek devam ettirilmesini öngörmektedir. Sigortalının bütün çalışma hayatı boyunca elde ettiği kazançlar hesaplanarak emeklilik geliri belirlenmektedir. Kurumsal yapıda köklü bir değişiklik öngörmeyen bu sistem, geçişi kolay olabilecek seçenek olarak sunulmuştur.

İkinci seçenekte ise, herkesin kendi tasarrufuna dayanan bireysel tasarruf hesapları sistemi önerilmektedir. Bu, Şili’de uygulanan sistemin benzeridir ve kurumsal yapıda köklü değişiklikler getirmektedir. Geçiş dönemi maliyetlerin yüksek olması ve önemli devlet katkısı gerektirmesine rağmen, uzun dönemde devlet katkısını asgariye indirecek olan bu sistem, aylıklar arasında önemli farklılıklar yaratacaktır. Hayata geçirilmesi en zor olan seçenek olarak belirtilmektedir.

Üçüncü alternatif iki ayaklı bir sistem öngörmekte, iki seçeneği birleştirmektedir. Buna göre, ılımlı bir dağıtım sistemi ile zorunlu bireysel tasarruf sistemi birleştirilmektedir. Hesaplama sistemine bağlı olarak iki alt modeli de bulunan bu seçeneğin tercih edilmesi halinde, SSK ve Emekli Sandığı’nın değişikliklerle varlıklarını devam ettirmesini, Bağ-Kur’un ise lağvedilmesini öngören bir kurumsal yapı önerilmektedir.

Son seçenekte ise yine iki ayaklı bir sistem önerilmekte, ılımlı bir dağıtım sistemi ile gönüllülük esasına dayanan bireysel tasarruf sistemi birleştirilmektedir. Bu seçenek, özel sigortacılığın sosyal güvenlik sistemi içinde ağırlıklı bir role sahip olmasını öngörmektedir.

Bu seçeneklerle ilgili tartışmalar sonucunda sistemin yeniden yapılandırılmasını ve zorunlu katılımı öngören ilk seçenek ile, iki ayaklı bir sistemi öngören dördüncü seçenek Türkiye için uygulanabilir modeller olarak görülmüştür. Bu iki seçeneğin, Türkiye’de uygulanmakta olan sistemi esas itibari ile koruduğu düşünülürse, bir reform olarak nitelendirilmesi güçtür. Belirtilmesi gereken bir önemli hususta bütün seçeneklerde emeklilik yaşının en fazla on yıllık bir geçiş dönemi sonunda kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşa yükseltilmesinin öngörülmesi, enflasyon ve büyüme oranları ile ilgili değişkenlerde de beklenen gelişmelerin gerçekleşmesi halinde, sosyal güvenlik sisteminin 2000’li yılların ortalarında rayına oturacağı beklenmesidir.

Yapılması gerekli reformların başında devletin sosyal güvenlik açıklarını kapatan yapısını finansmana katılan bir yapı haline getirmek gerekmektedir. İkinci olarak sık sık tartışılan tek çatı altına toplanması tartışmaları yerine kurumlar arası standartların ve normların uyumlulaştırılması, birleşmenin getireceği hantallığı engelleyebilecektir. Üçüncü olarak, sosyal güvenlik kurumlarına özerklik getirilmeli politik baskılardan arıtılmalıdır. Dördüncü olarak, bilindiği gibi işsizlik sigortası uygulaması denemeye başlanmış ancak bunun ve aile ödenekleri sigorta kollarının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Beşincisi, sosyal güvenlik alanına giren kişilerin geniş kitlelere yayılması gerekmektedir. Son olarak fayda-maliyet analizinin iyi yapılarak sosyal güvenlik kurumlarının yapısal düzenlemesi sağlanmalıdır.¹⁶¹

B. YAPILAN REFORMLAR

Sosyal güvenlik sisteminin ciddi anlamda bir çıkmaza girmesi ile birlikte 1999 yılında sosyal güvenlik sisteminde uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeniden tesisi ve kurumsal etkinliğin sağlanmasına yönelik bir dizi reform uygulaması başlatılmış olup, yapılan reform çalışmalarının uygulanmasında meydana gelen bir takım aksaklıklar nedeni ile yeni arayışlara girilmiştir.

1. 4447 Sayılı Reform Kanunu

Uzun dönemli aktüeryal dengelerin yeniden tesisini ve kurumsal etkinliği geliştirmeyi amaçlayan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu iki aşamalı bir süreç olarak tasarlanmış ve 1999 yılından bu yana hayata geçirilmeye başlanmıştır.

¹⁶¹ Muter, Gökbnar, s. 285

Reform planının ilk aşamasında, acil önlemleri ve sistemimizin temel parametrelerinde önemli değişiklikleri içeren; sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözetken, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir aşama sağlamaya yönelik 4447 sayılı Reform Kanunu 8 Eylül 1999'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu aşamada kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik önlemler alınmış, prime esas ücret tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi artırılmış, böylece ödenen prime paralel emekli aylığı esas hale getirilmiştir. Ayrıca yasa ile kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Bunun yanında işsizlik ödeneğinin yanı sıra, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi gibi uygulamaları içeren işsizlik sigortası hayata geçirilmiştir.

Son yıllarda diğer iki sosyal güvenlik kurumundan çok daha fazla finansman açığı vermekte olan Emekli Sandığı'nda da emeklilik yaşı diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile paralel hale getirilmiş, ancak devlet memurlarına yönelik emeklilik düzenlemesinin kamu personel rejiminin bir uzantısı olması nedeni ile emekli aylıkların hesaplanması ve prim matrahları gibi aktüeryal dengenin temel unsurları olan parametrelerde değişiklik yapılamamıştır.

Orta ve uzun dönemli önlemleri içeren reformun ikinci aşamasında ise sosyal sigorta kuruluşlarında etkinlik ve verimlilik amacıyla teknolojik ve kurumsal yeniden yapılandırmaya gidilmesi, yaşlılığa yönelik tasarrufları artıracak bireysel emeklilik sisteminin kurulması, sağlık hizmetlerinde verimlilik sağlanması ve kapsamlı bir sosyal yardım sisteminin kurulması hedeflenmektedir.

Bu alanda yapılan bir diğer önemli değişiklik, sistemin kurumsal yapısı ile ilgili olmuştur. Nitekim bu çerçevede Ekim 2000 tarihinde birbirini izleyen dört Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile sosyal sigorta kurumları, SSK ve Bağ-Kur'un idari yapıları yeniden şekillendirilmiş, İş ve İşçi Bulma Kurumu Türkiye İş Kurumu haline dönüştürülmüş ve bu kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere bir üst kurum olarak Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur. Kurumsal yapı ile ilgili düzenlemelerde dikkati çeken en önemli husus Emekli Sandığının bu yeni yapılanma içinde yer almaması olmuş, Türkiye İş Kurumu bir sosyal sigorta kurumu olarak kabul edilirken, Sandık yine Maliye Bakanlığı bünyesinde kalmıştır.

SSK Kanunu ile daha önce bir genel müdürlük statüsünde sigortacılık ve sağlık hizmeti sunumu amacıyla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu, bünyesinde sigortacılık ve sağlık işlerinden sorumlu iki farklı genel müdürlüğü barındıracak şekilde Başkanlık statüsünde yeniden örgütlenmiştir. Bağ-kur Kanunu ile Bağ-kur bünyesinde finansman ve aktüerya daireleri kurulmuş ve kurumun artan iş hacmine orantılı olarak daha dinamik bir örgütsel yapıya kavuşması sağlanmıştır.

Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak istihdam alanında günümüz ihtiyaç ve koşullarına uygun aktif işgücü programlarını ve işsizlik sigortasını uygulamakla sorumlu Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) çağdaş bir istihdam kurumu olarak hizmet vermeye başlamıştır.

Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile ülkemizde ilk defa kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte bireysel emeklilik programı hayata geçirilmiştir. Bireysel emeklilik sistemi bireylerin yaşlılıklarında kullanmaları amacıyla güvenli bir tasarruf yapmalarına olanak sağlamayı, bu tasarrufları yönlendirmeyi, düzenlemeyi, teşvik etmeyi amaçlayan gönüllü katılıma dayalı sistem olup, getirilen vergi düzenlemeleri ile katılımcılara ve isteğe bağlı olarak çalışanı adına katkı yapan işverenlere vergi teşviki sağlanmaktadır.

Sigorta kuruluşlarının açıkları azaldıkça emekli maaşlarında yer alan kamu payı azalacak, gerçekten ihtiyacı olan sosyal yardıma muhtaç yaşlılara aktarılacak kaynak artacaktır. Sigortasız yoksul yaşlılara verilen Sosyal Yardımlar (65 yaş üstü karşılıksız yardım) yeterli düzeye çıkarılabilecektir. İşsizlik sigortası kayıtlı istihdamın ve işgücü hareketliliğinin artmasına yol açacaktır. 60 yaş üstü nüfusun %20'ler seviyelerine ulaştığı OECD ülkelerine göre %7'lik yaşlı nüfus payı ile Türkiye genç bir ülkedir. Bu oranın 2030 yılında %16'ya, 2050 yılında %23'e çıkması beklenmektedir. Nüfusumuzun hızla yaşlanacak olması, eğer önlem alınmazsa, sistemin halen yaşanan sorunlarının ilerleyen yıllarda daha da ağırlaşarak devam etmesine yol açacaktır. Bu nedenle de uygulanmakta olan reform sürecinin başarısı büyük önem taşımaktadır.¹⁶²

¹⁶² Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Raporu**, http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf.s.4, erişim: 5.7.2003.

2. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

1999 yılında yapılan değişikliklerle, acil önlemler alınmadığı takdirde kısa ve orta dönemde daha da büyük sorunlara yol açabilecek finansman sorunu, ağırlıklı olarak emeklilik parametreleri ile ilgili yeni düzenlemeler yapılarak çözülmeye çalışılmıştır.

Ne var ki, SKK ve Bağ -Kur'un finansman açıklarının artış hızı, 2000 yılındaki geçici azalma dışında son yıllarda tekrar artış eğilimine girmiştir. ES açıkları ise 1994 yılından bu yana hızla artmıştır. Bu durumun nedenlerinden biri ES'de benzer düzenlemelerin yapılmamış olmasıdır. Diğer bir neden ise 2001 krizi ile genel ücret seviyesindeki gerilemenin prim gelirlerini düşürmesi ve bu olağanüstü ortamda peş peşe düşük faizli taksitlendirme ve ödeme kolaylığı sağlayan yasaların çıkarılmasının prim ödeme eğilimini düşürmesidir.

Bu olumsuz gelişme, mevcut sosyal güvenlik sisteminin sadece belli parametrelerde yapılan değişikliklerin, sistemin sorunlarının orta ve uzun dönemde çözmekte yetersiz kaldığını da göstermektedir. Bir başka ifade ile, sosyal güvenlik sistemimizin amaç, araçlar ve yöntem tutarlarını sağlayacak tarzda bütüncül bir bakış açısı ile ele alınması ve yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin temel amacı, insanları mutlak ve göreceli yoksulluğu karşı korumaktır. Mevcut sistemse, yarattığı açıklar sonucunda makroekonomik istikrarsızlığa yol açarak yoksulluğu arttırmakta, bir başka deyişle amacın tam tersi sonuçlar doğurmaktadır.

Bu tespitle hareketle, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili bu yöndeki hazırlık ve çalışmalar hızlandırılmıştır. Yapılan çalışmaların sonuçları göstermektedir ki, bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilebilecek bir reformun sağlayacağı tek ve en önemli yarar, sistemin uzun vadede mali açıdan sürdürülebilir bir hale getirilmesini sağlamak olmayacaktır. Daha önemlisi, kurumsal etkinliği arttıracak olan böylesi bir reform, ayrım gözetmeksizin bütün vatandaşlarımıza, eşit koşullarda, hak ettikleri kapsam ve kalitede sosyal güvenlik sağlama olanağı sağlayacaktır.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına köklü çözümler getirilmek istenmektedir. Kanun tasarısının genel gerekçesine baktığımız zaman bu reformun amacının net olarak ortaya konulduğu görülmektedir. Buna göre "Bu reformun temel amacı orta ve uzun dönemde adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, malî açıdan sürdürülebilir bir

sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmektir. Bu amaçla tek bir emeklilik sistemi, tek bir sağlık sistemi tek bir sosyal yardım sistemi ve bu yapıyı yürütmek üzere tek bir kurumsal yapıyı içeren dört temel unsurdan oluşan kapsamlı bir sosyal güvenlik reformu planlanmıştır” şeklinde ifade edilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde ortaya konulan unsurları dört ana başlık altında toplamak mümkündür, Bunlar; “Genel Sağlık Sigortası”, “Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar”, “Emeklilik Sigortası” ve “Kurumsal Yapılanma” ile ilgilidir. Getirilen bu yeni düzenlemeler ile Türk sosyal güvenlik sistemi daha rasyonel ve uluslararası yapıya daha uygun hale gelebilecektir. Aşağıdaki tabloda sosyal güvenlik reformunda alınmak istenen önlemler ve amaçları yer almaktadır. Getirilen düzenlemelerle sosyal güvenliğin kapsamı ve mahiyeti değişmekte, bu değişime bağlı olarak kurumsal anlamda da bir yeniden yapılandırılmaya gidilmektedir.

Tablo 10: 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Amaçları	
Genel Sağlık Sigortası	<ul style="list-style-type: none"> -Mevcut yapı içinde SSK, Bağ-Kur Emekli Sandığı ve Yeşil Kartlılardan oluşan kamu sağlık sigortacılığı birleştirilecek ve tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede sağlık sigortacılığın verilen bir yapıya dönüştürülecektir, -Koruyucu sağlık programının temel politika haline dönüştürecek bir finansman modeli uygulanacaktır, Sonraki tedavi aşamalarında da etkili hizmet sunumunu sağlayacak önlemler alınmaktadır, -Katılımın zorunlu olduğu ve prime dayalı bir sistem esas olacaktır, -Yoksullar için sağlık sigortası kamu kesimi tarafından sosyal yardımlar için ayrılan fonlardan objektif ve asgari yaşam seviyesi kriterlerine bağlı olarak karşılanacaktır, -Sunulan sağlık hizmetlerine ilişkin veriler bir bilgi bankasında toplanacaktır, -Genel Sağlık Sigortası (GSS) kapsamında maliyet-etkili tedavi yöntemlerinin sunulmasını destekleyen bir finansman yöntemi oluşturulacaktır, -Kontrol ve takip sistemleri çağdaş hale getirilecektir,
	<ul style="list-style-type: none"> -Temel amaç, öncelikle bu alanda kullanılmakta olan kamu kaynaklarını objektif yararlanma ölçütlerine bağlı olarak adil ve ulaşılabilir kılmaktır, -Sosyal yardımlardan yararlanmak öngörülen şartları taşımaları halinde her vatandaşın hakkıdır, Bu haktan yararlanacak kişiler ya da aileler bütçe imkanları çerçevesinde ve muhtaçlık düzeyi -esas alınarak belirlenecektir, -Ulusal ölçekte ve TC Kimlik Numarası bazında sosyal yardımlara ilişkin veri

Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar	<p>tabanı oluşturulması amaçlanmaktadır. Merkezi ve yerel idarenin, kamu yararına çalışan dernekler ile vergi muafiyeti alan vakıfların oluşturulacak veri tabanından provizyon almaları ve yaptıkları sosyal yardımlara ilişkin bilgileri veri tabanına işlemeleri hedeflenmektedir, Bununla tekrar eden yardımların önlenmesi ve sosyal yardımlara ayrılan kaynakların daha etkili hale getirilmesi amaçlanmaktadır,</p> <p>-Sosyal yardıma hak kazanımı “asgari yaşam düzeyi” kriterine göre belirlenecektir. Başlangıçta bu düzey, kişi başına harcama tutarına göre belirlenecek ve net asgari ücretin bir oranı olarak kabul edilecektir,</p>
Emeklilik Sigortası	<p>-Devlet memurları, hizmet akdine göre ücretle çalışanlar, tarım işlerinde ücretle çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve tarımda kendi hesabına çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik rejimi aktüeryal olarak hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik rejimine dönüştürülecektir,</p> <p>-Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı, aylıkların hesaplanması gibi parametrik konularda yeni uygulamalar getirilmektedir. Böylelikle nimet külfet dengesinin kurulması, kayıt dışı istihdamın emeklilik rejiminden kaynaklanan sebeplerinin ortadan kaldırılması ve işgücünün korunması hedeflenmektedir,</p> <p>-Emeklilik rejiminin mali olarak sürdürülebilir bir yapıya dönüştürülmesi ve nüfusun yaşlanma sürecine karşı önlem alınması amaçlanmaktadır,</p> <p>-Mevzuatın anlaşılır hale gelmesi ve sadeleşmesine bağlı olarak sigortalı memnuniyetinin ve katılımın sağlanması ve</p> <p>-Primi işverenler tarafından ödenmeyenler için (esnaf, çiftçi, yevmiyeli isteğe bağlı, sadece sağlık primi ödeyenler) alternatif ve kolay ödeme kanalları oluşturulacak, yıl içinde güncellenmiş değer üzerinden toplu prim ödemesi olanaklı kılınacaktır,</p>
Kurumsal Yapılandırma	<p>-Yeni ve tek bir kurumsal yapı oluşturulacaktır,</p> <p>-Kurumsal yapı oluşturulurken bürokrasi en aza indirilecektir, Teknolojik kolaylıklardan destek alarak müşteri memnuniyetinin esas alındığı bir yapı oluşturulacaktır,</p> <p>-Emeklilik ve sağlık sigortaları ile primsiz ödemeler ve sosyal yardımlara ilişkin uygulamalar banka şubelerine benzer birimler halinde ve yaygın örgütlenmiş, otomasyon destekli Sosyal Güvenlik Merkezleri (SGM) kanalıyla hızlı ve etkin şekilde gerçekleşecektir,</p> <p>-SGM’lerin yanı sıra internet, çağrı merkezi gibi hızlı iletişim teknolojileri devreye sokularak sorunların kısa sürede çözülmesi amaçlanmaktadır,</p> <p>-Yeni kurumsal yapının 3 yıllık bir geçiş döneminin ardından tümüyle hayata geçmesi planlanmaktadır,</p>

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, Ankara, Nisan 2005, s, 22-24,

Genel olarak amaçları sıralanan yeni sosyal güvenlik sisteminin en temel unsurlarından birini oluşturan tek bir kurumsal yapı “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” şeklinde olacaktır. Bu başkanlık kendi içinde üç genel müdürlük olarak yapılandırılmaktadır. Bu genel müdürlükler “Emeklilik Sigortaları Genel Müdürlüğü”, “Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü” ve “Primsiz Ödemeler ve Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü”nden oluşmaktadır.¹⁶³

Genel sağlık sigortasının hayata geçirilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın koordinasyonunda yürütülen “Sağlıkta Dönüşüm” programı ile paralellik göstermektedir. SSK, Bağ -Kur, Emekli Sandığı ve Maliye Bakanlığı tarafından farklı finansman yöntemleri ile yürütülen programların tek elde toplanması ve etkin kontrol mekanizmaları ile güçlendirilmiş bir sağlık hizmeti satın alma işlevinin sağlanması Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir rol oynayacaktır.¹⁶⁴

Birleşmiş Milletler İnsani Gelişim Raporu 2005'de yer alan verilere göre Türkiye'de kişi başına sağlık harcaması 420 Amerikan Doları'dır. 1990-2004 yılları arasında ülkemizde her 100.000 kişiye 124 doktor düşmektedir.¹⁶⁵ Getirilen yeni düzenlemeler ile bu olumsuz tablonun değişmesi umut edilmektedir.

“Yeni emeklilik rejiminde, mevcut aktif sigortalıların emekliliklerini hak edecekleri yaş, prim ödeme ve sigortalılık süreleri aynen korunmaktadır. Mevcut aktif sigortalıların emeklilik aylıkları, eski sistemde ve yeni sistemde geçirdikleri süreye bağlı olarak, her iki sistemde hak edilen aylığın ağırlıklı ortalamasının alınması şeklinde hesaplanmaktadır. Böylece mevcut aktif sigortalılar için yeni sisteme geçiş zaman içinde kademeli olarak gerçekleşecek, norm birliği zaman içinde sağlanacaktır. İşe yeni başlayanlar için ise, tümüyle norm birliğinin sağlandığı tek bir emeklilik sigortası rejimi söz konusu olacaktır. Yeni sosyal güvenlik sistemi; istisnaları bu Kanun'da sayılmış ödemeler dışında kalan tüm kazançların, prime esas kazanç alt ve üst sınırları dahilinde

¹⁶³ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, Ankara, Nisan 2005, s.13

¹⁶⁴ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, s. 71,

¹⁶⁵ United Nations Human Development Report 2005, **International Cooperation at a Crossroads Aid, Trade and Security in An unequal World**, s.237

prim hesabına dahil edilmesini, sigortalıların aylık veya gelire esas kazançlarının prim ödedikleri bütün yılların gelirleri esas alınarak hesaplanmasını, aylık bağlama oranının prim ödeme süresine göre artırılmasını, karşılığı alınmamış yardımların kapsama alınmamasını, prim ödenmesinin teşvik edilmesini, kaçak sigortalılık ve primlerin zamanında ödenmemesini caydırmayı, Kurumun sigortalılar ve işverenlerle olan ilişkilerinde karşılıklı hak ve vecibelerin esas alınmasını, aktüeryal dengesini gözetmeyi esas alan bir anlayışla yapılandırılmaya çalışılmıştır”¹⁶⁶

V. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yapılan çalışma sonucunda Türkiye için bazı çözüm önerileri sunmak gerekirse;

1. Temel Sosyal Güvenlik Yasası

Yukarıdaki bölümde de değinildiği üzere, sosyal güvenlik sistemimizin ana sorunu bu konuda tutarlı ve sağlıklı bir devlet politikasının olmayışıdır. Bu sorunun çözümü için, sosyal güvenliğin temel bir insan hakkı olarak vazgeçilemez olduğunun kabul edilmesi, sosyal güvenlik sisteminin mutlaka iktidar değişikliklerinden etkilenmeyecek bir devlet politikası haline getirilmesi gerekmektedir. Bunun için de uzun vadede, sistemin hukuki altyapısının sistemin tüm taraflarının katılımı ve görüş alışverişleri sonucunda oluşturulacak tek bir yasada birleştirilmesi, Temel Sosyal Güvenlik Yasası'nın yürürlüğe sokulması yönünde çalışılmalıdır. Böylece farklı kurumların farklı yasal düzenlemelerinden kaynaklanan norm ve standart farklılıkları dolayısıyla yasal karmaşa ortadan kalkacaktır. Bu tür bir yasanın hazırlık aşamasında, toplumda çağdaş bir sosyal güvenlik bilincinin oluşturulması yönünde de çalışmalar yapılmalı, kamuoyunun desteği için temel eğitim ve öğretim kurumlarının müfredatlarına sosyal güvenlik dersinin koyulması, çalışan kesimde, sendikalarda, işveren dünyasında sistemin tüm yönleri ile tartışılması gibi yöntemlere başvurulmalıdır.

¹⁶⁶Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform**, Ankara, Nisan 2005,s.15

Yasal bir zemin oluşturulurken, sosyal güvenlik kuruluşlarına siyasi otoritenin bakış açısı önem kazanmaktadır. Bu kurumların özerk olması ya da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı bir kuruluşu olması oldukça önemlidir. Bir kurumun kuruluş kanununda o kurumun “...*kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi...*” olduğunun yazılı olması o kurumun özerkliğini göstermemektedir. Siyasi otorite, 1999-2002 döneminde, sadece SSK için 9 Kurum Başkanı, 15 Genel Müdür Yardımcısı atamıştır. Üst kademede, idare ve yönetimde istikrarın olmaması bu kuruluşlar için ne kadar zararlıysa, personelin unvan değişikliklerinde de hiçbir objektif ve geçerli kıstasın bulunmaması ve kadrolara niteliklerine uygun atamalar yerine mevzuata aykırı olarak uzun süreli vekaleten atama, tedviren görevlendirme veya uzun süreli geçici görevlendirmelerin tercih edilmesi o kadar zararlı olmaktadır. Bu nedenlerle, sosyal güvenlik kuruluşlarında yapılacak atamaların objektifliği yapılacak yasal düzenlemede özellikle dikkat edilmesi gerekli hususlardandır. Çünkü her alanda olduğu gibi sosyal güvenlikte de liyakat esasına göre atama Kurumun verimliliği ve kaliteli hizmetin ön koşuludur.

2. Tek Ayaklı Sistemden Çok Ayaklı Sisteme Geçiş

Artık dünyada sosyal güvenlik alanında tek ayaklı sistemler süresini doldurmuş olup, yeniden yapılanan sistemlerde Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi eski sosyalist ülkelerin yanı sıra, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, İsveç gibi AB üyesi ülkeler de dahil bir çok ülkede iki veya üç ayaklı sistemler tercih edilmektedir. Ülkemizde de sistemin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili öneriler, genel olarak uzun dönemde tek katmanlı bir sistemden iki katmanlı, karma bir sisteme geçilmesi gerekliliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ülkemizin yapısına daha uygun olacağı savunulan iki ayaklı sosyal güvenlik sisteminde; birinci ayakta mevcut sosyal güvenlik kurumları SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur revize edilerek korunacak, ilk ayak tanımlanmış fayda esasına göre işleyen yeniden yapılandırılmış bir dağıtım sistemine dayanacaktır. Birinci ayak kurumları oluşturan sosyal güvenlik kurumlarının siyasi iktidarın müdahalesinden arınmış, özerk bir hale getirilmesi, sistemin işlerliğini artırmak açısından önemlidir. İkinci ayak ise çalışan ve işverenlerin gönüllü tasarruf hesaplarına dayalı olacaktır. İkinci katmanda, oluşacak bireysel tasarruflar uzun vadeli fon birikimleri yaratarak, aynı zamanda sermaye ve hisse senedi piyasalarının da gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Boyutu ve kapsamı herkesçe farklı algılanan ve ekonominin ve toplumsal düzenin değişen koşullarına uyum kabiliyeti düşük, hantal bir dev organizasyona dönme tehlikesini de bünyesinde barındıran sosyal güvenlik kurumlarının aynı çatı altında birleştirilmeleri projesinin hayata geçirilmesinden önce, bu şekilde çok ayaklı bir sisteme geçiş, sosyal güvenlik sistemimizin sorunlarını hafifletecektir.

3. Tek Çatı Altında Toplanma

Bilgi çağının eşiğinde bulunduğumuz bu dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin bir yol ayrımına geldiği ve yeniden yapılanma ihtiyacı içinde olduğu açıktır. Bu yeniden yapılanma gereksiniminin giderilmesine yönelik köklü önerilerden birisi de, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasıdır.

Tek çatı altında toplanabilme düşüncesi ilk bakışta olumlu görünse de, her kurum açısından, her sigorta kolu açısından, işveren, çalışan, devlet olmak üzere her taraf açısından ayrı ayrı gelir ve gider dengelerinin belirlenmesi, finansmanının ve aktüerya hesaplarının yapılması ve demografik yapının da dikkate alınması gerekmektedir.

Önceki bölümde değinilen gerekçeler çerçevesinde, ülkemiz sosyal güvenlik sisteminin bugünden yarına bu şekilde köklü bir değişiklikle “tek çatı” altında toplanmaya uygun olmadığı, öncelikle bazı iyileştirici aşamaların yaşama geçirilmesi, sistemin iyileştirilmesi ve “tek çatı”nın uzun vadeli hedef noktası olması gerektiği açık bir durumdur. Bu çerçevede bir tek kurum bünyesinde, tüm sosyal sigortacılık hizmetlerinin verilmesi yerine, ilk önce kurumlar aynı üst yönetime bağlanarak bir geçiş süreci başlatılmalıdır. Böylelikle, mevcut sistemin dağınıklığından ortaya çıkan kaynak israfı ve koordinasyon eksikliği önlenmiş olacaktır. Norm birliği sağlandıktan sonra uzun vadeli tek çatı altında birleşme yönünde adımlar atılabilir. Bunun için, sosyal güvenlik kurumlarının öncelikle, “Sosyal Güvenlik Kurumları Başkanlığı” çatısı altında toplanması sağlanmalıdır. Böylece, tüm sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması hem idari ve mali tasarrufları artıracak, hem de uzun vadede norm ve standart birlikteliği sağlanacaktır. Halen, aynı il sınırları içinde hem SSK Sigorta İl ve Sigorta Müdürlükleri hem Bağ-Kur İl Müdürlükleri ve şube müdürlükleri hem de Emekli Sandığı Bölge Müdürlükleri ile irtibat büroları için ayrı binalar, ayrı personel, ayrı demirbaş ve diğer giderler yapılmaktadır. Tek çatı altında birleştirildiği takdirde bina, personel ve diğer giderlerde önemli oranda tasarruflar sağlandığı gibi, bu

kurumların birbirleri ile iletişimsizliğinden kaynaklanan mükerrer ödeme ve giderler ile kayıt dışı çalışma ortadan kaldırılacak ve her üç kurum için ayrı ayrı yapılan ve yapılması düşünülen otomasyon giderlerinden de çok önemli oranda tasarruf sağlanacaktır.

Ayrıca, sosyal güvenlik sistemi için (SPK, BDDK benzeri) bir üst kurul oluşturularak, sistemin siyasi etkiden arındırılması ve sosyal güvenlik kurumlarının sosyal sigortacılık ilkelerine göre etkin ve verimli hizmet vermeleri sağlanabilecektir.

“Tek çatı” uygulaması, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali kriz tehlikesinin uzun vadeli bir mali rehabilitasyon planı çerçevesinde tamamen bertaraf edilmesinden; sağlıklı ve güvenilir bir veri ve kayıt sistemi oluşturulmasından sonra, ekonomik gelişmenin yüksek olduğu dönemlerde gündeme getirilmelidir. Bu kuruluşlar, öncelikle tüm kesimleri kapsayacak şekilde yaygın hizmet verebilir norm ve standarda kavuşturulmalı; fon yönetimleri profesyonel ve özerk olmalı, yapılan işle amaca uygun bir kadro ve iş akışı oluşturulmalı, sosyal güvenlik kurumlarının etkili bir mali denetime ve aktüeryal yapıya kavuşması için yatırım yapılmalıdır. “Tek çatı” uygulaması ancak bu tür iyileştirme çalışmalarının sonuçları alındıktan sonra, kendisinden bekleneni verebilecektir.

4) Genel Öneriler

- Bugün sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri sosyal güvenlik kurumlarının birbirinden çok farklı norm ve standartlara sahip olmasıdır. Gerçekten, ülkemizde SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve özel sandıklar kapsamına aldıkları kişilere değişik haklar tanımakta ve farklı hizmetler sunmaktadırlar. Bu farklılıklar toplumun bazı kesimlerinin değişik koşullar altında sosyal güvenliklerinin sağlandığını göstermekte ve sorunlara yol açan uygulamalara sebebiyet vermektedir. Bu durum kurumların birbirlerini emsal göstermek suretiyle giderek daha fazla mevzuat değişikliğine gitmelerini adeta teşvik etmekte, sistemdeki karmaşıklık her geçen gün artmaktadır.

Söz konusu norm ve standart farklılıklarını azaltmaya yönelik olarak süregelen değişiklik çalışmalarından biri de, son zamanlarda diğer iki sosyal güvenlik kurumundan çok daha fazla finansman açığı vermekte olan Emekli Sandığı’nda da emeklilik yaşının diğer sosyal güvenlik kuruluşları ile paralel hale getirilmesidir. Bu

düzenleme emeklilik yaşı konusunda düzenlemede norm birliğini tesis etmekle birlikte, devlet memurlarına yönelik emeklilik düzenlemesinin kamu personel rejiminin bir uzantısı olması nedeni ile emekli aylıklarının hesaplanması, prim matrahları gibi aktüeryal dengenin temel unsurları olan parametrelerde değişiklik yapılmadığından eksik kalmıştır. Bu nedenle, norm ve standart birliğinin tam olarak tesisi amacıyla, sosyal güvenlik kuruluşları arasında prim matrahları, maaş hesaplama kriterleri gibi aktüeryal dengeye yönelik parametrelerde de paralellik sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik sistemi içinde faaliyette bulunan kurumların farklı bakanlıklara bağlı olarak çalışması da, kurumlar arasında norm ve standart birliği ve eşgüdüm sağlanmasını önlemektedir. Kurumların uygulamada özerk bir yapıya sahip olmamaları, ağır işleyen bürokratik bir yapıya yol açmakta, hizmetlerin hızlı ve etkin bir tarzda verilmesini önlemektedir. Özerkliğin olmayışı personel rejimiyle ilgili sorunları da beraberinde getirmekte, yeterli sayıda uzman personel alımına ve bunun gerektirdiği ücret ayarlamalarının yapılmasına da varolan yapı olarak vermemektedir. Söz konusu kurumların personel eksikliğinin yanı sıra bilgisayar donanımı açısından da eksiklikleri vardır. Bütün bu etkenler, denetim faaliyetlerinin yetersiz olmasıyla, gerek sigortalı gerekse prim kaçaklarının önlenememesiyle sonuçlanmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşları arasında hem en üst seviyede, hem de icra organı olan taşra teşkilatları seviyesinde sağlanabilecek koordinasyon ve işbirliği sosyal güvenlikte dağınıklığın getirdiği kaynak israfını önleyebilecektir. Yurttaşlara sosyal güvenlik numarası verilmek suretiyle, bütün hayatları boyunca sosyal güvenlik kurumları ile olan ilişkiler bu numara yardımıyla takip edilebilecek, böylece sosyal güvenlik kuruluşlarının fiziki teşkilatlarından ortak olarak faydalanmaları mümkün olabilecektir. Bu çerçevede herkesin tek bir vatandaşlık, vergi ve sosyal güvenlik numarasına sahip olması sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik kurumlarının tüm işlemlerinin bilgisayar ortamında yapılması için, tam otomasyona geçilmesi sağlanmalı, çapraz kontrollerin yapılabilmesi için Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Nüfus Müdürlükleri ve sosyal güvenlik kurumları ile otomasyon alanında iletişimin sağlanabileceği bir altyapı kurulmalıdır.

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüerya dengesini bozan, sigortalıların prim ödeme alışkanlıklarını olumsuz etkileyen borçlanma ve af yasalarından kaçınılmalı,

kesinlikle bir daha borçlanma ve af yasası çıkartılmamalı, böylece kayıt altındaki sigortalıların haksızlığa uğraması engellenmelidir.

- Sosyal güvenlik rezervleri enflasyon karşısında eritilmiş olduğu için, gelirleri ağırlıklı olarak primler ve Hazine yardımlarından oluşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın; orta ve uzun dönemde kayda değer yatırım gelirlerine kavuşarak, primlere ve devlet yardımına bağımlılığının azaltılması sağlanmalıdır. Kurumlarının mevcut yatırımları gözden geçirilerek, verimlilikten uzak müessese ve iştiraklerin elde çıkarılması, bu yolla ulaşılan fonlar bankalar, sigorta şirketleri, bireysel emeklilik şirketleri ve fonları gibi mali kuruluşlarda olduğu gibi profesyonel fon yönetimi ilkeleri çerçevesinde uzun vadeli stratejilere göre değerlendirilmelidir. Kurumların malvarlığında bulunan özel sektör tarafından kiralanmış bulunan gayrimenkuller menkul kıymetleştirilmeli, Gayrimenkul Yatırım Fonu'na dönüştürülmeli, verimli olmayanlar elden çıkartılmalı, elde tutulanlar piyasa rayiç değeri üzerinden kiraya verilmeli, otel vb gayrimenkullerin kurumlar tarafından işletilmesine son verilerek bunların profesyonel ellere teslimi sağlanarak etkin bir varlık yönetimi stratejisi oluşturulmalıdır.

Kıdem tazminatlarının tamamının veya bir kısmının yatırım fonları yoluyla değerlendirilmesi, vakıf ve sandıkların üyeleri adına yönettikleri varlıkların yatırım fonu modeli çerçevesinde değerlendirilmesi ve orta ve uzun vadede kamu sosyal güvenlik kurumlarının bir kısım fonksiyonlarının fonlu sistemler yoluyla özelleştirilerek rekabete açılması da uzun vadede düşünülmesi gereken bir çıkış yolu niteliğindedir.

Ayrıca bir Sosyal Güvenlik Bankası kurularak, sosyal güvenlik kurumlarının finansman ihtiyaçları bu yolla karşılanabilir, böylelikle kurumların fonları burada değerlendirilerek, profesyonel fon yönetimi ile etkinlik sağlanabilecektir.

- Sosyal Yardım Zammı gibi prim karşılığı olmaksızın yapılan ödemeler sosyal güvenlik kurumlarını zor duruma sokmakta, mali durumlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle prim karşılığı olmayan hizmetler ya verilmemeli, ya da bu hizmet ve ödemeler prim karşılığı verilmeli veya Sosyal Yardım Zammı ödemesi gibi ödemelerde devlet sorumluluğunu titizlikle yerine getirmeli, yardımın herkese değil, sadece tespit edilen muhtaç kimselere dağıtımı gerçekleştirilmelidir.

- Sigortalılara verilen hakların tam anlamıyla uygulamaya sokulması ve bu hakların iyileştirilmesi için prim tahsilatının hızlandırılması gerekir. Batı ülkelerindeki sosyal güvenlik sistemlerinde devlet, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak, sosyal sigortaların finansmanına pek çok yöntem çerçevesinde katılmaktadır. Ülkemizde ise sistemin finansmanına hiçbir katılım söz konusu değildir. Bugün Devlet, sigortanın finansmanına işçi ve işveren kesimi gibi prim ödeyerek doğrudan doğruya katkıda bulunmamakta, sadece kuruluş masraflarını karşılama, işlemlerini vergi ve harçlardan muaf tutma şeklinde dolaylı yoldan iştirak etmektedir. SSK primleri işçi, özellikle de işveren üzerinde aşırı bir yük haline gelmiştir. Devletin sisteme katkısı sağlanmalıdır. Ancak, Devletin katkısı sosyal güvenliğin finansman açıklarının kapatılması şeklinde değil, sürekli ve sistematik katkı şeklinde olmalıdır. Böylece işçi ve işverenin prim yükünün azalması ile birlikte kayıt içi istihdamın özendirilmesi de sağlanmış olacaktır.

Devletin sisteme katkısı sağlanırken, sadece primlerini düzenli ödeyen işverenler için devlet katkısının işlerlik kazanacağı, işverenlerin primlerini süresinde ödememesi durumunda devlet payının da işveren tarafından ödeneceği bir sistem kurulmalı, böylece hem prim tahsilat oranı artırılmalı, hem de ulusal ve uluslararası düzeyde rekabet gücü ve buna bağlı istihdam artırılmalı ve kayıt dışına kaçış önlenirken, sosyal güvenlik şemsiyesi yatay olarak genişletilmelidir.

Bu bağlamda, prim oranlarının da kademeli olarak ve zamana yayılarak azaltılması gerekmektedir. Zira ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarına kesilen prim oranları dünya ortalamasının oldukça üzerinde olup, bu durum işverenleri sigortalı işçi çalıştırmaktan caydırmakta, kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Ayrıca yüksek primler yarattığı ek maliyetle şirketlerin dış rekabet şansını da düşürmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin öncelikli hedeflerinden biri kapsamı genişletmek yani sigortalı sayısını artırmak olduğuna göre, bu hedefe ulaşabilmek için prim oranlarını, kademeli olarak aşağıya çekmek gerekmektedir.

Öte yandan, söz konusu prim oranlarında, 06.02.2004 tarih ve 25365 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5084 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” hükümlerine paralel şekilde, bölgeler arasında farklılaştırmaya gidilmesi de ülkemizde coğrafi bölgeler arasındaki mevcut ekonomik kalkınma farklılıklarının elimine edilmesi ve

kalkınmada geri kalmış bölgelerimizde yatırım ve istihdam koşullarının gelişimi açısından dikkat çekici bir teşvik unsuru olabilecektir.

- Kayıt dışı istihdamın önlenmesini ya da etkilerini azaltmak için;
 - Üretime bağlı ücretin işgücü maliyeti içindeki payın büyütülmesi, yan ödeme kalemlerinin artırılmaması, mevcut yan ödemelerin ücrette birleştirilmesi,
 - Çalışanlara yapılan ödemelerin fiili çalışma saatleri ile ilişkilendirilmesi ve tüm ödemelerde fiili çalışma saatlerinin esas alınması,
 - Ekonomik ve sosyal yönden, net ücret/işgücü maliyeti oranı kritik bir role sahip olduğundan, büyümenin hızlandırılması, istihdamın artırılması, işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesi ve çalışma barışının tesisi için özellikle sanayi işletmeleri açısından net ücret/işgücü maliyeti oranının yüksek bir seviyede bulunması ve artırılması,
 - Ücretler üzerindeki vergi yükünün azaltılması için, özel indirimün yükseltilmesi,
 - Ücretlilerin vergi yükünün azaltılması için sağlık, eğitim, konut gibi giderlerinin vergi matrahından düşürülmesi uygulamasına geçilmesi,
 - İstihdama ilişkin yükümlülüklerle dair bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, azaltılması ve kolaylaştırılması,
 - Özellikle, SSK hizmetlerinin başta sanayi bölgeleri olmak üzere, küçük sanayicinin ayağına götürülmesi, buralara hizmet bürolarının açılması,
 - Sigortalılık bilincini geliştirecek etkili tanıtım ve eğitim faaliyetlerinde bulunulması,
 - SSK'ya kayıt, prim ödeme gibi işlemlerin basitleştirilmesi,
 - Organize sanayi bölgelerinin sayısının artırılması,
 - Özel sigortacılığın teşviki açısından işveren tarafından yapılan ihtiyari sigorta primi ödemelerinin, Gelir Vergisi Kanunu'nda değişiklik yapılarak, gider olarak yazılabilesine olanak tanınması gerekmektedir.

• Devletin sosyal güvenlik sistemindeki yükünü hafifletebilmek için Bireysel Emeklilik Sistemi gibi devletin rolünün denetim ve teşvik ile sınırlı olduğu, bağımsız yapıda tamamlayıcı sosyal güvenlik sistemleri teşvik özendirilmeli, toplum bu konuda bilinçlendirilmelidir. Zorunluluk esasına dayanan kamu sosyal güvenlik programlarına ek programlar olan bu tür tamamlayıcı sosyal güvenlik programları, kişileri kendi sosyal

güvenlikleri için daha fazla fedakarlıkta bulunmaya özendirmekte, kamu sosyal güvenlik programları üzerindeki talep baskısını azaltarak bu kurumlara yönelik müdahalelerin önlenmesine yardımcı olmakta, ayrıca tasarruf eğilimini güçlendirme ve sermaye birikimi yoluyla dolaylı da olsa ekonomiye olumlu katkıda bulunmaktadır. Türk sosyal güvenlik sisteminin hukuki altyapısı bütün nüfusu kapsama alacak şekilde düzenlenmiş olmasına rağmen, mevcut sosyal güvenlik kurumlarının sosyal güvenlik garantisi yetersiz kalmakta, bu durum tamamlayıcı programlara olan ihtiyacı artırmaktadır.

- İşsizlik sigortası, aile yardımları ve malullük yardımları gibi gelir desteği sağlamaya yönelik pasif politikalar yerine, bireyleri işgücü piyasasında aktif olarak tutmayı amaçlayan mesleki eğitim, yeniden eğitim, rehabilitasyon olanaklarının artırılması, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi, yeni istihdam yaratan işletmelerin teşvik edilmesi gibi politikaların tercih edilmesi gerekmektedir.

- Sosyal güvenlik kurumları, artık hastane işletmeciliği, ilaç ve tıbbi malzeme üreticiliği, rant tesisi işletmeciliği gibi özel uzmanlık gerektiren hizmet alanlarını bırakarak, sosyal sigortacılık hizmetlerine odaklanmalıdır.

- Yurtdışında çalışan işçilerimizin sosyal güvenlik hakları ilgili ülkelerde yapılacak yeni anlaşmalarla garanti altına alınmalı, işçilerin kesin dönüş şartı aranmaksızın emekli olmaları sağlanmalı, genel olarak vatandaşlarımızın göç ettikleri ülkelerde sosyal güvenlik haklarının ülkemizde de geçerli olmasını sağlamak amacıyla ilgili ülkelerle sosyal güvenlik anlaşmaları yapılmalıdır.

- Sosyal güvenlik sisteminin ikinci büyük açık veren sigorta branşı olan ve gelecekte daha büyük açıklar yaratma eğilimi gösteren sağlık alanında, genel sağlık sigortası sistemine geçilmeli, sağlık hizmetleri sosyal güvenlik kurumlarından ayrılarak kurulacak Sağlık Finans Kurumunun yönetimine devredilmelidir. Ayrıca, maliyet etkinliği sağlamak amacıyla, aile hekimliği sistemi vasıtasıyla sevk zinciri sistemi sağlanmalı, profesyonelce yönetilen sağlık tesisleri devreye girmeli, sağlık hizmetlerinden küçükler ve muhtaçlar ücretsiz olarak yararlanmalıdır.

SONUÇ

Gelişmiş ülkelerde yaşanan sorunlarla gelişmekte olan ülkelerde yaşanan sorunlar ve bu sorunların kaynakları açısından farklılıklar bulunmakla beraber, sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yaşanan sorunlar sadece Türkiye'ye özgü sorunlar olmayıp, hemen hemen tüm ülkelerde benzer sorunlar yaşanmaktadır. Bugün gelinen noktada, sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin çözüm önerileri ortak noktalar taşımakta, yine her ülkenin başlangıç noktası ve hedefi farklı olmaktadır. Örneğin, çözüm yollarından biri kabul edilen tek ayaklı sistemlerden çok ayaklı sistemlere geçiş uygulamasında, devletin sosyal güvenliğe katkısının ve yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının yüksek olduğu, herkese asgari ve yeterli bir gelir garantisinin sağlandığı gelişmiş ülkelerde tartışmalar ve çözümler bireysel tasarrufa dayalı özel sigortacılık uygulamalarının yaygınlaştırılması, devletin katkısının zaman içinde azaltılması ve emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi konular etrafında şekillenmektedir. Öte yandan, bu koşulların henüz sağlanmadığı, devletin sosyal güvenlik sistemine katkısının yetersiz ya da hiç olmadığı ülkelerde, ilk aşamada var olan sistemlerin yeniden yapılandırılarak iyileştirilmesi önerilmektedir.

Türkiye açısından, sistemin sorunları yapılan birçok çalışma sonucunda tespit edilmiş, çözüm önerileri getirilmiş, çeşitli reform çalışmaları yapılmış, ancak sistemin sorunlarını çözebilecek köklü değişiklikler yapılamamıştır. Sonuca ulaşacak kapsamlı çalışmaların yapılamaması, ya da sürüncemede bırakılması sorunların ağırlaşmasına ve alınması gereken önlemlerin sertleşmesine yol açmış, sistemi iflas noktasına getirmiştir.

Türkiye vergi, sosyal güvenlik veya KİT sistemlerini kurarken, piyasayı ihmal edip bürokrasi ve planlamaya güvenmesinin, yani ilke olarak devletçiliği tercihinin bedelini, geri kalmışlık, yoksulluk ve işsizlik olarak ödemektedir. Küreselleşen bir dünyada, merkezileştirilen ve yasal kamu tekeli türünden sosyal güvenlik sistemlerine, istihdam vergilerinin artırılarak sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sağlanmasına, kayıt dışılığın kovuşturularak caydırılmasına, bürokratik denetimin artırılmasına, yani zora yer yoktur.

Mevcut sistemi iyileştirmeden, altyapısı hazırlanmadan ne tek yasal düzenleme, ne çok ayaklı sistem ne de tek çatı altında toplama sistemin iflasını engelleyemeyecektir. Olması gereken, öncelikle sistemin finansman açıklarını düşürmek ve her türlü haksız rekabet koşulunu ortadan kaldırmak, kayıtlı çalışan

sayısını arttırarak, aktif/pasif dengesini sağlamaktır. Bunun gerekleŒebilmesi için; prim yükünü hafifletici, prim tahsilatını arttırıcı düzenlemelere, tahsil edilen primlerin aėdaŒ finansman teknik ve ilkelerine uygun değerlendirilmesine, etkin denetim yoluyla kayıt dıŒı sektörü kayıtlı ve takip edilebilir hale getirebilecek tedbirlerin bir an önce alınmasına, ayrıca kayıt dıŒı istihdama karŒı alıŒanların desteğinin sağlanması ve bu konuda ciddi bir kamuoyu oluŒturulmasına gereksinim bulunmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi özellikle yoksulluğa karŒı bir güvenlik Œemsiyesi olarak kurulmalı ve bireysel sorumluluk esas alınarak, asgari bir geçim düzeyinin sağlanması hedeflendiği bir yapı oluŒturulmalıdır. Muhtaların sosyal güvenliğini sağlayan, aslında devlet değil, prim veya vergi ödeyen diğer yurttaŒlar olduğuna göre, bireyler bunun bilincinde olarak kendi sorumluluklarını, toplumun, yani diğer bireylerin sırtına yklememelidirler. Güvenlik ağı yaklaŒımı, geçici bir süreyle ve yoksulluk sınırı altında kalanlara hitap ettiğinde bir anlam taŒımakta, aksi halde oluŒan finansman yükü katlanılmaz boyutlara ulaŒmaktadır. Bireyler kendisine ve topluma karŒı sorumluluk duygusu hissetmeli, mümkün olduğunca baŒkalarına yk olmamak için alıŒmalı ve sosyal güvenliği zorunlu durumlarda geçici bir sigorta olarak kabul etmelidir.

Sonuçta, birçok baŒka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir üzüm ve zmde baŒarı siyasi otoritenin tercihine ve toplumun sağduyusuna, yani “insan” unsuruna dayanmakta olup, bir silsile halinde eğitim seviyesi, toplum bilinci ve ekonomik kalkınma kulvarlarında beklenen seviyeye ulaŒılmasının zme giden yolda sıçrama yaratacak can damarları olacağı inancıyla her zaman önceliğin bu alanlarda bekleneni yakalamakta olduğu dŒnlmektedir. Eğitim seviyesi, toplum bilinci ve ekonomik kalkınmada istenilen düzeye gelindiğinde, sosyal güvenlik sistemimizle ilgili sorunlar da dahil olmak üzere, toplum olarak üstesinden gelinemeyecek sorunumuzun kalmayacağı dŒnlmektedir.

KAYNAKÇA

AKALIN Güneri, “Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Liberal Düşünce, Cilt:5, Sayı:18, Bahar-2000

AKALIN Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi SBF Yayın No:554, II. Baskı, Ankara, 1986

AKBULAK,Sevinç, Yavuz AKBULAK, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Sorunlar ve Alınması Gereken Önlemler**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu, Ekonomik ve Mali Araştırmalar Yarışması,Ankara, 2004

AKGÜÇ, Öztin, **Ekonomide Gerçeği Arayış**, Bağlam Yayınları:35, İstanbul, Nisan 1991

AKTAN Coşkun Can, **Özelleştirmenin Neresindeyiz?**, TİSK İnceleme Yayınları:24, Yayın No:186, Ankara, Haziran 1999

AKYILDIZ Hüseyin, “Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:14, Sayı:2, İzmir, 1999

AKYILDIZ, Hüseyin, **Sosyal Güvenliğin Özelleştirilmesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1995

ALPER Yusuf, “Sosyal Güvenlikte Yeni Bir Adım: Bireysel Emeklilik”, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:2, Cilt:16, Mart-2002

ARIN Tülay, “Sosyal Sigorta Değil, Sosyal Güvenlik Sistemi: Sosyal Riskler, Sosyal Haklar ve Sosyal Güvenceler”, 2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No: 2002/2, İstanbul, 2002

ASPALTER Christian, “**Des Modèles Singuliers D’État-Providence: Singapour Et Hong Kong**”, RCSSP (Research Center On Societal And Social Policy) Research Paper Series No:1, Hong Kong, 2001

AYDIN Ufuk, “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme: Sebepler ve Uygulamalar”, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:5, Cilt:12, Eylül-1998

AYDIN Ufuk, **Sosyal Güvenlik Sorunlarının Çözümünde Özel Sigortalar**, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayın No:156, Eskişehir, 1999

BAŞOL,Koray,Türkiye Ekonomisi, Anadolu Matbaası, 2001

BOZER,Ali, **Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1963

CEVİZOĞLU M. Hulki, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Yayıncılık, İstanbul, 1989

ÇAKICI, Şener; **Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Sorunları ve Ekonomik İstikrar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa 2001

ÇELEBİ A. Kemal, **Kamu Ekonomisi Analizi: Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü Sorunu**, Emek Matbaası, Manisa, 2000

ÇELİK Abdulhalim, **Küreselleşme Sürecinde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Dönüşümü ve Türkiye**, KAMU-İŞ Yayını, Ankara, 2002

ÇELİKOĞLU İlyas, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayın No:2355, Ankara, Eylül 1994

ÇETİNTAŞ Hakan, "Türkiye'de Kayıtdışılığın Fayda-Maliyet Analizi", Çimento İşveren Dergisi, Sayı:5, Cilt:17, Eylül 2003

ÇİFTÇİOĞLU, Ayşe, **Vakıf Statüsündeki Sigorta Sandıklarının Türk Sosyal Güvenlik Sistemi İçindeki Yeri**, , Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 1998

ÇUBUK, Ali, **Sosyal Güvenlik Kurumları**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1982

ÇUBUK, Ali, **Sosyal Politika**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1979

D.P.T, IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Sosyal Güvenlik Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1979

D.P.T, V.Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Sosyal Güvenlik Yayın ve Temsil Dairesi Yayınları, Ankara, 1988

D.P.T, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Sosyal Güvenlik ve Sağlık Hizmetleri Rasyonalizasyonu Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü Matbaa Birimi, Ankara, 1992

D.P.T, VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Sosyal Güvenlik Yayın ve Temsil Dairesi Yayınları, Ankara, 2000

DAĞALP, Namık, "Bireysel Emeklilik Sistemi: Son Gelişmeler ve Beklentiler", Banka, Mali ve Ekonomik Yorumlar Dergisi Bireysel Emeklilik ve Son Gelişmeler Semineri, İstanbul, 05 Nisan 2002,

DANACI,Güngör Gündoğan ,**Sosyal Sigortalar Kanunu'nun Yapısı-Sorunları ve Bu Sorunlara Çözüm Önerileri**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2001

DERELİOğLU Deniz, “Türkiye’de Özel Emeklilik Fonu Uygulamaları”, TÜGİAD, “Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler” Konulu Bilimsel Eser Yarışması Birincilik Ödülü, Ankara, Nisan 2001

DEVİRİM, Fevzi, **Kamu Maliyesine Giriş**, Anadolu Matbaacılık, İzmir,1996

DİLİK Sait, **Türkiye’de Sosyal Sigortalar: İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, II. Baskı, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayın No:99, Ankara, 1972

DİLİK, Sait, **Türkiye’de Sosyal Sigortalar-İktisadi Açıdan Bir Tahlil Denemesi**, Ayyıldız Matbaası AŞ.,Ankara, 1972

DUYGULU, Ercan , Pınar PEHLİVAN , **Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunu ve Çözüm Önerileri** , Maliye Hesap Uzmanları Vakfı , Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu, Ekonomik ve Mali Araştırmalar Yarışması,Ankara, 2004

DUYGULU, Ercan: “Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar Kurumu”, **İş ve Hukuk**, Yıl 30, Sayı 248, Ağustos-Eylül 1995

EDWARDS, Sebastian , (Çeviren: Yavuz AKBULAK), **Kamu Kesimi Açıkları ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Makro Ekonomik Denge**, NBER Paper Series 5407, Cambridge, Massachusetts, USA ,Ocak 1996

EGELİ Haluk, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, İzmir, Eylül, 2003

EKER,Ayça, **Kamu Kesiminin Sınırlarının Belirlenmesinde Alternatif Mali Politikalar**, D.E.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Üniversitesi, İzmir,1997

EKİN Nusret, ALPER Yusuf, AKGEYİK Tekin, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi’nde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İTO (İstanbul Ticaret Odası) Yayın No:1999-69, İstanbul, 1999

ERÇEL, Gazi, “Türkiye’nin Dış Kredibilitesini Yükseltmek İçin Gerekli Yaklaşımlar”, TCMB-İSO, 26 Mart 1997

ERGENEKON Çağatay, **Emekliliğin Finansmanı: Global Uygulamalar Işığında Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Modeli Önerisi**, TÜGİAD Ekonomi Ödülleri 2000, “Dünya’da Özel Emeklilik Fonları Uygulamaları ve Ülkemiz İçin Öneriler” Konulu Bilimsel Eser Yarışması, Birincilik Ödülü, İstanbul, 2001

ERGENEKON Çağatay, **Sosyal Güvenlik Sistemleri Bağlamında Özel Emeklilik Uygulamaları: Türkiye’deki Gelişime Global Perspektifte Bir Bakış**, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması 1998, İstanbul, 1998

EROL Ahmet, A. Ercan YILDIRIM, **Tüm Yönleriyle Bireysel Emeklilik Sistemi**, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003

ERÖZ,Azmi, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Birleştirilmesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1988

ERSAN,Gürbüz, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik**, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını, İstanbul,1987

EUROPEAN CENTRAL BANK, “**Monthly Bulletin**”, Juin 2000

EVİRGEN, Yakup, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır 1998

EZEN,Şükrü ,**Sosyal Güvenlik Yelpazesinde Özel Sigorta Sandıklarının Yeri ve Geleceği**, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi ,İzmir, 1994,

FİŞEK.,A.Gürkan, **Sosyal Devletsiz Bir Sosyal Devlet**, [http:// www.fisek.org.tr,.s.1](http://www.fisek.org.tr,.s.1). (Erişim:11.12.2001)

GILLION, Colin, **Social Security and Social Protection In The Developing World** MONTHLY LABOUR REVIEW, Eylül, 1994

GÜRCAN, Mustafa, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, 1996.

GÜRER,Gülay, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Örgütlenmesi**, Hacettepe Üniversitesi Mezuniyet Sonrası Eğitim Fakültesi, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara,1981

GÜVEN,Ramazan, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik**, Türk Dünyası Araştırma Vakfı Yayını, İstanbul,1997

GÜZEL, Ali, Ali Rıza OKUR , **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yenilenmiş 9. Bası, Beta Basım A.Ş., Hukuk Dizisi:521, İstanbul, Ekim 2003,

GÜZEL, Ali, A.Rıza OKUR., **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Beta Yayınları No: 140/63, İstanbul, 1988

Hazine Müsteşarlığı, **Sosyal Güvenlik Raporu** http://www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf,s.4, (Erişim: 5.7.2003)

IŞIK Özlem, “Emeklilik Fonlarına İlişkin Avrupa Birliği Sigorta Sektöründeki Uygulamalar ve Türkiye İçin Model Önerisi”, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Eser Yarışması 1999, İkincilik Ödülü, İstanbul, 1999

İSMMM, “Sosyal Güvenlikte Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılanma Reformu”, İSMMM Paneli, İstanbul, 04 Şubat 2003

KARACAN Ali İhsan, **Liberalleşmenin Niteliği, İçeriği, Sınırları, Fayda ve Mahzurları**, İKV (İktisadi Araştırma Vakfı), “Türkiye Sigortacılığında Liberalleşme” Konulu Seminer, Yayın No:1994/99, İstanbul, 13 Mayıs 1994

KAYNAR, Salim, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansmanı ve Ülkemizde Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulaması**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1993.

KILIÇDAROĞLU, Kemal, “Gündemdeki Reform, Sosyal Güvenlik”, Mali Çözüm, Sayı:48, Temmuz-Eylül,1999

KOÇ,Ö.Faruk, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarında Uygulanan Sosyal Sigorta Normları**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1984

KRAL, Şemsettin, **T.C. Anayasası Çalışma Hayatı İle İlgili Uluslararası Sözleşmeler**, Basisen Yayınları, İstanbul,1987

MAYDELL Bernd Baron Von, “**Değişen Koşullarda Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları ve Yeni Sistem Arayışları**”, “2000’li Yıllarda Sosyal Güvenlik Sistemi”, TÜSES (Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı) Yayın No:2002/2, İstanbul, 2002

MUTER , Naci Birol ve Ramazan GÖKBUNAR, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan, Cilt:XIV, Sayı:1, 1998

MUTER Naci B., A. Kemal ÇELEBİ, Süreyya SAKINÇ, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003

MUTER, Naci Birol, **Türkiye’nin Mali Yapısı (Kurumsal ve Kavramsal Bir Yaklaşım)**, Baskı: Salihli Meslek Yüksek Okulu, Salihli-Manisa, 1996

OECD, “**The Labour Force Participation Of Older Workers**”, Economics Department, May 2004

ORAL A. İlhan, **Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları**, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayın No:174, ISBN: 975-06-0075-4, Eskişehir, 2002

ÖNAL Yıldırım Beyazıt, “Sosyal Güvenlik Bağlamında Özel Emeklilik Fonları, Avrupa Birliği Ülkeleri, Diğer Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Özel Emeklilik Fonu Model Önerisi”, Milli Reasürans Türk A.Ş., Sigortacılık Sektörü Bilimsel Çalışma Yarışması, İstanbul, 1999

ÖNCEL Türkan, **Parafiskal Yükümlülükler**, İstanbul Ün. Yayın No: 3115, İstanbul, 1983

PEKER Ayşe, **Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri**, TBMM Araştırma Gn. Md. Tartışma Tebliği No:9703, Ankara, Aralık 1997

PESTIEAU Pierre, “**The Political Economy Of Redistributive Social Security**”, IMF Working Paper No: WP/99/180, December 1999

RİHARDSON, Henry, **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik** (Çev. Turan YAZGAN), İstanbul Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982

SAYMEN, Ferit H., **Türkiye’de Sosyal Sigortacılığın Gelişme Hareketleri ve Yeni Temayülleri**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fak. Mecmuası, Cilt XVIII, Sayı: 3-4, İstanbul, 1952

SEÇER, Şebnem, “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:1, Sayı:3, 1999

SGK BAŞKANLIĞI, **Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu) Başkanlığı, Taslak Metin, 29 Temmuz 2004

Sosyal Güvenlik, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, ÖİK:604, Ankara, 2001,

SSK, **1997 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No: 607, Ankara, 1997.

SSK, **1998 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No: 614, Ankara, 1998.

SSK, **1999 Faaliyet Raporu**, SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No: 620, Ankara, 1999.

SSK, **1999 İstatistik Yıllığı**, SSK Genel Müdürlüğü, Yayın No: 621, Ankara, 1999.

SSK, **2000 Çalışma Raporu**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 640, Ankara, 2000.

SSK, **2000 İstatistik Yıllığı**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 639. Ankara, 2000.

SSK, **2001 Çalışma Raporu**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 651, Ankara, 2001.

SSK, **2001 İstatistik Yıllığı**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 650. Ankara, 2001.

SSK, **2002 Çalışma Raporu**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 654, Ankara, 2002.

SSK, **2002 İstatistik Yılığ**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 653. Ankara, 2002.

SSK, **2003 İstatistik Yılığ**, SSK Başkanlığı, Yayın No: 670. Ankara, 2003.

ŞEN Ahmet, “**Hükümetin Türk Sosyal Güvenlik Sistemindeki Reforma İlişkin Kanun Taslağının İrdelenmesi**”, Konrad Adenauer Vakfı, Uluslararası Konferans, “Türkiye’de ve Almanya’da Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Reformu”, Ankara, 18-19 Aralık 1997

ŞEN, Murat, “Tanzimat Öncesi (Klasik Dönem) Osmanlı Devleti’nde Sosyal Güvenlik”, <http://www.e-akademi.org/makaleler/msen-1.htm> (Erişim:20.12.2006)

ŞENTÜRK Şenol Serkan, “Özel Emeklilik Fonlarında Vergilendirme ve Fon Yönetimi”, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, Birlik’den Dergisi, Sayı:10, Ekim 2000

ŞİMŞEK, Ferhat, **Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Mali Yapısı ve Sorunları**, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Bursa, 1995.

T.C. Başbakanlık, **Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) Başkanlığı, <http://www.ssk.gov.tr.s.12>, (Erişim: 12.12.2002)

TALAS, Cahit, **Sosyal Ekonomi**, Sevinç Matbaası, Ankara,1983

TALAS, Cahit., Sosyal Ekonomi (İşçilerin Geliri, İşsizlik, İş ve İşveren İlişkileri, Sosyal Güvenlik, Yönetime Katılma), 6.baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983

TANTAN, Saadet, **Sosyal Güvenlik Kapsamında Emeklilik Sisteminde Reform Arayışları ve Özel Emeklilik Fonları**, Beta Yayınları, İstanbul 2001

TANZI Vito, “**Globalization And The Future Of Social Security**”, IMF Working Paper: WP/00/12, January, 2000

TANZI Vito, SCHUKNECHT Ludger, “**Public Spending In The 20th Century: A Global Perspective**”, Cambridge University Press, 2000

TEMEL BRİTANİCA, **Sosyal Yardım Hizmetleri**, Ana Yayıncılık ve Sanat Ürünleri AŞ., İstanbul,1993

TETİK Nevzat, **Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumları ve Sermaye Piyasasındaki Etkinlikleri**, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl:36, Sayı:11, Kasım 1999

TEZCAN,Mahmut, **Eğitim Sosyolojisi**,Ankara Bilim Yayını,Ankara,1983

TİSK, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Yeniden Yapılandırılması**, TİSK İnceleme Yayınları 18, Ankara.1997

TOBB, **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, TOBB (Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği) Yayın No:264, II.Baskı, Ankara, 1994

TOSUNER Mehmet, ARIKAN Zeynep, **Parafiskal Gelirler Parafiskal Kurumlar**, İzmir, 1989

TUNCAY Can, “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, Çimento İşveren Dergisi, Sayı:2, Cilt:14, Mart 2000

TUNÇOMAĞ, Kenan, **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Gür-Ay Matbaası. İstanbul, 1982

TUNÇOMAĞ, Kenan, **Türk İş Hukuku**, Sulhi Gören Matbaası Varisleri Koll.Şti. İstanbul, 1975

TURHAL, Ayşe, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Ekonomik Kalkınma Süreci**, D.E.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Üniversitesi, İzmir, 1994

TURLA, Selahattin., **Sosyal Güvenlik ve Türk Sosyal Sigortacılığı**, Türk Yol – İş Sendikası Eğitim Yayınları, Ay yıldız Matbaası, Ankara, 1977

TÜĞEN Kamil, **Türkiye’de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısı ve Gelişimi**, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 14-18 Mayıs 1994

TÜRKAL Hasan, **Sosyal Güvenliğin Dünya’daki Gelişim Süreci**, Görüşler-Düşünceler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AKP Kurulu Başkanlığı, Tarama Bülteni, Sayı:18, Eylül 1999

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

TÜTÜNCÜ, Enis, “Ulusal Sosyal Güvenlik Sistemi Modeli,”
<http://www.enistutuncu.nom.tr/hedefler/hedef2/hedef24/hedef243>.(Erişim:20.12.2006)

ULUSOY, Ahmet, “Özel Sosyal Güvenlik Sistemi Alternatifi”
http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=241&id=14 (Erişim:20.12.2006)

UŞUN, Ercan, **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Yaşanan Kaynak Sorunu: Uygulanan Parametrik ve Sistemik Reformlar**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, Sosyal Güvenlik Kurumlarının Kaynak Sorunları ve Çözüm Önerileri Konulu, Ekonomik ve Mali Araştırmalar Yarışması, Ankara, 2004

YAZGAN Turan, **Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Meseleleri**, İstanbul, 1981

YEĞİNBOY, E.Yasemin – Bahattin TAYLAN., **Uluslararası Düzeyde Sağlık Sigortası**, Ververiler Sigortacılık Kültür Dizisi 1, İzmir