

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE  
REFORM SÜRECİNİN ANALİZİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Necmi OCAK**

**Enstitü Anabilim Dalı : Maliye  
Enstitü Bilim Dalı : Maliye**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Temel GÜRDAL**

**MART 2012**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNDE REFORM  
SÜRECİNİN ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Necmi OCAK

Enstitü Anabilim Dalı : Maliye  
Enstitü Bilim Dalı : Maliye

Bu tez 15/02/2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

  
Doç. Dr. Temel GÜRDAL


Jüri Başkanı

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

  
Doç. Dr. Fatih SAVAŞAN

Jüri Üyesi

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

  
Yrd. Doç. Dr. Abdurrahman BENLİ

Jüri Üyesi

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Necmi OCAK**

**15.02.2012**

## ÖNSÖZ

Bu çalışmanın biçimsel ve teknik yapısının bilimsel ölçütlere uygunluğunun sağlanması konusundaki yönlendiriciliği ile oluşumundaki değerli görüşlerini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Temel GÜRDAL'a teşekkürlerimi sunuyorum. Çalışma boyunca yardımlarını esirgemeyen Yrd. Doç. Dr. Nurullah ALTUN'a teşekkür ederim. Bu günlere gelmemde en büyük pay sahibi olan annem Fatma OCAK ve babam Ali OCAK'a, her yönden destek olan kardeşlerime ve arkadaşlarıma şükranlarımı sunarım.

**Necmi OCAK**

**15.02.2012**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>v</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>vi</b>
<b>ŞEKİL LİSTESİ</b> .....	<b>viii</b>
<b>GRAFİK LİSTESİ</b> .....	<b>ix</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>x</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>xi</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: SOSYAL DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE İLİŞKİN TEORİK AÇIKLAMALAR</b> .....	<b>4</b>
1.1. Sosyal Devlet Kavramı.....	4
1.1.1.Sosyal Devletin Ortaya Çıkış Süreci ve Gelişimi.....	5
1.1.2.Küreselleşme ve Sosyal Devlet İlişkisi .....	7
1.2.Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenliğin Ortaya Çıkış Süreci .....	9
1.3.Sosyal Devletin Gereği Olarak Sosyal Güvenliğin Amaçları.....	12
1.4.Sosyal Güvenlik Araçları.....	13
1.4.1.Sosyal Yardımlar .....	13
1.4.2.Sosyal Hizmetler .....	15
1.4.3.Sosyal Sigortalar .....	17
1.4.4.Özel Sigortalar .....	19
1.4.5.Özel Sigortalar İle Sosyal Sigortalar Ayrımı.....	20
1.5.Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Kaynakları.....	22
1.5.1. İşçi ve İşverenlerin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaları.....	25
1.5.2.Devlet Katkısı .....	26
1.5.3.Vergiler.....	28
1.6. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yöntemleri.....	29
1.6.1.Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi .....	30
1.6.2.Dağıtım (Pay As-You Go) Yöntemi .....	31
1.6.3.Karma Yöntem.....	33
1.6.4.Kapitalizasyon ve Dağıtım Tekniklerinin Karşılaştırılması .....	33

<b>BÖLÜM 2: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ VE BAZI ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI</b> .....	35
2.1. Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri.....	35
2.1.1. Bismarck (İşçi Sigortası) Modeli.....	35
2.1.2. Beveridge (Halk Sigortası) Modeli.....	36
2.1.3. Karma Model.....	39
2.2. Uluslararası Sözleşmelerde Sosyal Güvenlik .....	39
2.2.1. Atlantik Paktı.....	40
2.2.2. Philadelphia Beyannamesi.....	40
2.2.3. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi.....	40
2.2.4. Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı ILO Sözleşmesi	41
2.2.5. Avrupa Topluluğu (Birliği) Antlaşması .....	42
2.3. Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Genel Durumu .....	42
2.4. Sosyal Güvenlik Sistemlerini Krize Götüren Sebepler .....	43
2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi Krizleri.....	44
2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi Krizleri.....	47
2.5. Sosyal Güvenlik Sistemlerindeki Krizlere Yönelik Çözüm Arayışları.....	49
2.6. Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları.....	52
2.6.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları .....	52
2.6.1.1. Amerika Birleşik Devletleri .....	52
2.6.1.2. Almanya .....	54
2.6.1.3. İngiltere .....	55
2.6.1.4. İsveç .....	56
2.6.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları.....	57
2.6.2.1. Şili .....	58
2.6.2.2. Arjantin .....	60
2.6.2.3. Polonya.....	61
<b>BÖLÜM 3: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE REFORM YOLUNDA ATILAN ADIMLAR</b> .....	63
3.1. 5502 Sayılı Kanundan Önce Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Yapısı .....	63
3.1.1. Emekli Sandığı.....	64
3.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK).....	66
3.1.3. Bağ-Kur .....	68

3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reformun Gerekçeleri .....	70
3.2.1. Yapısal Sorunlardan Kaynaklanan Gerekçeler .....	71
3.2.1.1. Erken Emeklilik Sorunu.....	72
3.2.1.2. Demografik Yapıdaki Dönüşüm.....	76
3.2.1.3. Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılıkları .....	78
3.2.1.4. Fonların Verimsiz Değerlendirilmesi .....	80
3.2.1.5. Kayıt Dışı Ekonomi .....	81
3.2.1.6. Af Uygulamaları .....	84
3.2.1.7. Devlet Katkısının Olmaması.....	88
3.2.1.8. İdari ve Mali Açından Özerk Olmaması.....	90
3.2.1.9. Kapsam Darlığı.....	90
3.2.1.10. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması .....	92
3.2.2. Finansal Sorunlardan Kaynaklanan Gerekçeler.....	94
3.2.2.1. Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması .....	94
3.2.2.2. Prim Tahsilatlarının Yetersiz Kalması.....	95
3.2.2.3. Finansman Krizi ve Bütçe Açıkları .....	97
3.2.2.4. Sağlık Harcamalarından Kaynaklanan Sorunlar.....	101
3.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Süreci .....	104
3.3.1. 4447 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Değişiklikler .....	105
3.3.1.1. Prim Gün Sayısının Artırılması .....	107
3.3.1.2. Emeklilik Yaşının Artırılması .....	107
3.3.1.3. Aylık Bağlama Oranlarının Değiştirilmesi.....	108
3.3.1.4. İşsizlik Sigortası ve Fonu Oluşturulması .....	108
3.3.1.4.1. İşsizlik Sigortası .....	108
3.3.1.4.2. İşsizlik Sigortası Fonu.....	110
3.3.1.5. Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi .....	111
3.3.2. 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Sistemi Kanunu .....	112
3.3.3. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Tek Çatı Uygulaması 115	
3.3.3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri .....	116
3.3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Giderleri.....	119
3.3.3.3. Tek Çatı Uygulamasının Değerlendirilmesi.....	120
3.3.4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu .....	124

3.3.4.1. Sosyal Sigortalar Kapsamında Yapılan Değişiklikler.....	124
3.3.4.1.1. Prim Gün Sayısının Değiştirilmesi .....	126
3.3.4.1.2. Emeklilik Yaşının Artırılması.....	128
3.3.4.1.3. Aylık Bağlama Oranının Değiştirilmesi.....	130
3.3.4.1.4. Prime Esas Kazancın Tespiti ve Prim Oranlarının Düzenlenmesi .....	131
3.3.4.1.5. Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) Uygulaması ..	132
3.3.4.1.6. Devlet Katkısının Oluşturulması.....	132
3.3.4.1.7. Kurumlar Açısından Getirilen Yenilikler.....	133
3.3.4.1.7.1. SSK Açısından .....	133
3.3.4.1.7.2. Bağ-Kur Açısından.....	135
3.3.4.1.7.3. Emekli Sandığı Açısından .....	136
3.3.4.2. Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Yapılan Değişiklikler .....	137
3.3.4.2.1. Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar .....	137
3.3.4.2.2. Kapsam Dışı Kalanlar .....	139
3.3.4.2.3. Genel Sağlık Sigortası Prim Oranları .....	140
3.3.4.3. Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi ve Öneriler .....	143
<b>SONUÇ</b> .....	149
<b>KAYNAKÇA</b> .....	156
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	166



## KISALTMALAR

<b>Bağ-Kur</b>	:	Bağımsız Çalışanlar Kurumu
<b>ÇSGB</b>	:	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>DDK</b>	:	Devlet Denetleme Kurulu
<b>DPT</b>	:	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>GSS</b>	:	Genel Sağlık Sigortası
<b>GSMH</b>	:	Gayri Safi Milli Hasıla
<b>GSYİH</b>	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>KMYKK</b>	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>ILO</b>	:	Uluslar arası Çalışma Teşkilatı
<b>IMF</b>	:	Uluslar arası Para Fonu
<b>OECD</b>	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
<b>SGK</b>	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>SSK</b>	:	Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>TİSK</b>	:	Türkiye İşçi Sendikası Kurumu
<b>TOBB</b>	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>TÜFE</b>	:	Tüketici Fiyatları Endeksi
<b>TÜSİAD</b>	:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1.1</b> : Bazı Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigortaların Başlangıcı.....	18
<b>Tablo 1.2</b> : Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı	23
<b>Tablo 1.3</b> : Bazı Ülkelerde Devletin Sisteme Katkısı .....	27
<b>Tablo 1.4</b> : Ülkelerde Uygulanan Sosyal Güvenlik Planları Ve Finansman Teknikleri	29
<b>Tablo 1.5</b> : Dağıtım ve Kapitalizasyon Yöntemlerinin Farklılıkları.....	34
<b>Tablo 2.1</b> : 1990-2150 Yılları Arasında 60 Yaş Üzeri Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı	44
<b>Tablo 2.2</b> : Ortalama Yaşam Beklentisi.....	45
<b>Tablo 2.3</b> : Dünya Nüfus Dağılımı ve Projeksiyonları.....	46
<b>Tablo 2.4</b> : Bölgelere Göre Orta Üstü Gelir Düzeyindeki Ülkeler (3.706\$ - 11.455\$)	58
<b>Tablo 3.1</b> : Emekli Sandığı Gelirleri .....	65
<b>Tablo 3.2</b> : Emekli Sandığı Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Oranı.....	65
<b>Tablo 3.3</b> : SSK'nın Prim Gelirleri ve Bütçe Transferleri.....	67
<b>Tablo 3.4</b> : SSK Aktif/Pasif Oranı .....	68
<b>Tablo 3.5</b> : Bağ-Kur'un Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Transferleri Hariç) ...	69
<b>Tablo 3.6</b> : Bağ-Kur'a Yapılan Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Dengesi .....	69
<b>Tablo 3.7</b> : Yaşlılık Aylığı Bağlananların Ortalama Yaşı .....	72
<b>Tablo 3.8</b> : Emeklilik Yaşında Yapılan Yasal Değişiklikler .....	74
<b>Tablo 3.9</b> : OECD Ülkeleri Emeklilik Yaşları.....	75
<b>Tablo 3.10</b> : Emekli Aylıklarının Alınan Prime Oranı .....	80
<b>Tablo 3.11</b> : SSK'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları.....	86
<b>Tablo 3.12</b> : Bağ-Kur'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları.....	87
<b>Tablo 3.13</b> : 6111 Sayılı Kanun'da SGK Affının Kapsamı.....	88
<b>Tablo 3.14</b> : Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin ve Özel Kesimin Katılımı .....	89
<b>Tablo 3.15</b> : Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus.....	91
<b>Tablo 3.16</b> : Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk Riski .....	94
<b>Tablo 3.17</b> : Aktif/ Pasif Sigortalı Sayısı.....	95
<b>Tablo 3.18</b> : Yıllar İtibariyle Prim Tahsilat Oranları .....	96
<b>Tablo 3.19</b> : Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gelirleri, Emekli Aylığı ve Sağlık Ödemeleri .....	97
<b>Tablo 3.20</b> : Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri.....	98
<b>Tablo 3.21</b> : Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir-Gider Dengesi .....	99

<b>Tablo 3.22:</b> Sağlıkta Dönüşüm Programı .....	101
<b>Tablo 3.23:</b> Özel Emeklilik Planlarındaki Toplam Varlıklar(Milyar \$) .....	113
<b>Tablo 3.24:</b> Aylığa Hak Kazanma Koşulları .....	127
<b>Tablo 3.25:</b> 4759 Sayılı Kanuna Göre Yıllar İtibariyle Emeklilik Yaşları.....	129
<b>Tablo 3.26:</b> 5510 Sayılı Kanuna Göre Emeklilik Yaşları.....	130
<b>Tablo 3.27:</b> Prim Oranları.....	132
<b>Tablo 3.28:</b> Reformun SSK'lılara Bazı Getirileri .....	134
<b>Tablo 3.29:</b> Reformun Bağ-Kur'lulara Bazı Getirileri.....	135
<b>Tablo 3.30:</b> Aktif Sigortalı Sayısındaki Değişim (Bin Kişi) .....	146
<b>Tablo 3.31:</b> Emeklilik Sisteminin Açık Projeksiyonu (%GSYİH) .....	147

## ŞEKİL LİSTESİ

<b>Şekil 1.1:</b> Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Kıyaslanması .....	21
<b>Şekil 3.1:</b> 5502 Sayılı Kanundan Önce Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Dengesi..	64
<b>Şekil 3.2:</b> Nüfus Piramitleri, 2000-2050 .....	78
<b>Şekil 3.3:</b> Sosyal Güvenlik Kurumunun Organizasyon yapısı.....	118

## GRAFİK LİSTESİ

<b>Grafik 3.1:</b> Emeklilik Programları Aktüeryal Projeksiyonu .....	71
<b>Grafik 3.2:</b> Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü – Ülkeler Arası Karşılaştırma .....	83
<b>Grafik 3.3:</b> Sosyal Hizmet ve Yardımların Yıllar itibariyle Gelişimi.....	93
<b>Grafik 3.4:</b> Sosyal Güvenlik Açıklarının Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerine Oranı	100
<b>Grafik 3.5:</b> Kamu Sağlık Ödemeleri .....	103
<b>Grafik 3.6:</b> Türkiye’de Doğuşta Hayatta Kalma Beklentisi.....	143

<b>Tezin Başlığı:</b> “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sürecinin Analizi”	
<b>Tezin Yazarı:</b> Necmi OCAK	<b>Danışman:</b> Doç. Dr. Temel GÜRDAL
<b>Kabul Tarihi:</b> 15.02.2012	<b>Sayfa Sayısı:</b> xi (Ön kısım) + 166(Tez)
<b>Anabilim dalı:</b> Maliye	<b>Bilim dalı:</b> Maliye
<p>Gelir seviyelerine bakılmaksızın, kişilere belirli sosyal riskler karşısında ekonomik güvence sağlayan sosyal güvenlik, özellikle sanayi devrimiyle beraber daha önemli bir hale gelmiştir. Çünkü makineleşmenin ve sanayileşmenin etkisiyle beraber işçi kesimi çalışma hayatının riskleriyle daha çok karşı karşıya kalmıştır. Bu minvalde atılan ilk adımlar 1880’li yılların Bismarck Almanya’sında gerçekleşmiştir. İşçi kesimini çalışma hayatının risklerinden korumak için zorunlu sosyal sigorta tekniği hayata geçirilmiştir. Devlet tarafından kurulan ve zorunluluk esasına dayanan sosyal sigorta, sosyal güvenlik sisteminin amacını gerçekleştirmede kullanılan en önemli ve etkili araçtır.</p> <p>Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde sorunlar olduğu, bu konuda köklü bir reform ihtiyacının bulunduğu 1990’lardan itibaren daha yoğun bir şekilde dile getirilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansal sorunlar, kamu finansmanı üzerinde oluşturduğu baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemiştir.</p> <p>Bu çalışma sosyal güvenlik sisteminin sorunları çerçevesinde, kişilerin erken yaşta emekliye sevk edilmesi, sürekli çıkarılan af yasaları, kayıt dışı istihdamın çok yüksek seviyelerde olması, toplanan fonların verimsiz alanlarda değerlendirilmesi, sistemin idari ve mali açıdan tam olarak özerk olmaması gibi bu ve buna benzer sorunları incelemeyi ve bu sorunlara çözüm getirmek amacıyla gerçekleştirilen reformları analiz etmeyi amaçlamaktadır.</p> <p>Çalışmanın daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak için gerekli görülen konulara değinilmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgular tablo, şekil ve grafiklerle desteklenmiştir.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> 5510, 5502, Sosyal Güvenlik, Sosyal Sigorta, Reform, Genel Sağlık Sigortası	

<b>Title of the Thesis:</b> “Analysis of The Social Security System Reform Process in Turkey”	
<b>Author:</b> Necmi OCAK	<b>Supervisor:</b> Assoc. Prof. Temel GÜRDAL
<b>Date:</b> 15.02.2012	<b>Nu. of pages:</b> xi (Pre Text) + 166 (Main Body)
<b>Department:</b> Public Finance	<b>Subfield:</b> Public Finance
<p>Regardless of income levels, social security that is providing economic security to people in the face of certain social risks has become more important particularly with the industrial revolution. Because the effect of mechanization and industrialization with the workers' working life, was faced with more risks. The first steps of this venue were taken in the 1880s years of Bismark Germany. The compulsory social insurance technique has been implemented to protect worker's section from the risks of working life. Social insurance that was established by the State and based on the principle of obligations is the most important and effective tool to carry out for the purpose of social security system.</p> <p>There were problems with the social security system in Turkey, where the need for a radical reform in this regard have been expressed more intensely since the 1990s. The experienced financial problems in the social security system creates pressure on public funding, therefore, especially in inflation it has also negative impact on other key economic indicators.</p> <p>This study within the framework of social security system problems intended to make analysis of reforms on people who are retired at an early age, continuous amnesty laws, high levels of informal employment, evaluation on unproductive areas of collected funds, the system that is not fully autonomous administrative aspect of financial situation and similar problems such as lack of investigation and to address these issues.</p> <p>In order to provide a better understanding of the study, necessary issues are taken into consideration. The findings are supported with tables, figures and graphics.</p>	
<b>Keywords:</b> 5510, 5502, Social Security, Social Insurance, Reform, General Health Insurance	

## **GİRİŞ**

Günümüzde, ülkeler sosyal güvenlik sistemlerini finanse etmekte çeşitli zorluklar yaşamaktadırlar. Bunun sebeplerini incelediğimizde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılıklar olduğunu görmekteyiz. Örneğin gelişmiş ülkelerdeki sorunlar daha çok nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak aylık almaya hak kazananların sayısının artması ve böylece aktif / pasif dengesinin pasif sigortalılar lehine bozulmasından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki temel sorun ise kişilerin erken yaşta emekli edilmeleri ve bundan dolayı aktif / pasif dengesinin pasif sigortalılar lehine bozulmasından kaynaklanmaktadır.

Sorunlara çözüm bulmak amacıyla ülkeler farklı önlemler almışlardır. Örneğin Güney Amerika ülkelerinden olan Şili’de radikal bir karar alınarak, devlet tabanlı olan tek ayaklı sistem lağvedilip, yerine tamamen özel sektör tarafından idare edilen tek ayaklı bir sistem getirilmiştir. Ancak ülkeler daha çok mevcut sistem üzerinde değişikliğe giderek sorunlara çözüm bulma yoluna gitmişlerdir. Örnek olarak emeklilik yaşının artırılması, prim oranlarının yükseltilmesi gibi uygulamaları gösterebiliriz.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de sosyal güvenlik sistemi ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansman sorunu, kamu finansmanı üzerinde oluşturduğu baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir. İşte bu sorunlara köklü bir çözüm getirmek amacıyla reformun ilk aşamasında 20.05.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile birlikte Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı altında birleştirilmiştir. Bir sonraki aşamada ise çalışanların sosyal sigorta ve sağlık sigortasına ilişkin hak ve yükümlülüklerini baştan aşağı değiştiren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

### **Çalışmanın Amacı**

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de Sosyal Güvenlik Sistemi de kendi içinde sorunlar yaşamaktadır. Kişilerin erken yaşta emekliye sevk edilmesi, sürekli çıkarılan af yasaları, kayıt dışı istihdamın çok yüksek seviyelerde olması, toplanan fonların verimsiz alanlarda değerlendirilmesi, sistemin idari ve mali açıdan tam olarak özerk



olamaması, kurumlar arası norm birliğinin bulunmaması gibi bu ve buna benzer sorunlar sistemi sürdürülebilirlik noktasında sıkıntıya düşürmüştür. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla yapılan reformların getirdiği değişikliklerin ele alınması ve reformların müspet ve menfi yönleriyle değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

### **Çalışmanın Önemi**

Genç nüfus oranının Avrupa'ya nazaran çok yüksek olduğu bir ülkede nasıl olur da sosyal güvenlik sisteminde bu kadar büyük çapta açık verilir sorusunun cevabının arandığı ve sistemin içinde bulunduğu sorunlara karşı alınan önlemlerin analiz edildiği bir çalışmadır.

### **Çalışmanın Sınırlılıkları**

Çalışma sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla yapılan reformlar çerçevesinde ele alınmış olup, elde edilen bulgular grafik, şekil ve tablolarla desteklenmiştir.

### **Çalışmanın Metodolojisi Ve İçeriği**

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde sosyal devlet kavramı açıklanacak ve sosyal devletin gelişim süreci ele alınacaktır. Devamında bir hak olarak kabul edilen sosyal güvenliğin tanımı yapılacak ve sosyal devlet bağlamında sosyal güvenliğin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal sigortalar ve özel sigorta araçlarından bahsedilecektir. Sistemin finansmanını sağlayan kaynaklarının neler olduğu anlatılacak ve sistemin finansman yöntemleri incelenecektir.

İkinci bölümde sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan modellere yer verilecektir. Sosyal güvenlik sistemlerinin yerleşmesinde ve uygulanmasında önem teşkil eden, başta İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi olmak üzere belli başlı uluslararası antlaşmalara değinilecektir. Dünyada sosyal güvenlik sistemlerinin genel durumu ele alınıp, ülkeleri krize sürükleyen sebepler ve buna yönelik alınan önlemler irdelenecektir. Nihai olarak bazı ülkelerde sosyal güvenlik uygulamaları analiz edilecektir.

Son bölümde öncelikle, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin 5502 sayılı Kanun'dan önceki idari yapısını oluşturan Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur'un mali yapısı ele alınmış ve bu kurumların aktüeryal dengeleri incelenmiştir. Ardından 5502 sayılı Kanun'la beraber kurumlar "Tek Çatı" altında toplandıktan sonra sistemin idari yapısı ele alınmıştır. Sosyal Güvenlik sisteminde reformun gerekçeleri yapısal sorunlardan ve finansal sorunlardan kaynaklanan gerekçeler olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir. Çünkü yapısal sorunlar devamında finansal sorunları getirmiştir. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla 1996 yılında ILO raporunun hazırlanması ile başlayıp günümüzde en son 5510 sayılı Kanunla son bulan –ancak hala devam edecek olan- reform sürecinin analizi yapılacaktır. 5502 ve 5510 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemeler anlatılacak ve bu reforma yönelik yapılan eleştirilere yer verilecektir.

# BÖLÜM 1: SOSYAL DEVLET VE SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNE İLİŞKİN TEORİK AÇIKLAMALAR

## 1.1. Sosyal Devlet Kavramı

Sosyal devletin çok sayıda tanımları olmakla beraber genel olarak sosyal devlet, vatandaşlarının sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara belirli bir yaşam düzeni sağlamayı ve onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen devlet anlayışıdır (Topuz, 2009;117). Literatürde sosyal devlet ile sosyal refah devletinin farklı anlamlar ifade ettiği tartışmalı bir konudur. Ancak bu çalışmada her ikisi de aynı anlamda kullanılmaktadır.

20. yüzyılda Batı'daki demokrasi anlayışına paralel olarak ortaya çıkan sosyal devlet veya refah devleti kavramı, devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini meşru ve gerekli olduğunu savunan bir anlayışı ifade eder. Refah devletinin temel amacı en geniş anlamda piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmaktır (TÜSİAD, 1995:73). Refah devleti, kapitalist ekonomilerde sanayileşme ile ortaya çıkan sorunlar, artan eşitsizlik ve güvensizlik karşısında siyasal hakların gelişmesiyle devletin süreç karşısında seyirci kalamayacağı ve müdahale etmesi düşüncesinden hareketle gelişmiştir. Refah devleti şahıslara ve ailelere asgari bir gelir güvencesi veren, onları toplumsal tehlikelere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanağı sağlayan, toplumsal konumları ne olursa olsun tüm vatandaşlara eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belli bir standart getiren devlettir. Diğer yandan bu tanım devlet müdahalelerinin, güvensizlik ve fakirliğin ortadan kaldırılması ve bazı sosyal hizmetlerde en iyi standartların garanti edilmesi amacıyla yönelik olduğunu ortaya koymaktadır (Durdu, 2009:41). Sosyal devlet bu yönüyle, her şeyden önce, sanayi devriminin, makineleşmenin, emek, toprak ve paranın piyasa mekanizmasına boyun eğmesinin yol açtığı sarsıntılara çözüm arayan bir sistemin parçasıdır (Bulut, 2003:174).

Refah devletini farklı şekillerde tanımlamak mümkün olsa da kısaca üç şekilde açıklamak özetleyici olacaktır. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır,

düzenlemeler yapar. Düzenleyici bir yapıya sahiptir. Örnek olarak emek piyasasında düşük ücretle işgücünü istihdamını önlemek için asgari ücret uygulamasını verebiliriz. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağı farkındadır (Bilgebay, 2006:5).

Devletin ekonomiye müdahalesi, farklı boyutlarda gündeme getirilmiştir. İki grupta toplanan tezlerden birinde, liberalist-kapitalist sistem tamamen reddedilerek aşın devletçilik savunulmuştur. Zorunlu plan veya komuta ekonomisi diye adlandırılan marksist-sosyalist modelde devlet, gelir dağılımına müdahale etmekte yetinmemekte bununla ilişkili gördüğü üretime de müdahale etmekte, üretimi zorunlu nitelikli merkezi bir planla yapmaktadır. Bu plana göre bizzat kendisi tek üretici olarak işletmecilik yapmaktadır. Bu teori de, liberalist-kapitalist teorinin uğradığı başarısızlık akıbeti ile karşılaşmış üstelik yakın bir geçmiş öncesinde eski doğu bloğu diye adlandırılan ülkelerde uygulamadan kaldırılmıştır. Diğer yaklaşım ise, liberalist-kapitalist sistem içinde kalarak çeşitli boyutlarda devlet müdahaleciliğinin savunulmasıdır. Bunların başında gelen Keynes, tasarruf ile yatırımları farklı kişilerin yaptığını, tasarruf düzeyinin yatırım düzeyini aşmasıyla işsizlik ve durgunluğun ortaya çıktığını, dolayısıyla kapitalizmin otomatik olarak tam istihdamı sağlayamayacağını ileri sürerek talep açığını gidermek suretiyle piyasayı canlandırmak için devletin, açık bütçe, devlet harcamaları, borçlanmaları ve vergi gibi maliye politikaları ile ekonomiye müdahalesini önermiştir (Evyapan, 1999:256).

### **1.1.1.Sosyal Devletin Ortaya Çıkış Süreci ve Gelişimi**

Refah devleti kavramı Fransızca'da ilk kez İkinci İmparatorluk döneminde kullanılmıştır. Devletin yetkilerinin genişlemesine karşı çıkan fakat aynı zamanda aşırı radikal bir bireyciliğe de aynı oranda karşı çıkan liberal düşünürlerce ortaya atılmıştır. Kavramın İngilizce'deki kullanımı ise 1940'lı yıllara denk düşmektedir. Terimin Almanca karşılı olan Wohlfahrstaat sözcüğü de 1870'li yıllarda "kültür sosyalistleri" tarafından kullanılmıştır. 1880'li yıllarda Bismarck'ın gerçekleştirdiği reformları nitelendirmek içinse Sozialstaat (sosyal devlet) terimi kullanılmıştır Kavramın günümüzdeki anlamını ve içeriğini kazanması 1929 Dünya Ekonomik

Buhranı'ndan sonra geliştirilen 'devletçi' ya da 'Keynesci' politikalarla olmuştur (Durdu, 2009:42).

1929 buhranından önce Liberalist-Kapitalist teoride, özel kesim tüm üretim araçlarına sahip olabilmekte, dolayısıyla devlet, ekonomide üretim aşamasında işletmecilik yapmamaktadır. Piyasayı görünmez bir el rasyonel bir şekilde çalıştırdığından tam istihdama otomatikman ulaşılmakta bireysel çıkarlar maksimumlaşırken toplumsal çıkarlar da maksimumlaşmaktadır. Bu sistemde her arz kendi talebini oluşturacağından talebin dolayısıyla bölüşümün (gelir dağılımının) üzerinde durmaya gerek yoktur. Ancak öyle bir teori uygulamada hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. Üretim açısından tam istihdama ulaşamadığı gibi sermayenin yoğunlaşması sonucu meydana gelen kartel ve tröstler piyasa mekanizmasının işleyişine engel olurken aynı zamanda ve daha da önemlisi gelir dağılımında çok adaletsiz bir tablo ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında devletin ekonomik amaçların da ötesinde sosyal amaçlarla ekonomiye müdahalesi bir zorunluluk olmuştur. 1929 öncesinde de hissedilen bu zorunluluk, özellikle 1929 bunalımı ile pekişmiştir (Evyapan, 1999:255-256). Devletin piyasalara müdahalede bulunmaması temeline dayalı liberal politikalar, 1929 Dünya bunalımından sonra yerini, ekonomik ve sosyal düzenin sağlanmasında devleti birincil aktör haline getiren Keynesyen iktisat politikalarına bırakmıştır. 1970'li yılların ortalarında, birinci ve ikinci petrol krizleri ile başlayan yeni bunalıma kadar hızlı bir büyüme ve refah artış dönemi yaşanmış ve müdahale anlayışının iyice yükseldiği bu dönemde devletler sosyal politikaların sağlanmasında en etkin kurumlar haline gelmiştir. Refah ve büyüme döneminin koşulları devletin hem sosyal politikaları kolayca uygulamaya koymasına ve hem de sosyal politikaların tür ve kapsamının genişlemesine imkan sağlamıştır (Çelik, 2007: 3).

Keynes 20. yüzyıl endüstri hayatında baş gösteren yoksulluk problemini liberal kapitalist toplum düzenine bağlamış ve yukarıda da ifade edildiği üzere devlet müdahalesini gerekli görmüştür. Aynı bağlamda Beveridge de işsizlik, ölüm, yaşlılık, malullük ve hastalık gibi yoksulluğa yol açan bütün sosyal riskleri modern toplumdaki çarpıklıklara bağlamış ve bireylerin bu risklere karşı korunmasında devleti sorumlu tutmuştur. Böylece sosyal güvenliğin bireyden ziyade devletin görevi olduğu bir düşünce ortamı doğmuştur (Akyıldız, 1999:198). Keynes, piyasanın kendi

haline bırakıldığında toplumsal kaynakların tam istihdam edileceği bir denge oluşturmadığı düşüncesinden hareket etmiştir. Eksik istihdam durumunda Keynes'in önerisi; devlet müdahalesi yoluyla önlemlerin alınmasıdır. Keynesci refah devleti bu amaca ulaşabilmek için, toplam talebi yönlendirici, tam istihdamı sağlayıcı, ekonomik büyüme ve istikrarı koruyucu önlemler almıştır (Gül, 2004: 147). Keynesyen politikalar ve talep yönetimi uygulanan ekonomilerde öncelikle yüksek bir büyüme sağlanmış, istihdam artmış, ücret ve çalışma koşulları iyileşmiştir. Hızlı ekonomik büyüme, gelişim halindeki refah devletleri için maddi kaynak sağlamış, bu yolla sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve konut gibi alanlarda önemli gelişmeler meydana gelmiştir (Durdu, 2009;49).

1950-1960'lı yıllarda uygulamaya konulan bu tez, 1970'li yıllara kadar başarılı sonuçlara ulaşmıştır. Örneğin İngiltere'de GSMH'nin yüzdesi olarak sosyal harcamalar 1910'da % 4'ten 1975'te % 29'a çıkmıştır. OECD ülkelerinde savaş sonrası dönemde kamu harcamalarının GSMH içindeki payının artışında en önemli faktörün refah devleti uygulamaları olduğu görülmektedir. Tüm gelişmiş OECD ülkelerinde İngiltere ve ABD hariç sosyal harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 50'yi aşmıştır (canaktan.org). 1970'li yıllardan günümüze bu politikalar da yetersiz kalmıştır. Bunun bir nedeni küreselleşme ile beraber el emeği yerine giderek yoğunlaşan bir biçimde makinelerin konulması (otomasyon) ve dolayısıyla ortaya çıkan işsizliktir (Evyapan, 1999:257).

### **1.1.2.Küreselleşme ve Sosyal Devlet İlişkisi**

İtalyan İktisatçı Geminio Montanari'nin "paranız varsa, insanların hayvanların ya da toprağın ürettiği her şeye sahip olabilirsiniz; herkes bir başkasıyla iletişim kurabilir; dünya da tek bir kenttir" şeklinde ifade ettiği küreselleşme yeni bir söylem olmayıp refah devletlerinde önemli etkilere yol açmış ve sosyal politikaların yeniden gözden geçirilmesine sebep olmuştur (Gökbunar ve diğerleri, 2008:162). Bazı görüşlere göre, sosyal devlet ile kıyaslandığında liberal devlette, devletten bireye doğru bir güç kayması yaşanmakta, ekonomide serbestleşme, özelleştirme gibi reformlarla devlet bir nevi fonksiyonsuz ve güçsüz bırakılırken sivil toplum örgütlerine güç kazandırılmaktadır. Korumacı devlet anlayışı liberal devlet ile yer değiştirmekte ve devletin uluslararası ticarete müdahale yetkisi kaldırılarak dış ticarete serbestleşme

ve entegrasyon önem kazanmaktadır. Bunların doğal bir sonucu olarak devlet küçültülmektedir. Bazı ülkelerde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal güvenlik hizmetleri özelleştirilmekte, sosyal devlet, yerini piyasa kanalıyla hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran katalizör devlet anlayışına bırakmaktadır (Kara, 2009:374)

1929 krizinden sonra uygulanan Keynesyen politikalarla birlikte, kamu harcamaları genişleme yönüne ciddi sıçramalar kaydetmiştir. Ancak 1970'li yıllardaki petrol krizinden sonra bu durum tersine dönmüş daraltıcı maliye politikaları ağırlık kazanmıştır. Bu yeni paradigma karşısında, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel kuruluşların öncülüğünde yeni iktisat politikası tartışmaları ön plana çıkmıştır. Böylece daha önceki uygulamada, sosyal harcamaları artırarak oluşturulmak istenen sosyal refah devleti anlayışı yerini yukarıda da ifade edildiği gibi daraltıcı maliye politikasına bırakmıştır (Çelik, 2007:14).

Çünkü, sosyal devletin sağladığı sosyal fayda kadar sosyal maliyeti de vardır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren sosyal devletin sosyal maliyeti üzerinde yoğunlaşmış, kamu harcamaları ve sosyal harcamalar inceleme altına alınmıştır. Bu doğrultuda bazı ülkelerde emeklilik yaşları yükseltilmiş, emekliliğe hak kazanmak için gerekli çalışma sürelerinde artışlar gerçekleştirilmiştir. İşsizlik sigortasının ödenmesinde daha katı koşullar getirilmiş ve sakatlık hallerinde yeni süre sınırları gibi düzenlemeler hayata geçirilmiştir (canaktan.org).

Bazı görüşlere göre bu politikalarının ardında çok net bir biçimde sosyal devlet anlayışının geriletilmesi anlayışı yer alır. Çünkü küresel dönemin nitelikleri ile de örtüşen yeni anlayışta devlet piyasaya müdahale etmemeli, sosyal alanlardan çekilmeli ya da sübvans etmemelidir. Özellikle de refah devletinin asli görevleri arasında yer alan sosyal güvenlik ve sosyal sigorta sistemi üzerinde gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda çalışanlar açısından emeklilik güvencesi ve emekli aylıkları sorunlu hale getirilmiştir. Emeklilik yaş ve prim ödeme gününün artırılması ile birlikte emekli maaşlarının miktarlarının düşürülmesi gibi uygulamalar sonucunda çalışanların gelecek kaygı ve güvenceleri gittikçe riskli bir alan haline gelmeye başlamıştır. Uygulanan programlar yolu ile refah, özgürlük ve demokratikleşme ortamı oluşturulacağı iddia edilirken, tam aksi bir durum gerçekleşmiştir. Neo-liberal

küreselleşme, refahın toplumsallaştırılması konusunda ciddi bir gerilemeye yol açmıştır (Çımrın, 2009:201).

Başka bir görüşü savunanlara göre ise, iddia edilenlerin aksine, küreselleşmenin bugüne kadar, refah devletleri üzerinde ciddiye alınabilecek olumsuz bir etkisi olmamıştır. Refah politikalarında bazı kısıtlamalar söz konusu olsa da, bu tür politikalar açısından henüz ciddi anlamda bir geriye gidişin görülmediği ifade edilmektedir. İstatistikler, refah devletlerinin varlıklarını koruduklarını ifade etmektedir. Bunlar, küreselleşme süreçlerinin devletin kamu refahına yönelik faaliyetlerini önemli derecede değiştirdiği fikrine karşıdır (Özdemir, 2007:229).

## **1.2.Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Güvenliğin Ortaya Çıkış Süreci**

Genel anlamıyla sosyal güvenliği; toplumu bir araya getiren bireyler arasında ayırım gözetmeksizin, bütün bireylerin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını giderecek şekilde bugünlerinin ve geleceklerinin güvence altına alınması olarak ifade edebiliriz (Egeli, 2009:43).

İnsanlar yaşamları boyunca kendi iradeleriyle ya da iradeleri dışında açığa çıkan çeşitli mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik risklere maruz kalmaktadır. Bu risklerin ortadan kaldırılması, bireyler üzerindeki etkilerinin azaltılması veya sonuçlarının onarılması gerekmektedir. Aynı zamanda, insanların artan güvenlik ihtiyaçlarına cevap verecek ve onlara insan onuruna yaraşır huzurlu ve mutlu bir yaşam sunacak bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır (sgk.gov.tr). İşte bu ihtiyaçlar doğrultusunda Almanya'da Bismarck döneminde 1870'li yıllarda sosyal güvenlik kamuoyunda tartışılan sorunlardan biri olmuştu. Bismarck bu alanda faaliyete geçirmeyi düşündüğü tedbir ve reformlar için uygun bir ortamın oluşmasını bekliyordu. 1880 yılında iş kazalarından dolayı işverenlerin sorumluluğunu düzenleyen kanunda temel değişiklikler yapılması gündeme geldiğinde düşüncelerini şu üç noktada özetlemiştir. (Dilik, 1992:47):

- ✓ İşverenlerin sorumluluğunun yeniden düzenlenmesi yerine, sigorta kurulması yoluna gidilmelidir.
- ✓ Tazminatlar azaltılmalı, fakat yardım yapılan hallerin, yani karşılanan risklerin kapsamı genişletilmelidir.



- ✓ Bir imparatorluk ya da devlet sigortası kurulmalıdır.

Esas itibariyle hayat boyu ihtiyaç olan “sosyal güvenlik” kavram olarak, modern toplumların bir ürünüdür. Zira, söz konusu kavram, hukuki alanda ilk kez 14 Ağustos 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası’nda yer almış ve hızlı bir gelişim göstermiştir (Koç, 2004a:4).

Günümüzde sosyal güvenliğin herkesçe kabul edilebilir bir tanımını yapmak değişik sebeplerden dolayı zordur. Bunun başında da devlet anlayışındaki dönüşüm fikri gelmektedir. Gerçekten de 80’lerden itibaren yükselen yeni liberal dalga ekonomik ve sosyal alanda, mevcut görüş, düşünüş ve kurumsal yapılanmaların, Yeni Dünya Düzeni(YDD) ve Globalizm adına gözden geçirilmesini, açıkçası “serbestleşmeyi” bir kez daha gündeme getirmiştir (Bilgili, 2008:3).

Sosyal güvenlik kavramı, oldukça dinamik bir niteliğe sahiptir. Bu nitelik, sosyal korumanın amaç ve kapsamında bir genişlemeye neden olmakta; sosyal politika ile sosyal güvenlik arasında aynı yönde belirli bir bütünleşmeye yol açmaktadır. Orta çıkış nedeni sosyal riskleri azaltmak olan sosyal güvenlik politikaları, ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel olarak yepyeni bir içerik ve görünüm kazanmıştır (Güzel ve diğerleri, 2008:5).

Yukarıda da belirtildiği gibi tek taraflı sosyal güvenlik kavramının açıklamasını yapmak oldukça zor olduğu için çeşitli kişiler ve kurumların sosyal güvenliğe ilişkin tanımlarına yer vermek faydalı olacaktır. Bu tanımlar arasında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul gören tanım, sosyal güvenlik kavramını içerik olarak kapsamlı bir şekilde anlatmaktadır. Bu tanıma göre sosyal güvenlik; temel olarak hastalık, doğum, iş kazaları, işsizlik, maluliyet, yaşlılık ve ölüm sonucu kazancın durması ya da ciddi miktarlarda azalması sonucu oluşan ekonomik ve sosyal sıkıntılara karşı, kamunun kendi üyelerini korumak için almış olduğu bir dizi tedbirlere verilen addır (Alpar, 2000:2).

Diğer bir tanımda sosyal güvenlik “bir ülke halkının bugününü ve yarınını güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyum kurulmuş olan kurumlar bütünüdür” şeklinde ifade edilmektedir. Burada, sosyal güvenlik kavramı bir sistem olarak tüm toplumun geleceğini teminat altına almak hassasiyetinin

tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır. Bir başka tanımda sosyal güvenlik “herhangi bir mesleki, fizyolojik veya sosyal riskten ötürü geliri devamlı veya geçici olarak kayba uğramış kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir” denilerek sosyal güvenlik kavramına riskler açısından açıklık getirilmektedir (Koç, 2004a:7).

Daha geniş bir açıyla bakıldığında, devletin faaliyetlerinin çoğunun sosyal güvenlikle yakından ilgili olduğu görülür. Mesela eğitim bir sosyal hizmet olduğu halde sosyal güvenliğin bir şekli değildir ve onunla aynı anlayış içinde doğrudan doğruya hayattaki tehlikelere karşı koruyucu bir fonksiyonu olmadığı için sosyal güvenliğin dışında tutulur. Oysa dolaylı olarak sosyal güvenlikle ilgilidir. Çünkü, insanların daha kolay iş bulmalarına yardımcı olur ve yeni mesleklere daha rahat uyum sağlamalarına imkan verir. İktisadi ve teknolojik gelişmelerin çok hızlı ilerlediği günümüzde bunun da göz ardı edilmemesi gerekir (Richardson, 1970:17). Sosyal güvenlik kavramı ülkelere göre de farklı anlamlar ifade etmektedir. Örneğin Almanya’da sosyal güvenlik tanımına sosyal sigorta, sosyal tüketim ve sosyal destekler girmektedir. Fransa’da hastalık ve emeklilik sigortaları ile yaşlıların korunması hizmetleri sosyal güvenlik kavramı içerisinde yer almaktadır. ABD’de ise sadece emeklilik sigortası anlamında kullanılmaktadır. Yine ABD’de sosyal sigorta kavramının, Avrupa’daki sosyal güvenlik kavramının yerini aldığı görülmektedir (Ulutürk ve Dane, 2009a:121).

10 Aralık 1948 ‘de kabul edilen İnsan Hakları Beyannamesi’nin 22. Maddesine göre

“ Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir”

ifadesi sosyal güvenliğin önemine vurgu yapmaktadır. Yine bu beyannamenin 25.maddesinde “Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir” İfadesi de hiç kimsenin sosyal güvenlikle dışlanamayacağını belirtmektedir.

### **1.3.Sosyal Devletin Gereği Olarak Sosyal Güvenliğin Amaçları**

Sosyal güvenliğin temel amacı her şeyden önce herhangi bir nedenle kısmen ya da tamamen çalışamaz duruma düşen ve bu nedenle gelir kaybına uğrayan ve muhtaç duruma düşenlere, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat sürmeleri için gerekli olan geliri sağlamaktır. Sosyal güvenlik doğusu itibariyle ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları korumayı amaçlamıştır. Bir toplum içinde yaşayan bu insanların ihtiyaçlarını kendilerinin sağlamasının olanaksız olduğu düşüncesinden hareketle ekonomik yönden güçlü olanların da bu sisteme katkıda bulunmalarını sağlamaktadır. Böylelikle toplumdaki ekonomik eşitsizliklerin bir ölçüde azaltılması ve sosyal adaletin sağlanmasına yardımcı olunmaktadır (Oral, 2002:7).

Sosyal devletin vatandaşının refahı için yerine getirmesi gereken bazı yükümlülükler vardır. Öncelikle çalışan nüfusu sosyal sigorta kapsamına dahil etmelidir. Sosyal sigortalar, ülkede çalışanların karşılaştıkları belirli sayıdaki risklerin karşılanması için işçi, işveren ve bazen de devletin katkılarıyla finanse edilen, devletçe kurulan ve özerk bir yönetime sahip olan bir sigorta tekniğidir. Sosyal sigorta sisteminin işleyiş tekniği, primlere dayalıdır. Yani sigortalılar, ödedikleri primlere bağlı olarak bu kurumlardan bir edimde bulunabilmektedir. Ancak, her zaman için bu edimlerin ödenen primlerin tam bir karşılığı olduğu düşünülmemelidir (Özdemir, 2007:93).

Sosyal devlet olmanın gerektirdiği bir diğer görev ise, sosyal sigorta kurumlarının idari ve teknik boşlukları sebebiyle sosyal güvenlik kapsamı dışında kalanlara sosyal güvenlik harcamaları yoluyla gelir transferi yapmak, hizmet sunmak veya kamu yardımında bulunmaktır. Bunların temel amacı, sosyal sigortaların teknik yönden kapsam içine alamadığı grupların sosyal güvenlik gereksinimlerini karşılamak ve sosyal sigortaların kapsamı içinde olmayan diğer risklere karşı vatandaşları korumaktır (Özdemir, 2007:95).

Ülkemizde de anayasanın çeşitli maddelerinde sosyal devleti güvence altına alan hükümlere yer verilmiştir. “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı .....sosyal bir hukuk devletidir” ibaresi anayasamızın 2. maddesinde yer almaktadır. Yine anayasanın 60. Maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli

tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” ifadesi sosyal devlete atıfta bulunmaktadır.

#### **1.4.Sosyal Güvenlik Araçları**

Sosyal güvenliğin sunumunda esas olarak sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve de sosyal hizmetlerden yararlanılmaktadır. Sosyal sigortalar prime dayalı olarak sosyal güvenlik hizmeti verirken, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise prime dayalı olmadan sosyal güvenlik hizmeti vermektedir (Uğur, 2004:27).

Sosyal güvenlik amaçlarına ulaşabilmek için yukarıda belirttiğimiz sosyal sigortalardan, sosyal yardımlardan ve sosyal hizmetlerden yararlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle sosyal güvenlik bir amaçken onu sağlayan sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet de onun etkili ve en önemli araçları olmaktadır. Sosyal güvenliğin sağlanması amacıyla kullanılan bu araçlar arasında da kullanılan kaynağın sağlanması bakımından farklılık vardır. Sosyal sigortalarda yardım görecekt kişi yukarıda da ifade edildiği gibi prim yoluyla sisteme katkıda bulunurken, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerde böyle bir katkı söz konusu değildir. Bunlarda kaynak kısmen veya tamamen devlet tarafından karşılanmaktadır (TOBB, 1994:81).

Sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar amaçları bakımından birbirlerinin aynı, finansmanları ve kapsadığı kişiler bakımından birbirinden farklı kavramlardır. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler sosyal güvenliğin bir parçası iken sosyal sigortaların tamamlayıcısıdır (İpek, 2007:14).

##### **1.4.1.Sosyal Yardımlar**

Sosyal yardım programları özel piyasaların sağlayamayacağı, bireyin belki bir gün karşılaşacağı kara gün halinin sigortasıdır. Sosyal yardım programları iki temel ayrıma sahiptir. Birincisi nakdi ve aynı ikincisi ise kategorik ve geniş tabanlı yardım ayrımlarıdır. Aynı yardım örneklerinin en klasikleri gıda, konut, ilaç yardımlarıdır. Ülkemizdeki yeşil kart uygulaması da buna örnek olarak verilebilir. Kategorik yardımlar, toplumda belli bir kesimin seçilip bu kesimin yardıma hak kazanma koşullarını belirleyerek yapılan yardımlardır. Geniş tabanlı yardımlarda ise işsizler, fakirler gibi büyük ve geniş bir toplum tabanına yardım götürülür. Sosyal yardımların temel ekonomik gerekçesi gelirin adil bir biçimde yeniden dağılımıdır (TOBB, 1994:42-43). Gelirin yeniden dağılımının gerçekleşmesi de iki amaca yöneliktir.

Birincisi, kişilerin farklı sebeplerden dolayı iradelerinin dışında karşılaştıkları tehlikeler sonucunda gelir kayıplarının telafi edilmesidir. İkincisi ise, sosyal adaletin gerçekleştirilmesine yöneliktir (Koç, 2004b:281).

Bugün sosyal yardımlar kamusal örgütlerce ya da çeşitli yardım kurumları ve vakıflar gibi yarı kamusal veya özel kuruluşlarca muhtaç ve fakirlere yapılmaktadır. Kamusal örgütlerce yürütülen sosyal yardımların finansman kaynaklarını vergiler teşkil etmektedir. Diğer kuruluşlarca yapılan sosyal yardımların mali yükü, bu kuruluşların bireysel karar ve çabalarına göre değişik kaynaklardan karşılanmaktadır (Dilik, 1992:52).

Ülkemizdeki sosyal yardım hizmetlerinin büyük bölümü, 1986 yılına kadar üç önemli kuruluş tarafından yürütülmüştür. Bunlar; Türkiye Kızılay Derneği, Darülaceze Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumudur. Daha sonra sosyal yardımlaşma konusuna kaynak ayrılarak kalıcı çözümler getirmek amacıyla, 3294 sayılı Yasa ile; yoksul durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olanlara yardım etmek, sosyal adaleti güçlendirici önlemler olarak gelir dağılımında adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamlaştırmak için, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur (DDK, 2006:1-2).

Yukarıda belirtilen 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik kanununun 1. Maddesinde:

“Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak, gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir”

ifadesi sosyal yardımlaşmanın yasal altyapısını oluşturmaktadır.

Bu fonun gelir kaynakları şu kalemlerden oluşmaktadır (sydgm.gov.tr):

- ✓ Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılacak miktarlar,
- ✓ Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının%2.8'i,

- ✓ Trafik para cezalarının %50'si,
- ✓ RTÜK gelirlerinin %15'i,
- ✓ Bütçeye konulacak ödenekler,
- ✓ Her nevi bağış ve yardımlar,
- ✓ Diğer gelirler

Bu yasaya ek olarak ülkemizde sosyal yardım uygulamalarına yönelik diğer düzenlemeler ise,

- ✓ 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,
- ✓ 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun,
- ✓ 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun,
- ✓ 5774 sayılı Başarılı Sporculara Aylık Bağlanması ile Devlet Sporcusu Unvanı Verilmesi Hakkında Kanun,
- ✓ 5269 sayılı Sivas Kongresince Seçilen Temsil Heyeti Üyeleri ile TBMM Birinci Dönem Milletvekillerine Vatani Hizmet Tertibinden Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,
- ✓ Vatani hizmet tertibinden aylık bağlanmasına ilişkin kişilere özel çıkarılmış kanunlar,

şeklinde sıralanabilir.

#### **1.4.2.Sosyal Hizmetler**

Sosyal hizmetler, herhangi bir sebeple sosyal veya ekonomik muhtaçlıklarla karşılaşan kişilere ve ailelere fayda sağlamak, destek olmak, insan haysiyetine uygun yaşayış düzeyinin gerçekleşmesine katkıda bulunmak hedefine yönelmiş hizmetlerdir. Modern sosyal hayatta sosyal hizmetler, kişi, grup ve toplulukların yapı ve şartlarından doğan ya da kendi denetimleri dışında meydana gelen bedeni, zihni ve

ruhi eksikliği, fakirlik ve eşitsizliği gidermek veya azaltmak, toplumun değişen şartlarından doğan sosyal sorunları çözümlenmek, insan kaynaklarını geliştirmek, hayat standartları iyileştirmek ve yükseltmek, fertlerin birbirleriyle ve sosyal çevresi ile uyum sağlamasını kolaylaştırmak maksadıyla insan şeref ve haysiyetine yaraşır eğitim, danışmanlık, bakım, tıbbi ve psiko-sosyal rehabilitasyon alanlarında devlet veya gönüllü-özel kuruluşlar tarafından sistemli bir şekilde ifa edilen hizmet programlarının bütünüdür (sosyalsisyasat.net). Kamusal kuruluşların finansmanı vergiler oluştururken gönüllü özel kuruluşların finansmanını devlet katkıları ile beraber kendi faaliyetlerinden kaynaklanan gelirler oluşturmaktadır (Dilik, 1980:77).

Genel olarak nakdi ifayı ifade eden sosyal yardım ile belirli hizmetin arzını ifade eden sosyal hizmetler arasındaki farkı, kesin olarak belirlemek zordur. Bununla birlikte sosyal hizmetlerde temel ilke ihtiyaç sahibine mal yardımının yapılması veya hizmet sunulmasıdır (Koç,2004a:38). Aynı zamanda Sosyal yardımlardan yararlanmada bir muhtaçlık, yani yeterli geçim kaynaklarına sahip olmama durumu söz konusudur. Ancak sosyal hizmetlerden yararlanmada böyle bir zorunluluk söz konusu değildir. Yeterli geçim kaynağına sahip olursa bile, sosyal hizmet talebinde bulunulabilir (Özdemir, 2007:97).

Sosyal hizmetler, sosyal refah devletlerinde yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşlıların bakım ve yardımı, ailelerin bakım ve yardım, kronik hasta ve sakatların bakım ve yardımı, alkolik ve uyuşturucu madde hastalarının rehabilitasyonu, yetişkinler için geliştirme kurslarının açılması, gençler için dinlenme yerleri oluşturulması, göçmen ve sığınmışlara yardım edilmesi gibi konular sosyal hizmetlerin alanına girmektedir (Dilik, 1980:75).

Ülkemizde 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanun'un 3. Maddesi'nin a bendinde sosyal hizmetler;

“Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü”

olarak ifade edilmektedir.

### 1.4.3.Sosyal Sigortalar

Tarihsel gelişim sürecine bağlı olarak dünyada birbirinden farklı iki sosyal güvenlik modelinin ortaya çıktığı ve uygulandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, ulusal yada universal sosyal güvenlik modelidir; ikincisi ise mesleki faaliyet ölçütüne dayalı sosyal sigorta modelidir (Bilgili,2008:5). Sosyal sigortalar, niteliği itibariyle, bir kamu hukuku zorunlu sigortasıdır. Kişiler, sosyal sigortalara tabi olup olmama hakkına sahip değildirler. Burada zorunluluk söz konusudur. Bu zorunluluk, haklı nedenlere dayanmaktadır. Çünkü bu kişiler yaşamın değişen yaşamın değişen koşulları karşısında; örneğin hastalık, yaşlılık halinde önemli derecede korunmaya muhtaçtırlar (Tunçomağ, 1987:182).

Sosyal sigortaların, bazen sosyal güvenlik kavramıyla karıştırıldığı görülmektedir. Oysa, sosyal devlet ilkesinin geçerli olduğu bir sistemde sosyal güvenlik bir amaç, sosyal sigortalar ise bu aracın gerçekleşmesinde etkili bir araçtır. Ancak, anlam itibariyle farklı iki konumda olan sosyal sigorta ve sosyal güvenlik kavramları, hedefledikleri amaç itibariyle böyle bir anlam çatışmasıyla baş başa kalmaktadır (Şenocak,2009:429).

Bir sosyal güvenlik kurumu olarak sosyal sigortaların belirgin özelliklerini (Alper, 2003;14):

- ✓ Devlet tarafından kurulmaları ve devletin gözetim ve denetiminde bulunmaları
- ✓ Sigortalılığın zorunlu olması,
- ✓ Çalışma gücü kesilmesi ve gelir kayıplarını karşılamaya yönelik tedbirler içermesi,
- ✓ Primle finanse edilmesi ve finansmanına iştirakin zorunlu olması,
- ✓ Çalışma hayatında olanları ve geliri olanları kapsamına alması,
- ✓ Ödenen primlerle alınan/sağlanan sosyal güvenlik garantisi arasında kuvvetli bir ilişkinin bulunması,
- ✓ Özellikle uzun vadeli sigorta kolları için sigorta yardımlarından faydalanmanın belirli süre sigortalı olma veya prim ödemiş olma şartına bağlanmış olması,
- ✓ Sigorta kurumlarının faaliyetlerinde kamu hukukunun ağır basması,
- ✓ Yalnızca prim ödeyenleri değil, aile fertlerini de kapsama alması,



gibi unsurlar oluşturmaktadır.

Risk ya da tehlikelere karşı geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalması nedeniyle, zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları Almanya’da 1880’li yıllarda Bismarck tarafından ortaya konulmuştur. Sosyal güvenliğin tarihsel oluşum sürecinde ikinci önemli aşamayı, A.B.D.’de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamayı ise, sosyal güvenlik düşüncesinde çağdaş anlamda yenileşmenin öncüsü olarak kabul edilen Beveridge ve 1942 tarihli ünlü Raporu temsil etmektedir (Güzel, 2005:63).

Bismarckçı sistemin gelişiminde 1848’de yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal içerikli krizlerin etkileri vardır. Bu dönem, Endüstri Devriminin yaşandığı, tren raylarının geliştiği ve raylı sistemlerin ulaşımı kolaylaştırdığı, işçi hareketleri ve sosyal hareketlerin arttığı, çeşitli savaşların patlak verdiği bir dönemdir. Bismarck, böyle bir ortamda prim ile finansmanı sağlanan sosyal sigorta sistemini geliştirmiştir (Gümüş, 2010:6). Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi Almanya; 1883 yılında hastalık sigortası kanununu, 1884 yılında iş kazası sigortası kanununu ve 1889 yılında yaşlılık ve malullük sigortası kanununu çıkarmıştır.

**Tablo 1.1: Bazı Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Sigortaların Başlangıcı**

Sosyal Sigorta Alanları	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD	Kanada
Hastalık Sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	-	1971
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Yaşlılık Sigortası	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Aile Yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944
Sağlık Hizmetleri	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972

Kaynak: Şenocak,2009:431

Zamanla diğer ülkelerde Almanya’daki sisteme benzer uygulamaları hayata geçirmişlerdir. Özellikle de 1929 buhranı bu geçişi hızlandırmıştır. Çünkü bu kriz her kesimde olduğu gibi çalışanlar üzerinde de ağır travmalara yol açmıştır. Sosyal sigortalar yoluyla çalışanlar üzerindeki yükün azaltılması amaçlanmıştır.

Ülkemizde de 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardı. Bunlar, 1949 yılında 5434 sayılı Kanun ile kurulmuş T.C. Emekli Sandığı, 1945 yılında 4792 sayılı Kanun ile kurulmuş Sosyal Sigortalar Kurumu, 1971 yılında 1479 sayılı Kanun ile kurulmuş Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu idi. Bu kurumlar kuruluşlarında çalışanların mesleki faaliyet esasına göre örgütlenmişti. Bu üç kurum 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Kanun ile kurulan yeni bir kuruma, tek çatı olarak da bilinen, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir (Gümüş, 2010:7). Bu kanunla ilgili daha detaylı bilgi üçüncü bölümde verilecektir.

#### **1.4.4.Özel Sigortalar**

Sosyal güvenliği sağlamada kullanılan araçlardan bir diğeri de özel sigortacıdır. Özel sigortacılık, prim ödeyenlerden birinin tehlikeye maruz kalması sonucu oluşan zararın, belli oranlarda sigortacı tarafından karşılanmasına yönelik bir sistemdir (Koç, 2004a:26).

Gelişmiş ülkelerin çoğunda reform kapsamı içinde sosyal güvenlik kuruluşlarının özelleştirilmesi veya zorunlu sistemlerden gönüllü sistemlere geçişte tek ayaklı sistemden, iki ya da üç ayaklı bir yapıya geçilmesi önerilmiştir. İlk ayakta, sosyal kamu harcamaları ile muhtaç bireylere asgari gelir garantisi sağlanacak ve ikinci ayakta sosyal güvenlik kurumlarında, finansmanına devletin ve bireyin katıldığı sorumluluk esasına göre işleyen sosyal sigortacılık hakim olacak, üçüncü ayak ise tamamen isteğe bağlı ve özel sektör tarafından organize edilen tamamlayıcı, iştirak edenin katkısına göre gelir elde edilen özel hukuka tabi kuruluşlardan oluşacaktır (Korkmaz, 2007:53).

Tamamlayıcı sosyal güvenlik kurumları, sosyal sigortalar ve kamu sosyal güvenlik harcamaları üzerindeki daha yüksek sosyal güvenlik taleplerini sınırladığı ölçüde hedeflenen amaçlara ulaşmış olacaktır. Özellikle özel sigortalar, kişisel tasarruf esasına dayandığı ve kişisel inisiyatife daha fazla önem verdiği için, modern sosyal güvenlik kuruluşlarının eşitleyici düzenlemelerinin, insanları çalışmaktan alıkoyan, tasarrufu unutturan ve onları gelecekle ilgili tedbirler almaktan alıkoyarak ataletle sevk eden olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılmasına yardımcı olur (Alper, 2003:18).

Bu bilgiler doğrultusunda özel sigortanın özellikleri şöyle sıralanabilir (Koç, 2004a:27):

- ✓ İşlerin ticaret hukuku ilkelerine göre kurulan ticari bir şirket tarafından yürütülmesi,
- ✓ Ticari kar amaçlı şirketin bulunması,
- ✓ İhtiyari olması,
- ✓ Herkese açık olması,
- ✓ Primlerle finanse edilmesi, “yardımların ödenen aidatın seviyesine bağlı” olması,
- ✓ Riskin mali sonuçlarının bir topluluk arasında dağıtılmış olması.

28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan “Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi” ülkemiz sosyal güvenlik sistemine, bireysel tasarrufa ve özel sigorta tekniğine dayalı, emeklilik fon sistemini dahil etmektedir

#### **1.4.5.Özel Sigortalar İle Sosyal Sigortalar Ayrımı**

Riskin ortaya çıkaracağı zararların bireyler arasında paylaşılması hem özel sigortaların hem de sosyal sigortaların temel ilkesi olmakla beraber sigortalı sayısı ne kadar çok olursa riskin meydana getireceği mali yük de o kadar az olacaktır (Oral, 2002:15). Sosyal sigortalar kapsamına giren sosyal riskler devlet tarafından belirlendiği gibi, bu risklerin zararını tazmin edenler de kamu hukuku kurumlarıdır. Özel sigortalar ise özel hukuk hükümlerine göre kurulurlar (Ayhan, 1987:403). Riskin mali sonuçlarını bir topluluk arasında yayma ilkesine dayanan özel sigorta yardım sandıklarının aksine ticari nitelikte olup, kar amacı gütmektedir. Bu yüzden özel sigorta, ticaret hukuku ilkelerine göre oluşturulan bir şirket tarafından ve isteğe bağlı olarak yürütülmektedir. Özel hukuk ilkelerine göre sigorta ilişkisi sözleşmeden doğar (Koç, 2004a:26). Özel sigortaların, sosyal riskleri sigorta etmeleri durumunda sosyal sigorta kurumlarının yüklerinin azalacağı, ya da en azından bu kurumlara yönelik talep ve beklentilerin hafifleyeceği ve buna bağlı olarak toplumsal baskıların hafifleyeceği düşünülebilir. Bunun gerçekleşmesi halinde özel sigortalar bir çeşit pozitif dışallık etkisi göstermiş olur (TOBB, 1994:83).

Sosyal sigortaların kapsamına giren kişiler yasalar ile önceden belirlenmiştir. Sosyal sigorta yasaları, çalışanın sosyal güvenliğini sağlamakla beraber, onların eş ve çocuklarının da sosyal güvenliğini güvence altına almaktadır. Bu sebeple, sosyal sigorta yasalarının uygulama alanı geniştir. Özel sigortaların belirli bir kapsamı yoktur. Tarım sektöründe çalışan da, hizmet sektöründe çalışan da, sanayi sektöründe çalışan da, hangi meslekten olursa olsun malını, canını sigorta yaptırabilme imkanına sahiptir. Böylece, bir araya gelen bu grubun sigortalı olmaktan başka ortak yönleri yoktur (Ayhan, 1987:406).Aşağıdaki şekil 3.1’de özel ve sosyal sigortalar arasında farklılıklara yer verilmiştir.

**Şekil 1.1: Özel Sigortalar ve Sosyal Sigortaların Kıyaslanması**

<b>ÖZEL SİĞORTALAR</b>	<b>SOSYAL SİĞORTALAR</b>
İstisnalar dışında herkes için gönüllüdür	Çalışan herkes için zorunludur
Riskler ve faydalar sözleşmelerle tanımlanır, sigorta süresi belirlidir	Riskler ve faydalar yasalarla tanımlanır, sigorta süresi devamlıdır
Özel hukukta düzenlenmiştir	Kamu hukukunda düzenlenmiştir
Faaliyet ilkesi bireyseldir	Faaliyet ilkesi kolektiftir
Özel çıkarları gözetir	Kamu çıkarlarını gözetir
Asıl amaç kar elde etmektir, bu nedenle hizmet kalitesi yüksektir	Asıl amaç kar elde etmek değildir, bu nedenle hizmet kalitesi düşüktür
Yüksek riskleri sigortalamaktan kaçınır veya yüksek prim ister	Riskleri sigortalamaktan kaçınmaz ve herkesten eşit prim alır
Prim ödeyebilecek olanlara hizmet verir	Prim ödeyemeyenlere de hizmet verir
Primlerle finanse edilir ve primleri birey ödediğinden kendi kendine yardım etmiş olur	Primler dışında devletin genel gelirleriyle de finanse edilir; çalışanın yanında işveren ve devletin katkısı olabilir
Zarara uğrayıp uğramamaya göre, sigortalı sözleşme yenilenirken daha çok veya daha az prim ödeyebilir	Sigortalı zarara uğrasa da uğramasa da prim miktarı değişmez
Fonlama, rekabet ve tercihlilik ilkeleri egemendir	Gelirin yeniden dağılımı, tekellik, tek tiplilik ilkeleri egemendir
Fayda ve katkı oranları, sigorta şirketinin ve sigortalının rızası olmadan değişemez	Fayda ve katkı oranları, çalışanın rızası olmaksızın değişebilir
Nesiller arası dayanışma sağlamaz	Nesiller arasında dayanışma sağlar
Birden fazla sigorta şirketiyle aynı anda sigortalılık ilişkisi kurulabilir	Birden fazla kurumla aynı anda sigortalılık ilişkisi kurulamaz
Alınan primle sağlanan yardım arasında sıkı bir ilişki vardır	Alınan primle sağlanan yardım arasında sıkı bir ilişki yoktur
Zararların tazmininde sadece sigortalı birey kapsamdadır	Gelir kayıpları telafisinde sigortalının ailesi de kapsamdadır
Sosyal risklerin yanı sıra ekonomik riskleri de kapsamaktadır	Sadece sosyal riskleri kapsamaktadır

**Kaynak:** Uğur,2004:38

Sosyal güvenlik arzının devletçe üstlenilmesinin, sadece özel sigortalara bırakılmamasının altında yatan neden piyasa başarısızlığıdır.<sup>1</sup> Burada piyasa başarısızlığını ortaya çıkaran gerekçelere baktığımızda iki sebep karşımıza çıkmaktadır. Bunlar özel sigorta yönetiminde risklerin tümüyle karşılanamaması ve sosyal güvenliğin yarı kamusal mal özelliğidir. Örneğin özel kesim sigorta yaparken özel fayda ve karını gözeteceğinden yüksek riskli sigorta yapmak istemeyecektir. Yapsa bile bu gibi durumlara yüksek prim uygulayacaktır (TOBB, 1994:39).

### **1.5.Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Kaynakları**

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde, günümüzdeki ekonomik şartlardan dolayı karmaşık bir hal alan sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin çözüm önerileri yoğun tartışmalara yol açmaktadır. Çünkü, sosyal güvenliğin kapsamı gerek riskler gerekse kişiler bakımından genişlemektedir. Bunun sonucu olarak da, sosyal güvenliğin finansman problemi, ülke ekonomisi için ağırlıklı bir nokta oluşturmaktadır. Ancak finansman meselesinin çözümü, her ülkenin kendi siyasi ve ekonomik durumuna bağlı olarak değişmektedir (Koç, 2004a:137).

Ülkemiz açısından bakıldığında sosyal sigorta kuruluşlarının açıklarının kapanması, sisteme devlet katılımının bir örneğini oluşturmaktadır. Bunun yanın sıra, işsizlik sigortasında devlet sigortalının prime esas kazancının yüzde 1'i oranında katkı sağlamaktadır (DPT, 2007:25).

Tablo 1.2'de bazı Avrupa Birliği ülkelerinde sosyal güvenliğin finansmanı ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi sistemin finansmanı ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarına ve sigorta kollarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin İskandinav ülkelerinde devlet yardımları ön plana çıkarken, Almanya'nın başı çektiği Batı Avrupa ülkelerinde devlet yardımları ile birlikte primler de önemli rol oynamaktadır.

---

<sup>1</sup> Piyasa başarısızlığı, piyasanın pareto optimal yani birinci en iyi kaynak tahsisini başaramaması yani israfa yol açmasıdır.

**Tablo 1.2: Avrupa Birliğine Üye Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanı (1 Mayıs 2004 İtibariyle)**

	Hastalık- Analık	Malullük	Yaşlılık-Ölüm	İş kazaları- Meslek Hastalıkları	İşsizlik	Aile Yardımları
	<b>Belçika</b>	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı	- prim+ devlet katkısı		
<b>Danimarka</b>	- vergi (1 Ocak 1994'den itibaren iş piyasası fonuna bütün ücretli ve ücretsiz çalışanlarca yatırılan primler, günlük ödeneklerden ileri gelen giderlere devletin katılım payını kapsar.)	-vergi	-ulusal aylık (vergi) -ek aylık (prim)	-prim	-yardımlar devletin yükümünde işçi ve işveren primleri ile İş Piyasası Fonuna yatırılan primler işsizlik yardımlarına ilişkin giderlere devlet katılımını karşılamak üzere bu fonda toplanır.	- vergi
<b>Almanya</b>	-prim	-prim	-prim+ devlet katkısı	-prim	-işsizlik sigortası (prim) -işsizlik yardımı (vergi)	-vergi
<b>Yunanistan</b>	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren-devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	- prim (1993'den itibaren getirilen yeni sistemde sigortalı- işveren- devlet katılımı)	-prim	-prim
<b>İspanya</b>	-prim+ devlet katkısı	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
<b>Fransa</b>	-prim	-prim	-prim + vergi	-prim	-prim	- vergi
<b>İrlanda</b>	-prim + esas olarak devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi
<b>İtalya</b>	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim	-prim
<b>Lüksemburg</b>	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-özel vergi	-prim + vergi
<b>Hollanda</b>	-prim	-prim	-prim	-uygulama yok	-prim	-vergi
<b>Avusturya</b>	-prim + devlet katılımı (hastaneler için)	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	- prim + devlet katılımı

**Tablo 1.2'nin Devamı**

<b>Portekiz</b>	-primler + vergi	- primler	- primler	- Kazalar: sigorta primi - Meslek hastalıkları: prim	-primler	-primler+ devlet katılımı
<b>Finlandiya</b>	-kamu sağlığı sektörü: yerel mercilerce finansman -hastalık sigortası: prim + devlet katılımı	-ulusal aylık:- prim + devlet katılımı -kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	*ulusal aylık (yaşlılık ve ölüm aylığı): -yaşlılık: prim + devlet -ölüm: vergi *kazanca bağlı aylık: prim + tarım işletmecileri ve bağımsız çalışanlar için devlet katılımı	-işveren katılımı	*baz yardımlar: vergi *kazanca bağlı yardım: sigortalı- işveren-devlet	-vergi
<b>İsveç</b>	-prim+ devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-prim	-prim + devlet katılımı	-vergi
<b>İngiltere</b>	-prim+ vergi	-prim + devlet katılımı	-prim + devlet katılımı	-vergi	-prim + devlet katılımı	-vergi

Kaynak: DPT, 2007:24

Genel olarak baktığımızda sosyal güvenlik sistemlerini finansal krize sürükleyen bazı ana sorunlar vardır. Bunlar; işsizliğin yüksek oranda seyretmesi, nüfusun yaşlanmasına paralel olarak hayatta kalma beklentisinin artması, sağlık harcamalarındaki maliyetlerin yükselmesi, işgücü yapısındaki değişimler olarak sıralanabilir. Bunlara ek olarak Türkiye'nin de kendine has finansal sorunları vardır. Geçmişte yapılan düzenlemelerden dolayı erken emeklilik sorunu, kayıt dışı istihdamın yüksekliği, prim tahsilat oranlarının düşük olması, prime tabi kazançların düşük gösterilmesi bu sorunlara örnek olarak gösterilebilir.

### 1.5.1. İşçi ve İşverenlerin Sosyal Güvenliğin Finansmanına Katılmaları

Sosyal sigorta primi, yasanın kendilerine karşı güvence sağladığı sosyal risklerden birinin gerçekleşmesi halinde yapılacak sigorta yardımları ile kurum yönetim giderlerinin karşılığı olarak sigortalı ve işverenden, sigortalının kazancının belli bir yüzdesi üzerinden alınan parayı ifade etmektedir (Güzel ve diğerleri, 2008:202).

Primler kendine has özellikleri olan bir finansman aracı olarak sosyal güvenlik sisteminin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır. Ücret ve gelirler üzerinden alınmasından dolayı ücretin bir parçası, sigorta yardımlarına karşılık ödendiği için bir fiyat veya zorunlu olarak tahsil edildiği için bir vergi olarak görülebilen prim, tahsisi bir amaçla kullanılan vergi benzeri (parafiskal) nitelikte bir finansman vasıtasıdır (Alper, 2003;177-178). Primleri vergiden ayıran en önemli özelliği bir karşılığının olmasıdır. Diğer bir deyişle, devletin zor gücüne dayalı olarak aldığı verginin doğrudan bir karşılığı yoktur. Oysa sigorta primleri karşılığında sigortalılara çeşitli sosyal sigorta yardımları yapılması gerekmektedir. Bu bakımdan da sosyal sigortacılıkta nimet-külfet dengesi vardır (Özdemir, 2008:229).

Ülkemizde 5510 sayılı kanunla prime tabi kazançların hangi kalemlerden oluştuğu düzenlenmiştir. İlgili kanunun “Prim alınması zorunluluğu” başlığı altındaki 79. Maddesinde,

“Kısa ve uzun vadeli sigortalar ile genel sağlık sigortası için, bu Kanunda öngörülen her türlü ödemeler ile yönetim giderlerini karşılamak üzere Kurum prim almak, ilgililer de prim ödemek zorundadır. Kurumca tahsil edilen genel sağlık sigortası primleri, tahsil edilmesini müteakip doğrudan Kurum bütçesinin genel sağlık sigortası kalemine aktarılır.”

ifadesi toplanan primlerin yasal dayanağını oluşturmaktadır.

İlgili kanunun 80. Maddesi prime esas kazançlara şu şekilde açıklık getirmektedir.

4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir:

a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,



2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin brüt toplamı esas alınır.

b) Aynı yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.

c) (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz.

İşçi ve işverenlerin ödeyeceği primler, işçinin emek geliri esas alınarak belirli oranlar dahilinde saptanır. Günümüzde, genellikle işverenlerin ödedikleri primlerin oran ve miktarı işçilerden daha yüksektir. Hatta kimi sigorta kolları için sadece işverenler prim ödemektedirler. Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi, ülkemizde de iş kazaları ve meslek hastalıkları ile analık sigortası primlerinin tümü işverenlerce ödenir. Günümüz koşullarında, sosyal güvenliğin finansmanı açısından toplanan primler yetersiz kalmaktadır. Bu durum, devletin sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmasını zorunlu kılmaktadır (Egeli, 2009:51).

### **1.5.2.Devlet Katkısı**

Sosyal güvenliğin finansmanı temel olarak işçi ve işverenlerin katkıları ile sağlanmakla birlikte, modern sosyal güvenlik hukuku sistemlerinde sosyal devlet olmanın bir gereği olarak devletin sosyal güvenliğe katkısı da büyük bir önem ve ağırlık kazanmıştır. Sosyal güvenlik hakkının Anayasamızda devlete bir görev olarak verilmiş olması ülkemiz bakımından da bu katkıyı elzem kılar. Devletin sosyal güvenliğin finansmanına doğrudan katılımı işçi ve işverenlerden alınacak primlerin

ölçülü bir düzeyde kalmasını sağlayarak sosyal güvenliğin finansman yükünün daha adil bir şekilde dağıtılmasına olanak verir (Başterzi, 2006:321).

Sosyal sigortalar çeşitli şekillerde devlet tarafından desteklenirler. Birinci tarz destekleme, sigortanın ilk kuruluş masraflarının devletçe karşılanmasıdır. Aslında bu yol dünyanın her yerinde biraz da zaruri olarak uygulanır. Ülkemizde de kuruluş masraflarının karşılamak üzere, devlet daima bütçesinden kaynak ayırmıştır. İkinci tarz destekleme, sosyal sigortaların gerek duydukça finansmanına iştirak etmektir (Yazgan, 1992;156). Devlet, örneğin Türkiye’de işsizlik sigortasında olduğu gibi düzenli ödemelerde bulunarak, sağlanan sosyal gelirlerle ilgili ödemelere katılarak, sosyal güvenlik kurumlarının yönetim giderlerini kısmen karşılayarak, bu kurumların açıklarını kapatarak finansmanına katkıda bulunabilir (Dilik, 2004).

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi Kanada dışında diğer ülkelerde çeşitli şekillerde sosyal güvenlik sistemine devlet katkısı vardır. Bu bazı ülkelerde açık kapatma suretiyle olabileceği gibi bazı ülkelerde de doğrudan katkı söz konusudur.

**Tablo 1.3: Bazı Ülkelerde Devletin Sisteme Katkısı**

ÜLKE	KATKI
Avustralya, Yeni Zelanda, A.B.D.	Var
Kanada	Yok
Belçika	Var (sigorta kolları için farklı katkı)
Avusturya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, Macaristan, İrlanda, İtalya, Litvanya, Hollanda, Norveç, Romanya, Slovenya	Açıklar kapatılır
Fransa, İspanya	Var
Yunanistan	Belli oranda kısmi katkı var
Letonya	Bazı sigortalılara katkı var
Lüksemburg	Belli oranda kısmi katkı var
Hollanda	Var (Farkları kapatır)
Polonya	Asgari gelir elde edenlere katkı var
Portekiz	Var (sigorta kolları için farklı katkı)
Rusya	Asgari gelir elde edenlere katkı var
Slovakya	Asgari gelir elde edenlere katkı var

**Tablo 1.3'ün Devamı**

İsveç	Asgari gelir elde edenlere katkı var
İsviçre	Belli oranda kısmi katkı var
İngiltere	Belli oranda kısmi katkı var

**Kaynak:**İpek,2006:38

Sosyal güvenliğin finansmanına yapılan devlet katkısı, aynı zamanda farklı gruplar arasındaki dayanışmanın da zorunlu bir sonucudur. Bu sayede sistemin finansman yükü daha adil bir şekilde dağılmış olacaktır. Özellikle işçiler, kazançları üzerinden eşit oranlarda prim ödemektedirler. Bu durum ise, emek gelirleri düşük olan sigortalılar aleyhine bir sonuç doğurur. Eğer devlet eşit oranlı primler yerine, artan oranlı vergilerle sosyal sigorta giderlerinin bir kısmını karşılayacak olursa bu adaletsizlik bir dereceye kadar giderilmiş olacaktır (Güzel ve Okur, 2003:68).

### **1.5.3.Vergiler**

Diğer bir finansman şekli de vergi gelirleri ile finansmandır. Devletin sosyal güvenliğin finansmanı için ihtiyaç duyacağı kaynak iki şekilde sağlanabilir. Bunlardan biri genel bütçe gelirlerinden bu amaçla bir kaynak ayrılmasıdır ki bu durumda vergi gelirleri de dahil bütün devlet gelirleri bu maksatla kullanılabilir. Diğer ise devletin sosyal güvenlik vergisi vb. adlarla vergi ödeme gücü olanlardan veya bütün vatandaşlardan alacağı ayrı bir vergi ile bu finansmanın sağlanması ya da belirli vergilerin bu amaçla bir kaynak olarak ayrılmasıdır (Oral, 2002:23).

Finansman kaynağı olarak vergiler, bazı ülkelerde önemli bir yer tutmuştur. Danimarka, sosyal güvenliğin milli bütçeden finansmanı ilkesine bağlı kalmıştır. Hollanda'da ise meslek gelirleri üzerinden alınan dolaysız vergiler, sosyal güvenliğin finansman kaynağını oluşturmaktadır. Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde, vergi tekniğine daha çok dolaylı vergiler kapsamında başvurulmaktadır. Fakat Norveç ve İsveç gibi İskandinav ülkelerinde sosyal güvenliğin finansmanı bakımından vergiler önemli bir yer teşkil etmektedirler (Egeli, 2009:53).

## 1.6. Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansman Yöntemleri

Yukarıda ifade edildiği gibi sosyal güvenlik kurumlarının, kaynaklardan elde ettikleri gelirler, büyük meblağlara ulaşmaktadır. Bu fonların, sosyal riskin ortaya çıkması halinde, sosyal sigorta yardımları adı altında sigortalılara ve bunların hak sahiplerine yeniden dağıtım söz konusu olur. Ancak, bu durumda gelirlerle giderler arasında bir dengenin de kurulması zorunludur. Bu konuda genellikle birbirinden farklı iki yönteme başvurulmaktadır. Bunlardan biri kapitalizasyon bir diğeri ise dağıtım yöntemidir. Bu yöntemlerden biri ötekine tercih edilebileceği gibi her ikisinin bir arada kullanıldığı karma yönteme de başvurulabilir (Güzel ve diğerleri, 2008:71).

Önceki yıllarda ülkemizde sosyal sigorta kurumlarının finansmanı işçi, işveren ve devletin katıldığı; kapitalizasyon yöntemine yakın karma bir sistem esas alınarak sağlanmaktaydı. Bu yöntemle, kuruluşlarında aktüeryal dengeler gözetilerek, biriken fonların değerlendirilip, finansman dengesinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak zaman içinde sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan ölçüsüz hizmet borçlanmaları, erken emeklilik, sıklıkla çıkarılan af yasaları, karşılığı bulunmayan ödemeler, fonların işletilememesi vb. uygulamalar sonucu finansman dengesi bozulmuş; gelirler ile giderler arasında oluşan açıkların, genel bütçeden alınan transferlerle karşılanması zorunluluğu doğmuştur. Dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının finansman yöntemi, ağırlıklı kapitalizasyon yönteminden, giderek dağıtım yöntemine kaymıştır (Öztürk, 2005:93).

**Tablo 1.4: Ülkelerde Uygulanan Sosyal Güvenlik Planları Ve Finansman Teknikleri**

ÜLKE	UYGULANAN PLANIN ADI	FİNANSMAN TEKNİĞİ
Arjantin	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Avustralya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
Avusturya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Belçika	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Brezilya	Özel Sosyal Güvenlik	Kapitalizasyon Yöntemi
Şili	Bireysel Prim Hesapları	Kapitalizasyon Yöntemi
Çek Cumhuriyeti	Kamu Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Danimarka	Kamu Prim Sistemi	Dağıtım / Kapitalizasyon Yöntemi
Fransa	Eyalet Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Almanya	Eyalet Prim Biriktirme	Dağıtım Yöntemi

**Tablo 1.4'ün Devamı**

Yunanistan	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Meksika	Bireysel Fonlama Hesapları	Kapitalizasyon Sistemi
İrlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
Yeni Zelanda	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Peru	Özel Prim Sistemi	Kapitalizasyon Yöntemi
Türkiye	Kamu Prim Hesapları	Dağıtım Yöntemi
Portekiz	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
İtalya	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Lüksemburg	Sosyal Güvenlik Primleri	Dağıtım Yöntemi
Portekiz	Sosyal Güvenlik	Dağıtım Yöntemi
Slovakya	Kamu Primleri	Dağıtım Yöntemi
İspanya	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi
İsviçre	Eyalet Primleri	Dağıtım Yöntemi
Polonya	Kamu Prim Planları	Dağıtım Yöntemi
İzlanda	Sosyal Güvenlik Sistemi	Dağıtım Yöntemi

**Kaynak:** Güneş ve Yakar,2004:133

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere belli başlı ülkelerin çoğu dağıtım sistemini kullanmaktadırlar.

### **1.6.1.Kapitalizasyon (Fon Biriktirme) Yöntemi**

Kapitalizasyon ya da fon biriktirme yöntemi, sosyal risklerin ileride doğuracağı ödemeleri karşılayabilmek için bir fon oluşturulması esasına dayanır. Fonun kurulması toplu olabileceği gibi bireysel de olabilmektedir (Güzel ve diğerleri, 2008:71). Bu finansman metoduna göre primlerin hesabında, yıllık giderlerin karşılanması değil, uzun bir dönemdeki giderlerin, uzun bir dönemde elde edilecek primlerle ve bunların kullanılmasından doğacak gelirlerle karşılanması esas alınır, matematiğe ve olasılık hesaplarına dayanan aktüeryal hesaplamaları ile üyelerin ödeyeceği sabit bir prim ya da katkı oranı belirlenerek gelir ve giderlerin sürekli dengede tutulması hedeflenmektedir (Güneş ve Yakar, 2004:129).

**Kişisel kapitalizasyon yönteminde;** kişinin gerek kendi gerek işveren payı olarak ödenen primler, sigortalının kişisel hesabına geçilir ve kişinin karşılaştığı riskler bu fondan karşılanır ki, bu durum, sosyal güvenlik sisteminin dayanışma, risk ve yükün dağıtımını ilkelerine aykırıdır (Koç, 2004a:152).

**Kollektif kapitalizasyon yönteminde** ise bütün sigortalılara ait primler ortak bir fonda toplanmakta ve ileride bunlara sağlanacak sosyal gelirlerin karşılığını teşkil etmektedir (Dilik, 1992:248).

Biriktirme yönteminde, belli bir dönemde toplanan primlerin yine o dönem içinde dağıtımını mümkün değildir. Bu yöntemin uygulandığı sistemlerde büyük fonlar oluşturulmakta ve bu fonlar işletilerek ek gelir sağlanmaktadır. Kapitalizasyon yöntemi, ekonomisi istikrarlı olan, enflasyonun kabul edilebilir ölçülerde seyrettiği ülkelerde yaşlılık, malullük ve ölüm gibi uzun dönemli sigorta kollarında başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. Ancak, yüksek enflasyonlu ülkelerde paranın değerini yitirmesiyle birlikte fondaki birikimin reel satın alma gücü düşecektir. Bazı durumlarda fonların işletilmesi bile bu erimeyi önleyememektedir. Bu durumdan dolayı birçok ülkede kapitalizasyon yöntemi yerine dağıtım yöntemini tercih etmektedir (Oral, 2002:27).

Türkiye’de yakın döneme kadar uzun vadeli sigorta kolları bakımından finansman yöntemi olarak Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’da kapitalizasyon yöntemi, Emekli Sandığı’nda ise devlet garantisıyla birlikte dağıtım yöntemi benimsenmiştir. Daha sonra 4447 sayılı kanunla birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur’da da dağıtım sistemine geçilmiştir (Başterzi, 2006:316).

### **1.6.2.Dağıtım (Pay As-You Go) Yöntemi**

Belirli bir sigorta dönemindeki gelirlerle giderler arasında dengenin sağlanmasına dayanan bu yöntemde belirli bir yılın prim gelirleri ile aynı yılın giderleri karşılanmaktadır. Aktif sigortalılardan elde edilen prim gelirleri, başta enflasyon olmak üzere bir takım ekonomik etkenler dolayısıyla değer kaybına uğrayıp anlamını yitirmesi nedeniyle kapitalizasyon yönteminde var olan fon oluşturma yerine, o dönemdeki pasif sigortalılar için yapılması gereken giderlere ayrılmaktadır (Yurdadoğ, 2002:6).

Anlaşılacağı üzere bu yöntem, bir sosyal grubun bireyleri arasındaki dayanışma ilkesini ön plana çıkarmaktadır. Çünkü aktif sigortalı grubu, pasif sigortalı grubuna yapılan yardımları finanse etmiş olmaktadır. Bu iki grup arasındaki ilişkide sürekli bir denge söz konusudur. Şöyle ki, prim ödeyenlerin sayısı, yardım alanlardan fazla ise,

prim oranlarının düşürülmesi ya da yardım miktarının yükseltilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun tersi durumunda, yani prim ödeyenlerin sayısındaki azalma, ya prim oranlarındaki artışa ya da sigorta yardımlarının azalmasına sebep olacaktır. Dengenin bozulduğu durumlarda, sosyal güvenlik kurumlarının finansman sorunu ortaya çıkacaktır. Bundan dolayı, dağıtım yöntemini benimseyen ülkelerde, özellikle son yıllardaki olumsuz gelişmeler (işsizlik, yaşlı nüfustaki artış vb.) devletleri, ulusal bütçeden veya dolaylı vergilerle sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunmaya zorlamışlardır (Güzel ve diğerleri, 2008;72-73).

Dağıtım yönteminin yararlarını başlıklar halinde şöyle sıralayabiliriz (Koç, 2004a:151):

- ✓ Yöntem sadedir, basittir.
- ✓ Biriken fonlar olmadığından fonların kullanılmasıyla ilgili dev problemler de yoktur. Bu da sosyal güvenlik sistemine hız ve kolaylık sağlamaktadır.
- ✓ Hayat pahalılığı değişimlerine ayak uydurmakta esnekler. Ücretlere bağlı olduğundan, ücret artışları prim atışlarını birlikte getirmektedir.
- ✓ Dağıtım yöntemi ile emeklilik rejimi, hiç prim ödememiş, fakat emeklilik yaşına varmış kimselerin faydasına hemen hayata geçirilebilir.

Bu sistemin yararları olduğu gibi bazı sakıncaları da vardır (Koç, 2004a:151-152):

- ✓ Dağıtım sisteminde ilk yıllarda sosyal gelire girenler az olduğundan ya prim düşük belirlenecektir ya da ihtiyaç yokken fon birikecektir. Ancak zamanla gelire girenlerin sayısı hızla artacağından, primlerin yüksekliği söz konusu olabilecektir. Bu yönüyle dağıtım yönteminin maliyeti ilk yıllarda ucuz ileriki yıllarda pahalı olacaktır.
- ✓ Bu yöntemin işleyebilmesi, sürekliliğe bağlıdır. Bu devamlılık, farklı olaylarla, mesela, prim ödeyenlerin yavaş yavaş azalması ile tehlikeye düşebilmektedir.

Dağıtım yöntemi, özellikle hastalık ve analık sigortaları gibi geçici risklere karşı güvence sağlanan sigorta kollarına uygun düşmektedir. Bu yöntem, karmaşık hesaplama işlemlerini ve toplanan fonların işletilmesi gibi sorunları ortadan kaldıran ve para değerindeki düşmelere karşı güven basit bir yöntemdir (Egeli, 2009:55).

### **1.6.3.Karma Yöntem**

Karma yöntem, diğer her iki tekniğin bazı nitelikleriyle bir arada kullanıldığı yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Karma finansman yönteminin uygulamada en çok karşımıza çıkan şekli, matematik karşılıklarının muhafaza olduğu, fakat ödenmiş primler karşılığının ayrılmadığı şeklidir (Dilik, 1992:251).

### **1.6.4.Kapitalizasyon ve Dağıtım Tekniklerinin Karşılaştırılması**

İki yöntem arasındaki belirgin farkları aşağıdaki tabloda görmek mümkündür. Dağıtım yöntemi daha çok sosyal sigortalarda görülürken, fon yöntemi genel olarak özel sigortalarda karşımıza çıkmaktadır. Enflasyon dönemlerinde dağıtım yöntemi daha az etkilenirken, bu durum fon yönetiminde daha belirgindir. Dağıtım yönteminde tasarruf oranı düşük, kapitalizasyon tekniğinde ise oran yüksektir. Dağıtım yöntemi herkes tarafından anlaşılabilir kadar basit bir teknikle çalışırken, fon yönetimi karmaşık bir yapıya sahiptir.



**Tablo 1.5: Dağıtım ve Kapitalizasyon Yöntemlerinin Farklılıkları**

<b>Dağıtım Yöntemi</b>	<b>Fon Yöntemi</b>
Ücretler artınca primler de artar	Primler ücret artışına bağlı olmadan belirlenir
Genelde zorunlu sosyal sigortalarda kullanılır	Genelde özel sigortalarda kullanılır
Gelirlerle aynı dönemdeki harcamalar karşılanır	Gelirler bir fonda toplanır, giderler önceki gelirlerle karşılanır
Gelirin yeniden dağılımını sağlar	Gelirin yeniden dağılımını sağlamaz
Belirli fayda esaslı emeklilik programlarına uygundur	Belirli katkı esaslı emeklilik programlarına uygundur
Enflasyondan daha az etkilenir	Enflasyondan çok etkilenir
Tasarruf oranı düşüktür	Fonlu sistemdeki tasarruf oranı yüksektir.
Düşük miktardaki tasarruf yatırıma etki etmez	Yüksek tasarruf yatırım düzeyini artırır
Basit ve herkes tarafından kolay anlaşılabilir	Karmaşıktır
Fon birikmediğinden işletme sorunu yoktur	Büyük meblağları işletmek zordur ayrıca Ekonomik durgunluğa ve enflasyona karşı mücadelede, çeşitli sosyo-ekonomik hedefleri gerçekleştirmede bu yöntemin ve biriken fonların bir araç olarak kullanılabilir.
Primler riske göre alındığından oran düşüktür	Oran yüksektir
iş kazası, meslek hastalığı, analık ve hastalık gibi kısa süreli risklerin karşılandığı sigorta kollarında daha uygun ve avantajlı olarak uygulanabilen dağıtım yönteminde de etkin kullanımı sağlamak için gelir gider dengesi zorunlu olmaktadır.	Toplanan meblağlar büyük rakamlara ulaşmakta, fonların işletilmesi ile faiz ve benzeri adlar altında elde edilen gelirler, sosyal yardımların finansmanını kolaylaştırmaktadır

**Kaynak:** İpek,2007:44

## **BÖLÜM 2: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN GELİŞİMİ VE BAZI ÜLKELERDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI**

### **2.1. Sosyal Güvenlik Sistemi Modelleri**

Sosyal güvenlik sistemleri uzun bir tarihsel gelişimin sonucu olup, bu sistemlerin oluşumunu hazırlayan koşullar ve ilk sistemler batı toplumlarında ortaya çıkmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi geleneksel koruma mekanizmalarının yetersiz kalmasından dolayı, zorunlu sosyal sigorta tekniğine dayalı ilk sosyal güvenlik sisteminin esasları Almanya'da 1880'li yıllarda Bismarck tarafından oluşturulmuştur. Daha sonraki süreçte ikinci önemli aşamayı, ABD'de Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan 1935 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası oluşturmaktadır. Üçüncü aşamada ise 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu yer almaktadır.

Avrupa'da gelişmiş ülkelere baktığımızda, 20.yüzyılın başından itibaren benimsenen zorunlu sigorta programlarının esas olarak Alman modeline dayanarak kurulduğu ve kapitalizasyon yöntemini uyguladıkları görülmektedir. Ancak ikinci Dünya Savaşı esnasında ve sonrasında var olan enflasyon, biriken sermayenin gerçek değerini önemsiz düzeylere düşürerek, sosyal güvenlik programları için önemli karşılıklar biriktiren ülkeleri sarsmış ve gelişmiş ülkelerin birçoğu, fon biriktirme (kapitalizasyon) yöntemine dayanan finansman yöntemlerinden vazgeçmişlerdir (Yurdadoğ, 2002:7-8). Zorunlu sigortaların temelini oluşturan Bismarck ve Beveridge modelleridir. Aynı zamanda her iki modelin birlikte uygulandığı karma model de vardır. Bu üç modelin çıkış noktaları Avrupa ülkeleridir.

#### **2.1.1. Bismarck (İşçi Sigortası) Modeli**

Bismarck, sanayileşme sürecindeki Almanya'da, şehirlerde ağır şartlar altında yaşayan ve 1877'de ki ekonomik darboğaz nedeniyle yaşam koşulları daha da ağırlaşan işçi sınıfına güvence sağlamak amacıyla ilk sosyal sigorta sistemini hayata geçirmiştir (Güzel, 2005:63). Bismarck sistemi, işçi sorunları nedeniyle kurulduğu için çalışma esasına göre düzenlenmiştir. Bismarck sistemde birincil finansman kaynağı işçi ve işveren primleri olmasına rağmen devletin de katkıları bulunmaktadır (Gülcan, 2006:9). İşverenlerin, sosyal güvenliğin finansmanına katılmasının sebebi; sosyal güvenlik harcamalarında işçilerden alınan primlerin yeterli olmamasıdır.

Ayrıca işverenin, çalıştırdığı işçilerin karşılaşılabilecekleri riskler açısından sorumluluğu da vardır (Seyyar, 2002:424).

Yukarıda da belirtildiği gibi bu sistemin özü çalışma esasına dayalı olarak kurulmuştur. Kişiler işi yapmaları halinde sosyal hukuk açısından güvence kapsamına alınmaktadır. Sistemin finansmanı, yararlananların ödedikleri sigorta primleriyle karşılanmaktadır. Yani bir çeşit karşılıklılık esas alınmaktadır. Burada sosyal güvenlik açısından tüm nüfusun kapsam içine alınması gerçekleşmeyebilir (Özdemir, 2007:157).

Bismarck modeli dört temel unsurdan oluşmuştur (sgk-kap.org):

- ✓ Riski ortadan kaldırmak için, belli bir maaş sınırına kadar bütün işçiler için zorunlu sigorta,
- ✓ En düşük ücret alan sınıfın zorluk çekmeden primlerini ödeyebilmesi için maaşa dayalı prim ödemeleri,
- ✓ İşverenlerin idareyi ellerinde bulundurması ve fon kullanımını kontrol edebilmesi için prim ödeme zorunluluğunun işçi ve işveren arasında paylaştırılması,
- ✓ İşveren ve işçilerin kendi kendilerini yönettikleri geleneksel işçi fonlarının sisteme entegre edilmesi.

Bu modelde Bismarck, devletin sadece koruma görevini üstlenmekle kalmayıp, aynı zamanda birtakım toplumsal kurum ve araçlardan yararlanarak zayıf ve zor durumda olan bireylerin daha iyi duruma getirilmesini sağlamayı da amaç edinmiştir (Egeli, 2009:46).

### **2.1.2.Beveridge (Halk Sigortası) Modeli**

İngiltere’de 1911 tarihinde ulusal sigorta yasası hayata geçirilmiş, hastalık ve sakatlık sigortası ile birlikte Dünya’da ilk kez işsizlik sigortası da düzenlenmiştir. 1942 tarihli ünlü Beveridge Raporu ile İngiliz sosyal güvenlik sistemi gelişimini sürdürmüştür (Özdemir, 2008,5). Bu raporda, sosyal güvenliği halkın tüm kesimlerine yayma ilkesi esas alınmıştır. Devlet vergi gelirleri ile sistemin finansmanına katkıda bulunacaktır. Buna göre Beveridge Sistemi, bütün bireyleri sosyal güvenceden yararlandırma hedefi ile ülkede yaşayan herkesi ayırım gözetmeksizin kapsamına alarak sosyal

adaletsizliği ortadan kaldırmaya çalışan, finansmanı primlerden sağlanan modern bir sosyal güvenlik sistemi olarak tanımlanabilir (Egeli, 2009:47).

Beveridge yayınlamış olduğu raporda, fakirliği ortadan kaldırmayı temel amaç edinmiştir. Ailelerin, asgari geçim seviyesinin altına düşmemesi için gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu dile getirmiştir. Bu amaçla, evlenme, doğum, analık ve ocuk yardımlarının yapılmasını önermiştir (Koç, 2004a:92-93). Aynı zamanda altı temel prensibin dikkate alınması ve hayata geçirilmesini savunmuştur (Gündüz, 2006:13).

**1) Sorumlulukların tek elde toplanması:** lkede dağınık halde bulunan ve faaliyet gösteren tüm sosyal güvenlik kurumlarını birleştirmek ve sosyal sigorta ve sosyal yardımları bir Bakanlık tarafından tek elden yürütmenin, hizmetlerin ekonomik ve etkili olabilmesi için zorunlu olduğuna dayanmaktadır. Yönetimde birlik sağlanarak hizmetlerin verimliliğinin artacağı ve daha az maliyetli olacağı savunulmaktadır.

**2) Yaygın bir sosyal güvenlik:** Rapordaki temel hedef, ülkede sadece ücretli olarak çalışanların değil, gelir düzeyi ne olursa olsun belirlenmiş olan altı sosyal grubun hepsini kapsamasıdır. Yani sosyal güvenlik gerek karşıladığı menfaatler, gerekse bu menfaatlerden yararlanan insanlar bakımından geniş ve kapsamlı olmalıdır.

**3) Primlerde tek tip uygulama ve zorunlu deme:** Temel nokta, sigortalılığın herkes için zorunlu olmasıdır. Prensibe göre aile yardımları ve sağlık yardımları dışında bütün risklere karsı sağlanacak yardımlar için, çeşitli primler yerine tek ve maktu bir prim alma yoluna gidilerek, hem tek tip bir prim sistemi uygulanmalı hem de işlemlerde ucuzluk ve kolaylık sağlanmalıdır.

**4) Sosyal sigorta uygulamalarında toplumun 6 sosyal gruba bölünerek işlem yapılması:** Sosyal güvenliğin kapsamı genişletilirken toplumun farklı kesimlerinin gelir durumları ve hayat tarzları dikkate alınarak, her grubun ihtiyaçlarına cevap verebilen bir sistemin kurulabilmesi gerekmektedir.

**5) Sağlanan menfaatlerin tek tip olması:** Her gelir grubu için ayrı fakat aynı gelir grubunun da bulunanlar için tek tip ivaz miktarının tespiti ve uygulanmasıdır. Yoksullukla mücadele için ailenin en az geçim standardının altına düşmesini önleyecek tedbirler alınmalı, sağlanan menfaatlerin miktarı ve süresi bakımından asgari bir seviyeyi, başka bir kaynağa ihtiyaç duyulmaksızın tutturulmalıdır.

**6) Kişisel sorumluluk:** Her ne kadar sosyal güvenliği sağlamak devletin görev sorumluluğunda ise de kişileri buna katkıda bulunmaya zorlayacak sorumluluk geliştirilmeli, yardımlar talep olmadan yapılmamalıdır. Ayrıca kişiler kendisine sağlanan menfaatlerden daha fazla yararlanmak veya miktar ve nitelik açısından daha çok faydalanmak isterlerse, gönüllü özel programlar sağlanmalıdır. Katımlı sistem asıl unsur olmalı, katılımsız sistem ise tamamlayıcı olmalıdır.

Türkiye’de hayata geçirilen Tek Çatı sistemini incelediğimizde aslında işçi sigortası sisteminden halk modeline yani Beveridge sistemine bir geçiş olduğunu söyleyebiliriz. Buna dayanak olarak yukarıda bahsi geçen sorumlulukların tek elde toplanması ve geniş bir halk kitlesine yayılması prensibini örnek olarak gösterebiliriz. Tek çatı uygulaması üçüncü bölümde daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

Halk Sigortası olarak da bilinen bu modelin temel özellikleri aşağıda sıralanmıştır (Egeli, 2009:47):

- ✓ Sistemin kapsamına alınanlar, sadece işçiler değil, İngiliz toplumunun tümüdür.
- ✓ Toplumun tümü özellikle ölüm ve aile yardımlarını da içine alan, çok yaygın bir riskler sisteminin sonuçlarına karşı sigorta edilmektedir.
- ✓ Sistemde sigortalının sosyal ve mesleki durumları göz önünde tutulmamış ve tek düzen bir yardım belirlenmiştir.
- ✓ Sosyal güvenlikle sosyal ihtiyaçlar doğrultusunda belli bir gelir garantisi sağlanmaya çalışılmaktadır.
- ✓ Risk kavramı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın otoritesi altında, tek bir hizmet içinde bütün sigorta kurumlarının birleştirilmesiyle doğru orantılı olmalıdır.
- ✓ Tek düzen katkılarda aile yardımı ve sağlık yardımlarının vergilerle karşılanması sağlanmalıdır.
- ✓ Devletin sosyal güvenliğin finansmanına ağırlıklı olarak katılması gerekmektedir.

Günümüzde Danimarka, Finlandiya, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Norveç, Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerde bu model kullanılmaktadır. Devletin sağlık hizmetlerinin finansmanını bütçe aracılığıyla kontrol etmesi, tüm vatandaşların belirlenmiş katkı payları dışında sağlık hizmetlerine erişiminin ücretsiz olması, hekimlere verdikleri

hizmetin karşılığının maaş ya da kişi başına ödeme yöntemi ile ödenmesi, kurumlar için ise merkezi idare tarafından belirlenen bütçelerin kullanılması, bu modelin diğer özellikleridir (Tatar, 2011;110).

### **2.1.3.Karma Model**

Bismarck ve Beveridge'in oluşturdukları modellerden dünyada birçok ülke esinlenmiştir. Bazıları modelleri aslına yakın bir şekilde benimserken, bazıları da her ikisini birlikte uygulamayı uygun görmüştür. Yani işçi sigortası ve halk sigortası bir arada uygulanmıştır. Örneğin Hollanda'da önceleri Alman modeli esas alınmış, sonra Beveridge'den esinlenerek kurulan bir komisyon herkesi tüm risklere karşı koruyacak şekilde reform çalışmaları yapmıştır. Sonuçta ortaya çıkan tabloda halk, hastalık, analık, kaza, sakatlık, çocuk sahibi olma, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı değişik düzenlemelerle koruma altına alınmıştır. Finansman, işçiler için işverenleri tarafından ücretlerin belirli bir yüzdesi üzerinden sağlanmaktadır. 15 – 65 yaş arası halk maktu prim ödemekte, belirtilen yaş sınırının altında ve üstünde kalanlar ise primden muaf tutulmaktadır (Şahan, 2006).

Hollanda sosyal güvenlik sisteminin diğer Avrupa ülkeleri ile kıyaslanmasında ön plana çıkan hususların birincisi, sosyo-ekonomik politikaların oluşturulmasına ilişkin olarak devlet ve sosyal taraflar (işçi ve işveren sendikaları) arasında merkezi bir danışma ve görüşme esasının mevcut olmasıdır. İkincisi, devlet ve sosyal taraflar arasında karmaşık bir yapı vardır. Sosyal güvenlik, sosyal sigorta ve sosyal yardımlardaki kolektif düzenlemelerden dolayı herkese açıktır. Sosyal sigortaların uygulanması, sosyal tarafların sorumluluğundadır. Sosyal güvenlik sistemi, karmaşık ve karma bir kamu ve özel fonlama ile finanse edilmektedir. Üçüncüsü, Hollanda sosyal güvenlik sistemi, mesleki risk esaslı olarak değil, sosyal risk esaslı olarak malullük riskine karşı sosyal koruma sağlamaktadır (Uğur, 2004;66).

### **2.2.Uluslararası Sözleşmelerde Sosyal Güvenlik**

Yeryüzünde küreselleşme ile beraber ülkelerarası ekonomik ilişkiler ve serbest seyahat olanakları günden güne gelişmektedir. Yabancı ülkelerde çalışan işçilerin sayıları arttıkça yabancıların sosyal güvenliğine ilişkin sorunların çözülmesi de ülkeler arası işbirliğini zorunlu kılmıştır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005:20). Bu

bağlamda uluslararası arenada ilk kez 10.12.1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde temel bir insan hakkı olarak düzenlenen sosyal güvenlik kavramı daha sonraki yıllarda da kabul edilen bir çok anayasada yer almıştır (Koç, 2004a:76). Günümüz koşullarında ülkelerin anayasalarının, uluslararası normlardan bağımsız hareket edebilmeleri oldukça güçtür. Bu yüzden kendi sistemlerini, uluslararası sisteminin gerektirdiği ölçütlerde düzenlemek durumundadırlar. Bu kapsamda aşağıda, sosyal güvenlik sistemlerinin yerleşmesinde ve uygulamasında önem teşkil eden uluslararası antlaşmalara değinilecektir.

### **2.2.1. Atlantik Paktı**

1941 yılında Roosevelt ile Churchill tarafından kurulan ve savaş sonrası şartları belirleyen Atlantik Paktı'nın 5. maddesinin "herkesin daha iyi çalışma şartları, daha fazla maddi refah ve sosyal güvenlik garanti etmek maksadıyla, ekonomik alanda bütün milletler arasında işbirliği tesisi" ifadesi, tüm uluslara daha iyi çalışma şartları ve sosyal güvenlik sağlamak için, ekonomik alanda tam işbirliğine gidilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Tuncay ve Ekmekçi, 2005:42; Koç, 2004a:77).

### **2.2.2. Philadelphia Beyannamesi**

Philadelphia'da 1944 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Konferansı, ILO'nun savaştan sonra kendisini bekleyen sorunlara hazırlanmasını ve Philadelphia Beyannamesi ismiyle bilinen bu metinde hedef ve amaçlarının daha kesin olarak belirlenmesini sağlamıştır (Alpar, 2003:6). Bu metinde tüm hükümetlere, en az geçim imkanlarını sağlayacak bir sosyal güvenlik sisteminin tesis edilmesi için gerekli çalışmaların yapılması önerilmiştir (Koç, 2004a:78).

### **2.2.3. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**

Sosyal güvenlik sistemlerinin ulusal ve uluslararası arenadaki gelişiminde Birleşmiş Milletler tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin önemli bir payı vardır. Bu bildirinin maddeleri diğer anayasalara da esin kaynağı olmuştur. Örneğin ülkemizde, 1961 Anayasa'sının 48. maddesinde düzenlenen sosyal güvenlik hakkına ilişkin hüküm, bu beyannamenin 22 maddesinde yer alan ilkeyi tekrarlamaktadır. Bu durum, 1982 Anayasa'sının 60. Maddesi içinde geçerliliğini korumaktadır (TOBB, 1994:33). Yukarıda değinildiği gibi birçok

ülkenin anayasasına ilham kaynağı olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 22. maddesinde;

Herkesin, toplumun bir üyesi olması nedeniyle sosyal güvenliğe hakkı vardır. İnsanların onur ve kişiliklerinin özgürce gelişmesi için zorunlu olan ekonomik, toplumsal ve kültürel hakların, ulusal çabalar ve uluslararası işbirliği yoluyla her devletin örgütleri ve kaynaklarıyla orantılı olarak gerçekleştirmesine hakları vardır.

ifadesi, toplumdaki hiçbir kesimin bu haktan mahrum bırakılmayacağını ve devletin imkanları ölçüsünde bu hakkın devlet tarafından tesis edileceğini vurgulamaktadır. Aynı şekilde beyannamenin 25. Maddesi sosyal güvenlik hakkına atıfta bulunmaktadır.

Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi denetiminin dışındaki koşullardan kaynaklanan başka geçimini sağlayamama durumlarında güvenlik hakkını da kapsar.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, hukuki bağlayıcılığı olan bir milletlerarası belge niteliği olarak kabul görmemektedir. Ancak beyanname, içeriği itibariyle insan hakları hukukunun bazı temel mihenk taşlarını içerisinde barındırmakta ve insan haklarına dair BM sözleşmelerinin yorumunda etkili bir rehber olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda beyannamenin dolaylı olarak bir hukuki etkisi olduğu söylenebilir (Arıcı, 1997:16).

#### **2.2.4.Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı ILO Sözleşmesi**

Bu sözleşme 1944 tarihli Philedelphia Beyannemesi'nin tavsiyeleri ve 1952 tarihli 102 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi ile gerçekleştirilmiştir. Türkiye'nin 10.08.1971 tarihinde yürürlüğe koyduğu bu anlaşma, az gelişmiş ülkelerde de uygulama alanı bulabilmesi için katı davranılmamış ve bazı sigorta dallarının daha sonra da kabul edilebileceği esnek bir yöntem belirlenmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2005:42; Alpar, 2003:7). Söz konusu sözleşme ile birlikte sosyal güvenlik alanında dokuz risk grubu için oluşturulmuş sigorta programları tanımlanmıştır. Buna göre; mesleki riskler grubu altında iş kazaları ve meslek hastalıkları, fizyolojik (doğal) riskler adı altında hastalık, ölüm, malullük, yaşlılık, analık ve son olarak da sosyo-ekonomik riskler başlığı altında işsizlik ve aile yardımlarının asgari şartları ve bu yardımların içeriğiyle alakalı düzenlemeler yapılmıştır (Birleşik Metal-İş, 2002:10).



### 2.2.5. Avrupa Topluluğu (Birliği) Antlaşması

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan Roma Antlaşması aynı zamanda AB'nin sosyal güvenlik mevzuatının da kaynağını oluşturmaktadır. Antlaşmanın 117, 118, 121 ve 122. maddelerinde sosyal politika ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik ile alakalı düzenlemeler mevcuttur. Genel kapsamda sosyal güvenlik de dahil olmak üzere her alanda işbirliğine gitmeyi öngörmektedir (Arıcı,1997:45-46). Çünkü farklı sosyal güvenlik sistemlerinin varlığı serbest dolaşımın önünde engel teşkil etmektedir. Bu durumun aşılması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır (Koç, 2004a:82).

### 2.3. Dünyada Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Genel Durumu

Uluslararası Çalışma Örgütü'ne göre halihazırda dünya nüfusunun yarısından fazlası sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalmaktadır. Sistemin içinde yer alanların büyük bir çoğunluğu ise sadece birkaç riske karşı korunmaktadır. Tam olarak sisteme dahil olanların oranı % 20'yi ancak bulabilmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı ekonomik gelişmişlik seviyesine bağlı olarak değişmekte, ülkeden ülkeye hatta bir ülke içerisindeki çeşitli bölgelerde dahi farklılık gösterebilmektedir. Genel hatlarıyla sosyal güvenlik kapsamında yer alanların oranının az gelişmiş yerlerde nüfusun %10'unun altında seyrettiğini, gelişmekte olan orta bölgelerde ise %20 ile %60 arasında değiştirdiğini söyleyebiliriz. Gelişmiş ülkelerde ise neredeyse tüm nüfusun kapsama altına alındığını söylemek mümkündür. Bölgesel olarak baktığımızda sosyal güvenlik kapsama oranının en düşük olduğu yer Afrika'dır. Bu bölgedeki birçok ülkede sosyal güvenlik sisteminden yararlananların sayısı çalışan nüfusun %10'nun altında kalmaktadır (Öner Kaya, 2011:203). **Arap** ülkelerinin çoğunda sosyal güvenlik uzun dönemdeki durumları ve iş kazalarını kapsarken, hastalık ve doğum gibi durumlara ilişkin sosyal haklar birkaç ülkede görülmektedir. **Asya** ülkelerinde ise birbirinden farklı sosyal güvenlik sistemleri yürürlüktedir. Buralarda işsizlik sigortası olan ülkeler çok az ve sosyal güvenlik sistemleri sınırlı sayıda nüfusu kapsamaktadır. Hindistan'da nüfusun %8'i Tayland'da %10'unu ve Çin'de %18'ni kapsamaktadır. **OECD** ülkelerinde sosyal güvenlik harcamaları 1960 ile 1990 arasında yaklaşık olarak iki kat artmış, fakat 1990'dan sonra artış hızı yavaşlamıştır. Avrupa ülkelerinin çoğu GSYH'larının %20 ile %30 arasında değişen

miktarını sosyal güvenlik sistemlerine tahsis etmişlerdir. Yapılan harcamalar içinde emekli maaşlarının oranı % 40, sağlık yardımlarının payı ise % 25'dir (Dünya Çalışma Raporu, 2000:4-5).

**Latin Amerika** ülkelerinde de kapsama oranı açısından büyük farklılıklar göze çarpmaktadır. Honduras ve Paraguay'da sosyal güvenlik sisteminin kapsadığı kişiler çalışan nüfusun %15'inin altındayken, Kolombiya, Ekvador ve Peru'da %30'lara ulaşmakta, Şili'de ise %60'lara çıkmaktadır. Bu oranlar genel olarak %10 ile %80 arasında değişmekte ve Güney Amerika ülkelerinde yüksek, Orta Amerika ülkelerinde ise düşük düzeyde seyretmektedir (Öner Kaya, 2011:204).

#### **2.4. Sosyal Güvenlik Sistemlerini Krize Götüren Sebepler**

Demografik yapı ve küreselleşmeye bağlı olarak yaşam biçimleri ve beklentiler farklılaşmaktadır. Yaşlanan nüfus, sosyal güvenlik sistemi, sağlık hizmetleri, emekli aylıklarının ödenmesi üzerinde bir baskı oluşturmaktadır. Avrupa'da orta yaş grubundaki nüfusun oranı toplam nüfus içinde 2000 yılında %38 iken, orta yaş grubunun 2050 yılında %59'a yükseleceği tahmin edilmektedir (Gökbunar ve Koç, 2009:16). Birleşmiş Milletlerin 2004 yılında yaptığı tahminlere göre 2005'te 73,8 olan ortalama yaşam beklentisi 2050 yılında 81 olacağı düşünülmektedir. Bundan dolayı gelişmiş ülkelerin birçoğu emeklilik planlarını yeniden gözden geçirmek durumunda kalmışlardır (Acar ve Kitapçı, 2008:80).

Aşağıdaki tabloda Dünya Bankası tarafından yapılan nüfus projeksiyonu çalışması yer almaktadır. Bu çalışmaya göre 60 yaş üzeri nüfus, 1990'lı yıllarda Asya ve Afrika'da % 5 - % 6'larda iken 2150 yılına geldiğimizde tüm dünyada %30'lara kadar çıkmaktadır. Bu da bize göstermektedir ki mevcut sistemlerin bu şartlarda sürdürülebilmesi oldukça zordur. Çünkü nüfusun yaşlanmasıyla birlikte aktif- pasif dengeleri de bu durumdan olumsuz etkilenecektir.

**Tablo 2.1: 1990-2150 Yılları Arasında 60 Yaş Üzeri Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı**

Ülke Grupları	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
OECD Ortalaması	18,6	20	23,2	26,9	30,8	31,3	30,2	30,4	30,7	30,9
Latin Amerika	8,2	8,8	9,6	12	16,4	23,7	27,9	29,4	30,2	30,6
Eski Doğu Bloğu	13,8	15,6	16,9	20,2	22,2	26,6	28,8	29,8	30,4	30,8
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	6,2	6,8	8,4	11,1	13,1	18,3	25,4	28,8	30	30,5
Sahra-altı Afrika	5,2	5	4,9	5,5	6,8	11,2	20	26,1	28,3	29,5
Asya	6,3	7,3	8,6	11,6	15	20,7	25,9	28,3	29,6	30,3

**Kaynak:** Ulutürk ve Dane, 2009b:363

Ekonominin her alanında geçerli olduğu gibi, sosyal güvenlik sistemlerinde de krize yol açan nedenler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Bundan dolayıdır ki krizin etkileri ve bu etkilere alınacak önlemler de tabiatı gereği aynı olmayacaktır. Halihazırda gelişmiş olan ülkelere baktığımızda, insan ömrünün uzaması ve eşanlı olarak doğum oranlarının azalması, ekonomik büyümenin durağanlaşması, kronik bir yara haline gelen işsizlik sorunu, sağlanan yardımların yüksek oluşundan dolayı sosyal güvenlik harcamaları için ülkelerin milli gelirden ayırdıkları payların giderek artması ülkeleri krize sürüklemiş ve makroekonomik dengeleri derinden etkilemiştir. Gelişmekte olan ülkelere baktığımızda ise kayıt dışılığın yüksek olması ve buna paralel olarak gelir dağılımındaki eşitsizliklerden dolayı ülke nüfusunun eşit düzeyde sosyal koruma olanaklarından yararlanamadığını görmekteyiz.

#### **2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi Krizleri**

Küreselleşmeyle beraber ortaya çıkan krizlerin nasıl giderilebileceği pek çok ülkeyi arayışlara itmiş, sanayileşmiş ülkelerde 1990'lardan itibaren farklı uygulamalar hayata geçirilmiştir. Prim oranlarının artırılması, prime esas kazanç üzerindeki tavanın kaldırılması ya da yükseltilmesi, sosyal güvenlik harcamalarının kısıtlanması ve özellikle emeklilik yaşının yükseltilmesi gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir (Bilgili,

2008:7). Genel hatlarıyla gelişmiş ülkeleri krize sürükleyen sebepler şunlardır (Peker, 1997; Tüsiad, 1997; Egeli, 2009; Balcı İzgi, 2008):

**Sosyal Güvenlik Edinimindeki Artışlar:** Nakdi olarak verilen aylık ve gelirlerin yükselmesi ortalama ücretlerden daha hızlı artış göstermiştir. Karşılıksız olarak sistem içine alınanların sayısı artması maliyetleri yükseltmiştir.

**Demografik Etkiler:** Nüfusun yaşlanması ve çalışan aktif nüfus artışının sınırlı kalmasından kaynaklanan sorunları ifade eder. Yaşlı nüfus sosyal güvenlik sistemlerinin maliyetlerini yükselten en önemli unsurdur. Yaşlı nüfus, işgücüne katılma oranlarını düşürerek, üretken işgücünü olumsuz etkilemiştir. OECD ülkelerinde 1960 yılında 65 yaş üzerindekiilerin iş gücüne katılma oranı %7.5 iken, bu oran 1980’de %5.6’ya ve 1990’da %5.4’e düşmüştür. 2020 yılında bu oranın %3.8’e düşmesi beklenmektedir.

**Tablo 2.2: Ortalama Yaşam Beklentisi**

	2000-2005	2045-2050
<b>Dünya</b>	65.4	75.1
<b>Gelişmiş Bölgeler</b>	75.6	82.1
<b>Az Gelişmiş Bölgeler</b>	63.4	74.0
- Geri Kalmış Ülkeler	51.0	66.5
- Diğer Az Gelişmiş Ülkeler	66.1	76.3
<b>Afrika</b>	49.1	65.4
<b>Asya</b>	67.3	77.2
<b>Avrupa</b>	73.7	80.6
<b>Latin Amerika ve Karayipler</b>	71.5	79.5
<b>Kuzey Amerika</b>	77.6	82.7
<b>Okyanusya</b>	74.0	81.2

Kaynak: Seyhun,2006:10

Tablo 2.2’de günümüzdeki yaşam beklentisi ve 2050 projeksiyonu yer almaktadır. Geri kalmış ülkelerde günümüz yaşam beklentisi 51’e kadar düşmektedir. Bunun sebepleri açlık ve hastalıklarıdır. Bu ülkelerde sosyal güvenlik sisteminden bahsetmek mümkün değildir. Gelişmiş ülkelere baktığımızda ise günümüz yaşam beklentisi 75 iken 2050 yılında bunun 82 yaşına çıkacağı öngörülmektedir. 2050 yılına geldiğimizde tüm dünyada yaşam beklentisi belirli seviyelere yükselmiş

olacaktır. Bu demografik dönüşüm özellikle gelişmiş ülkelerin sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarını artıracak ve bütçeleri üzerinde ciddi yüklerle neden olacaktır.

2050 yılında yaşam beklentisi ile beraber dünya nüfusunun da artacağı öngörülmektedir. Bu durum tablo 2.3’de daha net görülmektedir. 2005 yılında dünya nüfusu yaklaşık 6.5 milyar iken 2050 yılında nüfusun 10.5 milyarın üzerine çıkacağı tahmin edilmektedir. Kalabalık ve yaşlı bir nüfus sosyal güvenlik sistemleri üzerinde daha büyük yük oluşturacaktır.

**Tablo 2.3: Dünya Nüfus Dağılımı ve Projeksiyonları**

	Nüfus (Milyon)			Nüfus 2050 (milyon)		
	1950	1975	2005	Düşük	Ortalama	Yüksek
<b>Dünya</b>	2,519	4,074	6,465	7,680	9,076	10,646
<b>Gelişmiş Bölgeler</b>	813	1,047	1,211	1,057	1,236	1,440
<b>Az Gelişmiş Bölgeler</b>	1,707	3,027	5,253	6,622	7,840	9,206
- Geri Kalmış Ülkeler	201	356	759	1,497	1,735	1,994
- Diğer Az Gelişmiş Ülkeler	1,506	2,671	4,494	5,126	6,104	7,213
<b>Afrika</b>	224	416	906	1,666	1,937	2,228
<b>Asya</b>	1,396	2,395	3,905	4,388	5,217	6,161
<b>Avrupa</b>	547	676	728	557	653	764
<b>Latin Amerika ve Karayipler</b>	167	322	561	653	783	930
<b>Kuzey Amerika</b>	172	243	331	375	438	509
<b>Okyanusya</b>	13	21	33	41	48	55

Kaynak: Seyhun,2006:8

**Fonların Yanlış Kullanımı:** Yüksek oranlı enflasyon dönemlerinde fon esasına göre işleyen sistemler pozitif reel getiri sağlayacak şekilde işletilememiş ve fonlar değer kaybetmiştir. Uygulamada emeklilik fonları sadece devlet tahvillerine (piyasa faiz oranının altında bir oranla) yatırılmıştır. Dağıtım sisteminde bozulan dengeler, kamusal bütçelerden bu sistemlere fon aktarılmasını gerektirmektedir. Örneğin Avusturya, İtalya ve Uruguay’da kamu bütçelerinin 1/3’ü emeklilik fonlarının finansmanı için harcanmaktadır. Bu durumda sistem sürekli bir şekilde harcamaları yükseltmektedir. Aynı zamanda, işgücü piyasasında yaşanan sorunlar ve kamusal kaynakların israfı sistemi her geçen gün zora sokmaktadır.

**Sağlık Hizmetlerinin Maliyetlerindeki Artışlar:** Çok hızlı ve pahalı teknolojik gelişmenin yaşandığı sağlık alanında, sigorta ödemeleri de aynı hızla artış göstermiştir. Koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerine ağırlık verilmesi ve en çok sağlık hizmeti talep eden yaşlı nüfusun artışı da maliyetleri yükseltmiştir.

**Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Olgunlaşması:** Sistem içinde yükümlülüklerini yerine getirerek aylık almaya hak kazananların sayısı zamanla artmıştır. Böylelikle, başlangıçtaki aktif/pasif sigortalı dengesi, pasif sigortalılar lehine bozulmuştur.

**Aile Yapısındaki Değişmeler:** Gelişmiş ülkelerde zamanla sosyal hayatta önemli değişiklikler olmuş, bu değişimlerden de en olumsuz etkilenenler aileler olmuştur. Toplumun yapısını oluşturan aile, bu gelişmeler karşısında daha çok sosyal güvenliğe ihtiyaç duyar hale gelmiştir. Çünkü boşanma oranlarının yükselmesi, evlilik dışı ilişkilerden olan çocukların sayısındaki artış, tek ebeveynli ailelerin yaygınlaşması gibi faktörler sosyal güvenlik sistemlerinin aileye yönelik harcamalarını artırmıştır.

#### **2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Sistemi Krizleri**

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerde görülen demografik sorunlarla henüz karşı karşıya kalmamışlardır. Ancak, bu ülkelerde de yakın bir gelecekte (gelişmiş ülkelerdeki kadar olmasa da) demografik sorunların başlaması beklenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunu, yaşlı bağımlılık oranı ile sigortalı bağımlılık oranının (pasif sigortalı sayısının aktif sigortalı sayısına oranı) örtüşmemesidir. Enflasyonist ortamlarda sigorta kuruluşlarının giderleri oldukça yüksek olmakta ayrıca yüksek işsizlik oranı nedeniyle, genç nüfusa rağmen sosyal sigorta kuruluşlarının finansal yapısı bozulmaktadır. Dağıtım metodunun sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için, bu iki oranın birbirine yakın olması gerekmektedir. Sosyal sigorta sistemi için sigorta bağımlılık oranının yaşlı bağımlılık oranından yüksek olması, yaşlanma çağına ulaşılmadığı halde emeklilik hakkının kazanılması ve kayıtdışı istihdam gibi sorunların varlığını ifade etmektedir. (DPT, 2007:5). Yüksek enflasyondan dolayı bütçe açıklarının sıkı bir kontrol mekanizmasından geçirilmesi gerekli olan gelişmekte olan ülkelerde veya geçiş ekonomilerinde, söz konusu harcamaların azaltılması daha da önem kazanmaktadır. Üstelik bu ülkelerde vergiler ve sosyal güvenlik primleri de tam olarak toplanamamaktadır (DPT, 2001:12).

Gelişmekte olan ülkeleri krize sürükleyen sebepleri maddeler halinde şu şekilde özetleyebiliriz( Peker, 1997; Egeli, 2009):

- ✓ Genellikle sosyal güvenlikle ilgili harcamalar oldukça sınırlıdır. Özellikle de istikrar programları çerçevesinde kamu harcamalarını azaltan önlemler söz konusu olduğu zaman, hükümetler ilk olarak sosyal güvenlik harcamalarını kısma eğiliminde olmuşlardır.
- ✓ Çok çeşitli, karmaşık ve istikrarsız sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur. Koruma kapsamına alınan kişi sayısı ve tehlikeler açısından eksiklikler vardır. Bu ülkelerin büyük bir çoğunluğunda da işsizlik ve aile ödenekleri sigorta kolları sosyal güvenlik sistemi tarafından kapsanamamaktadır. Sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınanların nüfusa oranı da düşüktür.
- ✓ Sosyal güvenlik garantisinin kapsamı dar olmakla beraber, söz konusu garantilerin seviyesi de oldukça düşük düzeydedir. Özellikle nakdi olarak verilen aylık ve ödeneklerin tutarları oldukça düşüktür. Yüksek enflasyon dönemlerinde bu aylıkların yeniden ayarlanmaması ya da satın alma gücünü koruyacak bir endekslemeye gidilmemesi bu durumu daha da kötüleştirmiştir. Bu sorun özellikle pasif sigortalıları ve işsizleri etkilemektedir. Nakdi ödemelerin yanı sıra, sağlık hizmetleri de yetersiz kalmaktadır. Bütün nüfusu kapsaması gibi bir durum söz konusu değildir. Ayrıca değişik sosyal sigorta kurumları aracılığıyla sunulan sağlık hizmetleri arasında büyük farklılıklar mevcuttur. Sağlık hizmetlerinin standardı oldukça düşüktür.
- ✓ Gelişmekte olan ülkelerde sosyal güvenlik sistemleri ciddi bir finansal kriz yaşamaktadır. Sosyal sigorta kurumları faaliyetlerine devam edebilmek için yeterli gelir kaynaklarına sahip değildir. Kapsam içinde olanlar yalnızca biçimsel sektörlerle sınırlıdır. Bu ülkelerde prim tahsilat oranları düşük, prime tabi ücretlerin seviyesi yetersizdir. Yüksek enflasyon bu kurumların fonlarını eritmiş, fonlar reel getiri sağlayacak alanlarda değerlendirilmemiştir. Fonların kullanılıp kar elde edebileceği mali piyasalar yeterince gelişmemiştir. Sosyal güvenlik fonları kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yolsuzluklar olmuş, fonlar kötüye kullanılmıştır. Fon biriktirme esasına göre kurulan sosyal güvenlik kurumları dağıtım veya kısmi fon esasına göre işlemeye

zorlanmıştır. Bu ülkelerde devlet sosyal güvenlik sisteminin kurulması görevini üstlenmekle birlikte, sistemin finansmanına ya hiç katkı sağlamamış ya da bu katkı yetersiz kalmıştır.

- ✓ Emeklilik sistemlerindeki kamu hakimiyeti ve popülist yaklaşımlardan dolayı sistemlerin, bazı ülkelerde yetersiz kalmasına bazı ülkelerde ise çökmesine sebep olmuştur. Birçok ülkede, ayrıcalıklı sigorta grupları oluşturulmuş, sıklıkla af kanunları çıkartılmış ve prim borçları silinmiştir. Rasyonel olmayan siyasal davranışlar, sosyal güvenlik fonlarında israfa yol açmış ve milli tasarrufların gerilemesine neden olmuştur.
- ✓ Kayıt dışı ekonominin yüksek olması sistemi çıkmaza sürükleyen sebeplerden biridir. Latin Amerika ülkelerinde işgücünün %40'ı kayıt dışı sektörlerde çalışmakta ve prim ödemedi kaçınmaktadırlar. Arjantin'de çalışan işçilerin %50'si emeklilik sistemine dahil değildir. Sistemden kaçış, sistemin emeklilik ödeme olanaklarını düşürmekte, bu durum ise primlerin yükseltilmesine neden olmaktadır. Bu kısır döngü ekonomideki verimin düşmesine ve dolayısıyla ekonomik krizlere yol açmaktadır.
- ✓ İdari örgütlenme ve yönetimle ilgili ciddi sorunlar yaşanmaktadır. İnsan kaynaklarının ve hızlı ve doğru bilgi akışını sağlayacak bilgisayar donanımının yetersizliği hizmetleri geciktirmekte ve maliyetleri arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yönetim giderleri toplam gelirlerin % 3-4'ü arasında iken, bu oranlar gelişmekte olan ülkelerde % 15-20'ye çıkabilmektedir. Bu durum, sistemin finansman yapısını bozmakta, sağlanan sosyal güvenlik garantisinin seviyesini düşürmektedir.

## **2.5.Sosyal Güvenlik Sistemlerindeki Krizlere Yönelik Çözüm Arayışları**

Sosyal güvenlik sistemlerinin içinde bulunduğu krizden çıkmaları için çeşitli reçeteler yazılmıştır. Bu durumun ilk örneği 1970 yılında Chicago ekolünden gelen M. Freidman'ın öncülüğünü yaptığı liberal iktisatçılar olmuştur. Bu iktisatçılar farklı bir değişiklik önererek, mevcut sistemin tamamen lağvedilmesini ve yerine bireysel sorumluluk esasına göre işleyen bir sistemin getirilmesini dillendirmişlerdir. Yani sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesini gündeme getirmişlerdir. Kamunun her



alanda olduğu gibi sosyal güvenlik konusunda da kaynakları israf edici bir rolü olduğunu ileri sürmüşlerdir (TÜSİAD, 1997;46).

Aynı zamanda uzayan insan ömrüne paralel olarak emeklilik yaşının da sürekli artırılması mümkün değildir. Bu durum, dağıtım metodunun en önemli paradokslarından biridir. Benzer durum prim oranlarının artırılması için de geçerlidir. Sistemi sürekli prim oranlarını yükselterek finanse etmek mümkün değildir (DPT,2007;7). Çünkü prim oranlarının optimum seviyeden yüksek olması durumunda işgücü maliyetleri yükselmekte ve bu durum işsizlik oranına negatif olarak etki yapmaktadır. Bundan dolayı kaçak işçi istihdamı artmakta ve düşük istihdam düzeyine bağlı olarak prim gelirleri azalmaktadır (DPT, 2001;14).

Emeklilik yaşı ve prim oranlarının yükseltilmesi, sorunun kısa süreli olarak aşılmasına katkı sağlamakta ancak kalıcı bir çözüm getirmekten uzaktırlar. Benimsenen yeni çözümler arasında en radikal tedbir, dağıtım metodunun terk edilerek sanayi devriminin ilk yıllarında uygulanan ancak dağıtım metodunun yaygınlaşmasıyla ihmal edilen kapitalizasyon metodunun günümüz şartlarında yeniden uygulanması olmuştur. Özellikle Şili’de uygulanan, sosyal sigortanın özelleştirilmesi yöntemi, en çok tartışılan yöntemlerden biridir (DPT, 2007;7).

Özel emeklilik sistemleri bazı ülkelerde tamamlayıcı bir rol üstlenirken, bazı ülkelerde zorunlu tutulmaktadır. Genel olarak ABD, İngiltere, Fransa ve Türkiye’de sisteme katılmak için gönüllülük esastır. Ancak Şili, Meksika ve Bolivya gibi daha sınırlı sayıdaki ülkelerde ise zorunluluk esastır. Buralarda devletin yerini özel sektör almıştır (Altaş,2010:10).

1994 Dünya Bankası raporu sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılandırılması konusunda üçlü bir yapıyı önermektedir. Buna göre birinci aşamada, kamu kesimi tarafından sunulan, katılımın zorunlu tutulduğu dağıtım yöntemine göre finanse edilen bir sistem yer alacaktır. Bu aşamanın önemi, yeniden dağıtım olgusuna odaklanması, bu sayede özelleştirmenin olumsuz sonuçlarının frenlenmesi olarak görülmektedir. İkinci aşama ise özel kesim tarafından sunulan, yine birincide olduğu gibi katılımın zorunlu tutulduğu ve kapitalizasyon yöntemi ile finanse edilen aşamadır. Bu aşamanın temel fonksiyonunun tasarruf düzeyinin arttırılması ve dolayısıyla sermaye piyasalarının gelişimi olduğu bilinmektedir. Üçüncü aşamada ise

ikinci aşamadaki gibi benzeri bir sistem geliştirilmesi öngörülmektedir. Bu aşamanın tek farkı, katılımın isteğe bağlı tutulacak olmasıdır. Üçüncü aşama, yaşlılıkta daha fazla gelir elde etmek isteyenlere yönelik olarak tasarlanmıştır (Ulutürk ve Dane, 2009b:364).

Sosyal güvenlik sistemlerinde radikal bir değişiklik yerine, halihazırda kullanılmakta olan sistemde çözüm aranmasını savunanlar da mevcuttur. Bu görüşü savunanlara göre sistem üzerinde yeniden yapılanmaya gidilerek hem yumuşak bir geçiş sağlanacak hem de kamuoyundan gelecek tepkilerin önüne geçilmiş olacaktır.

Örneğin Almanya'da Ocak 1992'de yürürlüğe giren "Yaşlılık Aylığı Reform Yasası" ile normal emeklilik yaşı 2001 yılına kadar kadın ve erkekler için kademeli olarak 63'den 65'e çıkarılırken, bu yasayla birlikte yaşlılık aylığının hesabında brüt kazanç yerine net kazanç esas alınmaya başlanmıştır. İtalya'da 1991 yılında kabul edilen Emeklilik Yasası ile erkeklerde 60, kadınlarda 55 olan emeklilik yaşı yükseltildi. 1993 yılından itibaren geçerli olan yasaya göre, kademeli olarak erkeklerde 2005 yılına, kadınlarda da 2016 yılına kadar 65'e çıkarılması öngörülmüştür. İngiltere'de hükümet kadınların halen 60 olan emeklilik yaşını 65'e yükselterek yılda yaklaşık 3 milyar sterlin tasarruf sağlamayı hedeflemektedir. Lüksemburg'da emeklilik yaşını esnekletiren bir düzenleme ile ancak 40 yıllık sigortalılık süresinden sonra 67 yaşında emekli olabilme imkanı getirilmiştir. Danimarka ise 67 yaşından önce emekli olmayı sınırlamıştır. Kanada hükümeti 1990'da çıkardığı bir yasa ile işsizlik sigortasında devlet katkısını kaldırırken, çalışanların paylarını artırmış ve sigortanın finansman sorumluluğunu özel sektöre devretmiştir. İsveç hükümeti, bütçe açığı ve artan işsizlik gerekçesiyle başta çocuk yardımları olmak üzere işsizlik sigortası ve iş kazalarıyla ilgili ödemelerde kısıntıya gitmiş ve işçilerin prim ve vergilerini artırmıştır (Bilgili, 2008:8). Fransa'da sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesine 1993 yılında başlanmıştır. İlk önce emekli maaşlarının hesaplanmasında referans 10 yılı hesaba katan düzenlemede değişikliğe gidilmiş sayı 25'e yükseltilmiştir. Böylece emekli maaşlarının genel düzeyinde bir azalma gerçekleşmiştir (Ulutürk ve Dane, 2009b;365).

Görüldüğü gibi sosyal güvenlik sistemlerinde karşılaşılan problemlerin, her ülkenin kendi iç sorunlarına ve demografik yapısına uygun olarak çözümleri de farklı

olacaktır. Fakat yeniden yapılandırmaların başarıya ulaşması için arkasında güçlü bir ekonomik programın ve bu programı uygulayacak güçlü bir siyasi iradenin olması elzemdir.

## **2.6. Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları**

### **2.6.1. Gelişmiş Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları**

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan emeklilik sistemlerindeki farklılıklara ve benzerliklere ilişkin hususlar genel olarak demografik ve ekonomik özelliklerden kaynaklanmaktadır. Uygulanan modelleri gruplara ayıran özellikler, çeşitli şekillerde tasnif edilebilmektedir. Emeklilik programlarının sayısı ve mahiyeti, ülkenin ekonomik ve sosyal sistemi, emeklilik faydalarının mutlak ya da nispi düzeyi, ülkenin büyüklüğü, refah durumu, demografik yapı ve emeklilik sistemi ile geleneksel olarak ilişkili olduğu düşünülen diğer kıstaslara ilişkin çok boyutlu bir analiz emeklilik sistemlerinin ülkeler arası anlamlı bir kıyaslaması için gerekmektedir (Uğur, 2004:99).

Bu karşılaştırma yapılırken üzerinde çalışılan ülkeler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak iki gruba ayrılmıştır. Gelişmiş ülke kavramı, çeşitli kriterlere göre yüksek düzeyde ilerleme göstermiş ülkeler için kullanılan bir terimdir. Burada hangi kriterlerin kullanılacağı ve hangi ülkelerin gelişmiş olarak tanımlanması gerektiği tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Ancak genel olarak ekonomik kriterler daha çok dikkate alınmaktadır. Kişi başı yüksek milli gelire sahip ülkeler, literatürde gelişmiş ülke olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ekonomik kriterde sanayileşme oranıdır. Sanayileşmenin yüksek olduğu ülkeler gelişmiş ülke olarak değerlendirilmemektedir. Bu çalışmada da sözü edilen ekonomik kriterler dikkate alınarak bir ayırım yapılmıştır. Çünkü bu ülkelerdeki sosyal güvenlikle alakalı ortak problemler, yapısal sorunlardan ziyade demografik nedenlere dayanmaktadır.

#### **2.6.1.1. Amerika Birleşik Devletleri**

ABD’de sosyal güvenlik sistemi, ağırlıklı olarak kamu emeklilik planlarını içeren sosyal sigorta sistemine dayanmaktadır. Aynı zamanda uygulamada mesleki ve gönüllü emeklilik planlarına da yer verilmektedir. 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik krizinin ardından 1934 yılında Başkan Roosevelt tarafından işsizlere,

sakatlara, çocuklara yardım uygulamasına geçilmiştir. 1937 yılında Sosyal Sigorta Kanunu ve 1938 yılında işsizlik yardımları kabul edilmiştir. Modern anlamda sosyal güvenliğe ilişkin ilk hukuki düzenleme ise 1945 yılında çıkarılan Sosyal Güvenlik Kanunu ile hayata geçirilmiştir (Egeli, 2009;67).

ABD emeklilik sisteminin temeli, ulusal sosyal güvenlik olarak da adlandırılan sosyal sigorta sistemi olup, bütün çalışanları ilgilendirmekte ve mesleki emeklilik programlarından daha çok Amerikalı emeklilere emekli maaşı vermektedir. 1999 nüfus sayımı sonuçları, 65 yaş ve üzerindekiilerin toplam gelirlerinin %38'inin sosyal sigortalardan, %19'unun ise mesleki emeklilik programlarından geldiğini göstermektedir. Primlerle finanse edilen sosyal sigortalar, tüm özel sektör çalışanları için, bağımsız çalışanlar için ve ücretliler için zorunludur. Kamu sektöründe çalışanlar, ulusal sistemin dışında kalabildikleri halde, kamu sektöründe çalışanlarının 3/4'ü ulusal sisteme üye durumdadır. Genelde Amerikalı çalışanların %95'inden çoğu, ulusal sosyal sigorta programı kapsamında bulunmaktadır (Uğur,2004:124). Sistemin finansmanı merkezi ve yerel yönetim idare bütçelerinden tahsis edilen kaynaklarla sağlanmakla beraber, çok çeşitli ve kapsamlı kamu sosyal güvenlik harcamaları da yapılmaktadır. Ancak, kamu sosyal güvenlik harcamaları bütçeden finanse edilmesine rağmen uygulama sorumluluğu ve esasları eyaletler tarafından belirlenmekte, bu da zaman zaman aynı program kapsamındaki uygulamalar için eyaletler arasında farklılıklar oluşturabilmektedir (Alper, 2008:12).

Sosyal Güvenlik primleri çalışanların kazancından bordroda kesilir. Her üç ayda bir, işverenler kendi paylarını da ilave ederek, bu kesintileri hazineye bildirir. Büyük işverenler, bu işlemi ayda bir yaparlar. Tarım çalışanları ise yıllık bildirimde bulunurlar. Bu kayıtlar, hazine tarafından sosyal güvenlik bürosuna bildirilir ve primler çalışanların bireysel hesaplarına ilave edilir. Ödenen primlerin listesi, işveren tarafından işçiye yıllık olarak veya işçinin işten çıkarılması esnasında verilir (DPT, 2001:15).

Amerikan sosyal güvenlik sisteminin en tartışmalı konularından birini tamamlayıcı bireysel emeklilik fonları oluşturmaktadır. Ülkemizdeki bireysel emeklilik fonları ile önemli benzerlikleri olan bu programlara girmek veya dışında kalmak kişinin isteğine bağlıdır. Finansmanı işveren ve sigortalı primleri ile sağlanmaktadır. Ödenecek

primler için bir üst sınır uygulaması ve 59,5 yaşından önce sistemden çıkan işçiler için vergi cezası vardır (Alper, 2008:15). Amerika'da bireysel emeklilik fonları 1990'dan bu yana her yıl %13 oranında büyüme kaydetmiştir. Temmuz 2002 itibariyle Amerika'da 44.3 milyon hanede, yani çalışan nüfus barındıran toplam hane sayısının %42'sinde Bireysel Emeklilik Hesabı bulunmaktadır (Korkmaz, 2007:92).

### **2.6.1.2.Almanya**

Almanya'da sosyal güvenlik sisteminin merkezini sosyal sigortalar oluşturmaktadır. Sosyal sigortalar; bütün emeklileri, işçileri ve işçilerin ailelerinin yer aldığı ve toplam nüfusun yaklaşık % 90'ını kapsayan bir yapıdadır. Geri kalan kısım ise, özel sigortalar tarafından veya bağımsız çalışanlarda olduğu gibi farklı önlemlerle güvence altına alınmışlardır. Memur ve asker gibi kesimler de kendilerine ait özel sosyal güvenlik sistemlerine sahiptir. Almanya sosyal güvenlik sistemi, Bismarck ilkesi ile uyumlu klasik sosyal güvenlik sistemini temsil etmektedir. Sistem, çalışan tüm nüfusun güvenliğini, faydaların ve ödemelerin eşitliğini amaçlamaktadır. Emekliler için garantili bir yaşam standardı nafakası sistem tarafından sağlanmaktadır. Nesiller arası dayanışma anlayışına göre, yaşlıların emeklilik finansmanı, çalışan nüfusça karşılanmaktadır. Sivil hizmetliler, kendi işini yapanlar, işçiler, çiftçiler ve diğer küçük meslek sahipleri, düzenli emeklilik sigortası kapsamında olmamakla beraber onlar, özel bir sosyal güvenlik sistemine sahip bulunmaktadır (Uğur, 2004:130).

Almanya'da sosyal güvenlik sistemi, sağlık sigortası, iş kazası sigortası ve emeklilik sigortasını kapsayan sigorta ilkesi üzerine kurulmuştur (Aras, 2009:10). 2004 yılının Ocak ayı itibariyle 292 adet zorunlu sağlık sigortası bulunmaktadır. Sağlık sigortaları primlerin toplanmasından ve ödemelerin yapılmasından sorumludur. Prim oranlarını kendileri belirleyebilen sigorta kuruluşları dağıtım sistemini kullanmaktadırlar. Aylık geliri belirli bir limiti, 2004 yılında 3862 Euro'yu, geçmeyen bütün çalışanlar bir sağlık sigortasına üye olmak zorundadır. Aylık geliri anılan limitin üstünde olanlar ise kamu veya özel sağlık sigortalarını seçme hakkına sahiptirler. Ancak özel sağlık sigortalarını seçenler tekrar kamu sistemine dönememektedirler. 2003 yılındaki yüzde 90'lık nüfus kapsamının yaklaşık yüzde 10'unu limiti aştığı halde kamu sağlık sigortalarını tercih edenler oluşturmaktadır. Primler gelire dayalıdır ve çalışmayan eş ve çocuk ilave bir prime gerek kalmaksızın sağlık sigortasından yararlanabilmektedir.

2004 yılına kadar işçi ve işveren arasında eşit olarak paylaştırılan primler, 2005 yılından itibaren çalışanlar aleyhine bozulmuştur. 2004 yılında prime esas kazancı % 14,2'si oranında ödenen toplam prim miktarı işçi ve işveren tarafından % 7,1'er olarak ödenmekte iken, çalışanlar için getirilen binde 4'lük özel bir prim çalışanların prim yükünü arttırmıştır. Binde 9'a çıkarılması öngörülen bu özel prim, prim yükünün % 54'ünü çalışanlara % 46'sını işverenlere yüklemektedir. Öte yandan aylık 400 Euro'nun altında kazanca sahip olanların primleri yalnızca işverenler tarafından % 11 oranında ödenmektedir (Yenimahalleli, 2007:18).

Aynı zamanda sağlık harcamalarının azaltılması amacıyla hastalık sigortası kapsamında, sigortalıların ilaç masraflarının %10'una katılmaları ve hastanede tedavi edilmeleri halinde günlük 11 Euro tutarında ödeme şartı getirilmiştir. Ayrıca 1974 yılından bu yana özel kesimi bireysel emeklilik sistemine özendirmek için çeşitli kanunlar çıkartılmaktadır. 2001 yılında sosyal sigortalar arasında denge sağlamak, mesleki hazırlık planları oluşturmak ve özel emeklilik sigortasını etkin şekilde uygulamak için yeni bir emeklilik reformu yapılmıştır (Egeli, 2009;63-64). Bu reformla birlikte çeşitli vergi teşvikleri getirilmiştir. Bireysel emeklilik sistemi modern anlamda bu düzenlemeyle hayata geçirilmiştir. Buna göre bireyler, emeklilik fonlarına veya doğrudan sigortalara dahil olabilirler (Altaş, 2010:23).

### **2.6.1.3.İngiltere**

İngiltere, emeklilik sisteminde yaptığı reformlarla en dikkat çekici ülkelerin başında gelmektedir. Emeklilik sistemi, hem devletin hem de özel sektörün bir arada olduğu modele dayanmaktadır. Aynı zamanda, Dünya Bankası'nın 1994'te önerdiği üç ayaklı yapıya paralel bir sistemdir (Tantan, 2001:28). Sistemin birinci ayağı, dağıtım esasına dayalı kamu yaşlılık sigortasıdır. Tam emekli maaşı alabilmek için, en az 44 yıl çalışıp, vergi ödemiş olmak gereklidir. Emekliliğini 65 yaşından sonraya bırakmayı düşünen her bireyin nihai olarak alacağı emeklilik maaşı, geciktirilen her yıl için %10,4 artacaktır. Devlet, ödenen tüm primlerin yaklaşık %5'i kadar bir oranda yaşlılık, malullük ve ölüm yardımıyla sisteme katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda aile yardımlarının tamamı devlet tarafından finanse edilmektedir (Egeli, 2009:62).

İngiliz emeklilik sisteminin ikinci ayağını işverenler tarafından oluşturulan mesleki emeklilik programları kapsamaktadır. İşveren, bir emeklilik programı oluşturup

oluşturmamakta ve ayrıca, bunu kazançlarla bağlantılı emeklilik programının yerine koyup koymamakta serbesttir. 1988'den beri, bu emeklilik programlarına üyelik zorunlu tutulmamaktadır. Şirket için çalışan tüm işçiler mesleki emeklilik programına katılabilmekte, fakat katılım hakkı işveren tarafından kısıtlanabilmektedir. Kural olarak şirket emeklilik programları işverenler tarafından kurulmakta ve sigorta şirketleri, bankalar, yatırım şirketleri, emeklilik fonu komisyoncuları, sigorta danışmanları, muhasebeciler ve inşaat toplulukları ile işverenler tarafından idare edilmektedir. Mevcut çalışanların %46'sının mesleki programlarda olduğunun tahmin edildiği İngiltere'de mesleki programların finanse edilmesi için yasal düzenleme olmamasına rağmen uygulamada vergi teşviklerinden faydalanılmaktadır. Sistemin finansmanı, işverenler ve çalışanlar arasında paylaştırılmaktadır. Fakat bazı programlar ise tamamen işverence finanse edilmektedir (Uğur, 2004:134).

Sistemin üçüncü ayağı bireysel emeklilik sistemidir. Sisteme katılım gönüllü olarak gerçekleştirilmektedir. Bu uygulama 1988 yılında hayata geçirilmiştir. Bu sisteme katılımı özendirmek amacıyla, katkıların gelir vergisi matrahından düşülmesinin yanı sıra, Ulusal Sigorta Fonuna olan çalışan katkısının azaltılması gibi teşvikler vardır (Altaş, 2010:20). Sistemde bireysel emeklilik planlarını uygulayan ve yöneten bireysel emeklilik şirketleridir. Dışarıdan da hizmet alabilen bu şirketler birçok kurum tarafından çok sıkı bir denetime tabidirler. İngiltere'de sosyal güvenliğin özelleştirilmesi, mevcut sistemin maliyetinin azaltılmasına olanak sağlamış ve emeklilik gelirlerinin artışı için uygun koşullar sağlamıştır. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında eski sistemden yeni sisteme geçiş daha esnek olmuştur. Yeni bireysel emeklilik sistemi ile beraber kişilerin tasarruf oranlarının arttığı görülmüştür (Korkmaz, 2007:85).

#### **2.6.1.4. İsveç**

1960'lı yıllarda olgunlaşmaya başlayan İsveç sosyal güvenlik sisteminin en çarpıcı yanı dünyada ilk kez minimum bir emeklilik aylığını evrensel olarak ve prim ödeme şartı armaksızın bütün vatandaşlarına garanti etmiş olmasıdır. Bu temel emeklilik gelirinin yanında ATP adıyla anılan ve oldukça cömert sayılabilecek (en yüksek maaş alınan 16 yılın ortalamasının % 60'ı) kazanç bağlantılı bir devlet sigortası geliştirilmiştir. Folkpension adı verilen temel gelir 65 yaşını bitiren herkese devlet

bütçesinden sağlanırken, ATP % 18,5 tutarındaki primler aracılığıyla finanse edilmiştir. Bu iki emeklilik ödemesi ortalama bir İsveçli'nin emeklilik gelirlerinin %65'ini oluşturmaktadır (spf.boun.edu.tr).

Toplanan % 18.5'luk primin % 9,25'i işverenler, diğer % 9,25'lik payı ise işçiler tarafından ödenmektedir. Katılım paylarının % 16'sı hükümet yönetimindeki kamu emeklilik sistemine, % 2,5'i ise özel olarak yönetilen bireysel emeklilik hesaplarına aktarılmaktadır. Ülkede emeklilik yaşı 65 olarak belirlenmiştir. Emekli aylığı en erken 61 yaşının doldurulmasından itibaren 65'den önce ve sonra alınabilir. 65 yaşından önce emekliliğe ayrılması durumunda emekli aylığı düşmekte, 65 yaşından sonra emekli olunması durumundan ise, emekli aylığı yükselmektedir. Bu sistemin bir avantajı da, emeklilik ödemelerinin enflasyon oranına göre düzenlenmesidir. Ayrıca, reel ücretlerdeki büyümeye göre de düzenleme yapılabilmektedir (Egeli, 2009:66).

Üç ayaklı emeklilik sistemi olan İsveç'te yeni emeklilik programları 1999'da başlatılmıştır. Erkekler ve kadınlar için emeklilik yaşının 65 olduğu birinci ayak, ikamet eden herkese minimum emekli aylığı vermektedir. İkinci ayak, tüm çalışanlar için kazançlarla ilişkili ve üst sınırlı kamu emekliliği sağlamaktadır. Üçüncü ayak; mesleki emeklilik, bireysel emeklilik ve özel tasarrufların bütününden oluşan gönüllü emekliliktir. Temel emeklilik için ulusal tamamlayıcı emeklilik, kısmi emeklilik ve ilave emeklilikler aşama aşama tek bir emeklilik sistemi olarak değiştirilmiştir. Böylece, İsveç'in temel ve zorunlu devlet emeklilik programını yenilemiştir. Söz konusu yeni kamu emekliliği, zorunlu bireysel tasarruf programlarıyla fonlanan zorunlu bir temel emeklilik programından meydana gelmekte ve Milli Sosyal Güvenlik Kurulu tarafından yönetilmektedir. Yeni kurulan Önceden Fonlu Emeklilik İdaresi, tasarruf sahiplerinin tercihlerini ve bireysel tasarruf programının sigorta kısmını yönetmektedir (Uğur, 2004:140-141).

### **2.6.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Güvenlik Uygulamaları**

Ülke seçiminde Dünya Bankasının kişi başına gelir tutarına göre yaptığı ülke sınıflandırmasından yararlanacağız. İncelenecek olan ülkeler, tablo 2.4'de de görüldüğü üzere, Dünya Bankası'nın yaptığı sınıflandırmaya göre, içinde Türkiye'nin



de bulunduğu kişi başına geliri 3.706\$-11.455\$ aralığında olan orta üstü gelire sahip olan ülkeler arasından seçilmiştir.

**Tablo 2.4: Bölgelere Göre Orta Üstü Gelir Düzeyindeki Ülkeler (3.706\$ - 11.455\$)**

Avrupa ve Merkezi Asya (13 Ülke)	Sahra Altı Afrika (7 Ülke)	Ortadoğu ve Kuzey Afrika (3 Ülke)	Doğu Asya ve Pasifik (4 Ülke)	Latin Amerika ve Karayipler (14 Ülke)
Bulgaristan	Botsvana	Lübnan	Amerikan Samoası	Arjantin
Hırvatistan	Ekvator Ginesi	Libya		Belize
Kazakistan	Gabon	Umman	Kuzey Mariana Adaları	Brezilya
Karadağ	Güney Afrika			Şili
Letonya	Morityus		Malezya	Kosta Rica
Litvanya	Mayotte		Palau	Dominik
Macaristan	Seyşel Adaları			Grenada
Polonya				Meksika
Romanya				Panama
Rusya Federasyonu				St. Kitts ve Nevis
Sırbistan				St. Luçiya
Slovakya				St. Vincent ve Grenadines
Türkiye				Uruguay
				Venezüella

**Kaynak:** Demirli, 2011:147

### 2.6.2.1. Şili

Şili’de ilk sosyal güvenlik sistemi 1924 yılında, daha çok mavi yakalı işçiler için hastalık, maluliyet ve yaşlılık hallerinde koruma garantisi sağlamak üzere, İşçi Sosyal Güvenlik Fonu adı altında kurulmuştur. 1925 yılından sonra sistem genelleşmeye başlamış ve kamu çalışanları, özel sektör çalışanları ve gazeteciler için de sosyal güvenlik fonları oluşturulmuştur. 1979 yılına gelindiği zaman, 2.291.183 çalışan için 32 adet sosyal güvenlik kurumunun (ortalama olarak 72.000 kişi için bir sosyal güvenlik kurumu) faaliyet gösterdiği ve sosyal güvenlik kurumları arasındaki uygulama farklılıkları dolayısıyla 100’den fazla sosyal güvenlik sisteminin olduğu görülmüştü. Sosyal güvenlik kurumları arasında, sağlanan garantinin seviyesi bakımından büyük farklılıklar vardı. Öte yandan, aktif/pasif sigortalı oranının bozulması, sistemin büyük ölçüde devletin finansman desteği ile yürütmesine yol açmıştı ve bu destek bir yıldan diğerine hızla artma eğilimi içindeydi (Tuncay,

2000a:5). Durum öyle bir noktaya ulaşmıştı ki aktif/pasif sigortalı oranı 0,5'e kadar düşmüş ve radikal bir değişim kaçınılmaz hale gelmişti (Aydın, 1998:9).

1980 yılında, sistemdeki açık GSMH'nın %2.7'sine kadar yükselmiş ve reform talepleri daha yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. 4 Kasım 1980 tarihinde Şili askeri hükümeti tarafından sosyal güvenlik reformu yapılmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren yeni yasayla birlikte, sosyal güvenlik garantisinin tamamen devlet tarafından sağlandığı tek ayaklı bir sistemden, tamamen kişilerin sorumlu olduğu özel sektör tarafından idare edilen bir başka tek ayaklı sisteme geçiş yapılmıştır (Korkmaz, 2007:73).

Bireysel fon metoduna dayalı bu sisteme geçiş sürecinde, çalışma hayatına yeni katılan kişilerin yeni sisteme dahil olmaları zorunlu tutulurken, eski sistem içinde olanlar ve kendi adına bağımsız çalışanların katılımı isteğe bağlı bırakılmıştır. Eski sistem içinde olanlardan yeni sisteme geçmek isteyenleri teşvik edici önlemler alınmıştır. Geçiş sürecinde ortaya çıkan maliyetler devlet tarafından karşılanmıştır. Reform sonrası on yıllık dönemde GSYİH'nın % 4 -5'i bu amaçla kullanılmıştır (Gürbüz ve Ekinci, 2003:209). Eski sistemde olanların yeni sisteme geçişini teşvik etmek için eski sistemde kalanlara hem işveren hem de kendi katkı payını ödemek zorunluluğuna karşılık yeni sistemi tercih edenlere sadece kendi katkı payını ödeme şartı getirilmiştir. 31 Aralık 1982'den sonra işgücüne katılan tüm işçiler ve eski sistemden ayrılmayı tercih etmiş olanlar, kendi özel yatırım fonlarına ücretlerinin en az %10'u oranında katkı vermek zorundadır. Ücretler, bir limite kadar vergilendirilmektedir. İşçiler, hayat boyu ve sakatlık sigortasından yararlanmak için ayrıca %3 katkı yapmaktadırlar (Uğur, 2004:103).

İşçinin hesabında biriken tutar, faizleri ile birlikte işçinin emekliliği esnasında toptan geri verilmektedir. Sistemdeki fonlar, birbirleri ile rekabet halinde olan Fon Yönetim Şirketleri (AFP) olarak adlandırılan özel şirketler tarafından yönetilmektedir (Egeli, 2009:71). Bu fonlar, emeklilik kanunda gösterilen çeşitli yatırım araçlarında değerlendirilmektedir. İşçinin hesabındaki fon AFP'den bağımsızdır. Özel yönetim şirketlerinin iflas etmesi işçinin fondaki hesabına etki etmez. İşçi, fonunu başka bir yatırım şirketine taşıyabilir (DPT, 2001:20).

Sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinden sonra yaşanan olumlu sonuçlara baktığımızda, emeklilik sistemine işgücünün katılımının reformdan sonra hızla arttığını görmekteyiz. Verilere göre, 1995 yılı itibariyle işgücünün %65'i sisteme dahildir. Bu oran 1982 yılında sadece %12 düzeyindeydi. Aynı zamanda özelleştirme ile birlikte işçi ücretlerinde %11'e varan artışlar gerçekleşmiştir. Yapılan analizler, sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesinden sonra aile üyelerinin tasarruflarını ciddi oranlarda artırdıklarını da göstermektedir (Korkmaz, 2007:76).

#### **2.6.2.2.Arjantin**

Arjantin ulusal emeklilik sistemi, çok ayaklı bir yapıya sahiptir. Sistemin birinci ayağı, temel bir fayda sunan ve hükümet tarafından işletilen genellikle zorunlu yapıdadır. İkinci ayak, hükümet ve özel yöneticilerce işletilen, zorunlu ve geçmiş katkılara orantılı fayda ödemektedir. Birinci ayak, Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından dağıtım yöntemi ile işletilmektedir. Kanuna göre, brüt vergilendirilir gelirin %16'sı oranındaki işverenlerin katkıları ile finanse edilmektedir. İkinci ayak, brüt vergilendirilir gelirin %11'i oranındaki çalışanların katkısı ile finanse edilmekte ve Ulusal Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından dağıtım yöntemiyle ve Özel Emeklilik Fonu Yönetim Şirketleri tarafından fon yöntemiyle olmak üzere iki alternatif rejimden oluşmaktadır. İşçinin seçtiği fon ya da dağıtım yöntemine bağlı olarak, sakatlık ve hayatta kalma faydaları, ikinci ayak tarafından sağlanmaktadır. Reformdan önce katkısı olan ve 1994'ten sonra emekli olan tüm işçiler, emeklilik öncesi gelire ve eski sisteme katkı yapılan yıl sayısına orantılı olarak bir Telafi Edici Fayda almaktadır (Uğur, 2004:109).

Arjantin'de sosyal güvenlik sisteminde yapılan reformla birlikte eski sistem korunurken yeni sistemin bireysel tasarrufu artıracakları öngörülmüştür. Her iki sistemde de emeklilik yaşı kadınlarda 60, erkeklerde 65'dir. Her iki grupta bulunanlar da en az 30 yıl sisteme katkı yapmak zorundadır. İşçiler iki sistemden birini seçmek zorundadır (Korkmaz, 2007:78). Kamu ve özel arasında tercih yapmayan işçiler otomatik olarak özel ayağa geçmektedirler. Şili'den farklı olarak hem işçiler hem de işverenler sisteme katkıda bulunmaktadırlar (Egeli, 2009:72).

2003 yılında çalışanların yaklaşık %83'ü özel emeklilik tarafına geçmiştir. Sonuçta Arjantin'de, 2008 yılı itibarıyla, 9.6 milyon kişi 10 fon yönetimi şirketine yani özel

emeklilik sistemine üyedir. Bunların 3.6 milyonu düzenli ödeme yapmaktadır. Diğer taraftan ise 5.2 milyon kişi kamusal sisteme üye ve onların da 3.8 milyon kadarı düzenli olarak ödeme yapmaktadır. Özel taraftaki fonlar yılda 5 milyar dolar toplamakta ve 33 milyar dolarlık bir birikimi yönetmektedirler. Arjantin sermaye piyasasının en büyük müşterilerini de bu fonlar oluşturmaktadır. Ancak bu özel fonların yönetim için talep ettikleri ücret yüksek görülmüş ve 2003-2008 arasında devleti yöneten Nestor Kirchner 2007 yılında bir kanuni düzenleme ile isteyenin kamu sistemine dönmesi için düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte 1.3 milyon kişi özel fonlardan kamu emeklilik sistemine geri geçmiştir. 2008 yılında işbaşına geçen Nestor Kirchner'in eşi Christina Fernandez Kirchner de özel emeklilik sisteminin iptal edileceğini ve 33 milyar dolara gelen birikimin de kamulaştırılacağını açıklamıştır (Gökçe, 2008).

### **2.6.2.3. Polonya**

Polonya'da 1999 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte emeklilik sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Emekliliğin kapsamı daraltılmış ve emeklilik sistemi tek tip olmaktan çıkartılarak üç ayrı emeklilik programı oluşturulmuştur (Çınar, 2004:325). Sistemin ilk ayağı, devlet tarafından sosyal güvenlik kuruluşunca dağıtım yöntemiyle yönetilmektedir. İkinci ayak, tamamen sermayeye endeksli, özel olarak yönetilen emeklilik fonlarından; üçüncü ayak ise, finansal kurumlarca idare edilen gönüllülük esaslı emeklilik planlarından oluşmaktadır (Uğur, 2004:118). Yeni sistemde geçiş süreci, 3 yaş grubunda tasnif edilmiştir. 30 yaşın altındaki kişiler, hem kamu ayağına hem de özel ayağa katkı yaparak yeni karma sisteme katılmak zorunda bırakılmıştır. 30-50 yaş arasındakiler, yeni ulusal katkı planına ödeme yapma zorunluluğunda bulunmakla beraber, özel emeklilik fonlarına katkı yapmayı 30 Eylül 1999 tarihine kadar tercih edebilmişlerdir. 50 yaşın üzerinde olan kişiler ise, eski dağıtım sisteminde emekli olmaya devam edeceklerdir (Uğur, 2005:290).

Bu doğrultuda emeklilik sisteminin kısmi özelleştirilmesi de gerçekleştirilmiş ve yaklaşık 1 milyar doları aşan aktif yöneten 21 yeni emeklilik fonu kurulmuştur (Çınar, 2004:325). Sistemin denetimi için, Emeklilik Fonları Denetmenliği oluşturulmuştur. Bu birimin ana rolü, emeklilik planlarının ve fon üyelerinin çıkarlarını korumak, emeklilik fonlarının ve yönetici şirketlerin hem faaliyetlerini

hem de transfer birimlerini ve sorumlu bankalarını denetlemek, kanun ihlallerini bertaraf etmek ve sistemdeki istikrarı sağlamaktır. Kontrolün amacı, şeffaflık ve emeklilik fonlarının iyi bir yatırım politikasını sağlamaktır. Fonlar, yatırım kurallarına ve kanundaki sınırlamalara uymak zorundadır. İlk ayağın sorumluluğu tamamen devlete ait iken, ikinci ayaktaki emeklilik fonları ve yöneticileri devlet tarafından denetlenmektedir. Burada da devletin kısmi sorumluluğu olduğundan denetlemenin sıkı yapılması gerekmektedir (Uğur, 2004:119).

Polonya'da sağlık hizmeti sunanlar ile sağlık hizmetinden yararlananlar birbirinden ayrılmış ve kamu sağlık hizmetlerine yönelik bir iç piyasa sistemi geliştiren yerel sağlık fonları kurulmuştur. Sağlık fonlarının finansmanı kişisel gelir vergisi matrahlarından yapılan kesintilerle ve zorunlu sigorta katkılarıyla sağlanmaktadır. Ayrıca işsizlik ödemeleri ve kötüye kullanılan hastalık ödemeleri kısılarak, bu haklardan yararlanabilme şartları daha sıkılaştırılmıştır. Aynı zamanda emeklilik yaşının kademeli olarak artırılması ve 65'e yükseltilmesi konusunda çalışmalar yürütülmektedir (Egeli, 2009:76).

## **BÖLÜM 3: SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN SORUNLARI VE REFORM YOLUNDA ATILAN ADIMLAR**

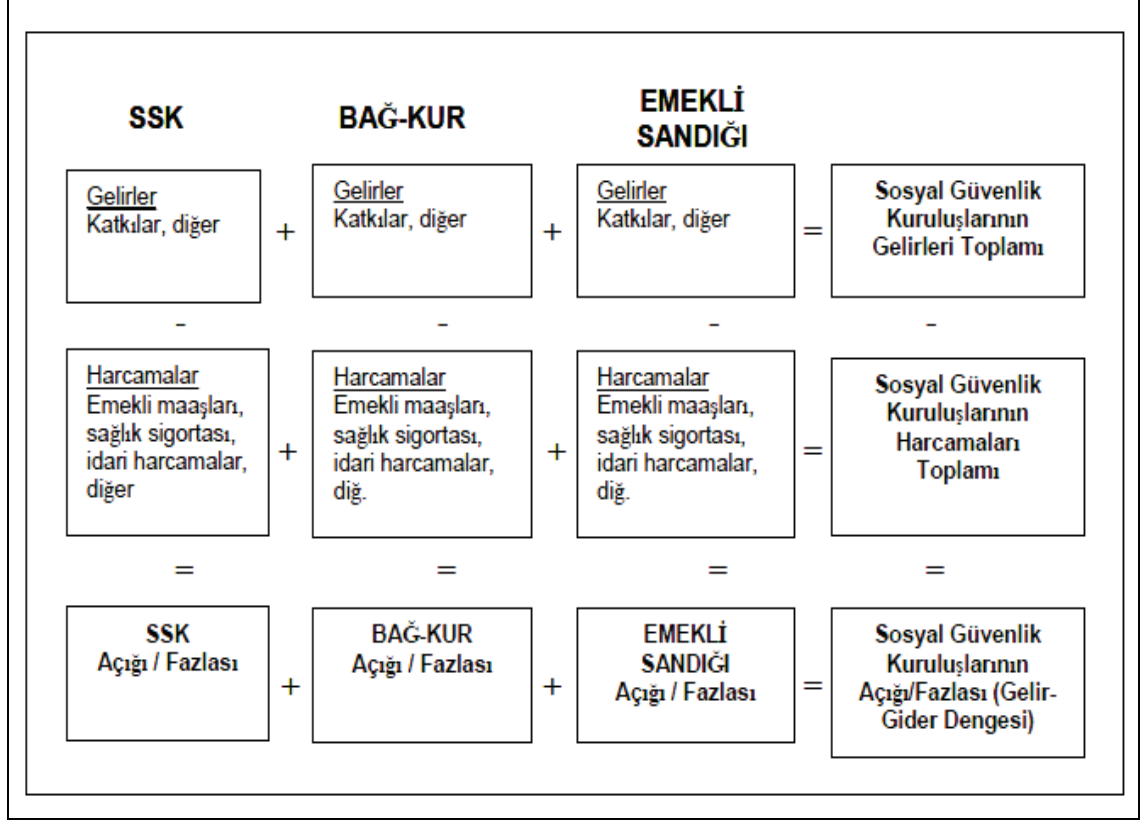
### **3.1. 5502 Sayılı Kanundan Önce Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Mali Yapısı**

Türk sosyal güvenlik sistemi genel olarak iki farklı programdan oluşmuştur. İlki, kimsesiz, muhtaç yaşlılar, mamul, dul, yetim ve korunmaya muhtaç çocuklara karşılıksız olarak yapılan ve genel bütçe, belediyeler, çeşitli vakıflar ve gönüllü kuruluşlar tarafından finanse edilen sosyal yardım ve hizmetlerdir. İkinci program ise, sosyal sigorta esaslarına göre düzenlenmiş primli sistemdir. Primli sistem, esas olarak sigorta edilen kişinin kendi katkısıyla finanse edilir ve bu katkı oranında fayda sağlama ilkesine dayanır (Peker, 1997:18-19).

Ülkemizde 5502 sayılı kanundan önce sosyal sigorta hizmetini arz eden kuruluşlar, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olmak üzere üç çatı altında toplanmaktaydı. Bu kuruluşların her biri farklı mevzuatlarla yönetildiğinden ve yurt genelinde farklı teşkilatlanmalara sahip olduklarından dolayı koordinasyon eksikliği kendini hissettirmekteydi. Örneğin Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'n bağlı bir kuruluş iken, diğer iki kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlıydı. Bu farklılıklar, sunulan hizmetlerin daha etkin ve verimli olmasının önünde engel oluşturmaktaydı. Bu saikle, idari açıdan kuruluşları tek çatı altında toplamak için 16.05.2006 tarihinde 5502 sayılı Kanun kabul edilmiştir.

Şekil 3.1'de 5502 sayılı kanundan önce sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengesinin nasıl oluştuğu görülmektedir. Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan her bir sosyal güvenlik kuruluşunun kendi gelirleri ile harcamaları arasındaki negatif fark, söz konusu kuruluşun açığını; pozitif fark ise ilgili kuruluşun fazlasını ifade etmektedir. Toplam itibarıyla bakıldığında ise, söz konusu üç kuruluşun açıkları toplamı, sosyal güvenlik kuruluşlarının açığını; eğer gelir/gider farkları pozitif ise sosyal güvenlik kuruluşları fazlasını oluşturmaktadır.

**Şekil 3.1: 5502 Sayılı Kanundan Önce Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi**



Kaynak: Günay,2007:33

### 3.1.1. Emekli Sandığı

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde sosyal sigorta ve sosyal sağlık sigortasının gelişimi incelendiğinde ilk olarak, 1934-1947 yılları arasında çeşitli devlet memurlarını kapsayan 11 ayrı emekli sandığının kurulduğu görülmektedir. Bu sandıklar 1949 yılında 5434 sayılı Kanun’la Emekli Sandığı altında birleştirilmiştir. Emekli Sandığı, temel olarak çeşitli yasalara bağlı olarak çalışan devlet memurlarının emeklilik ve emekli olduktan sonra sağlık haklarını korumak amacıyla kurulmuştur (Tatar, 2011:125). Emekli Sandığı’nın idari yapısı SSK ve Bağ-Kur’dan farklılık arz etmektedir. SSK ve Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı idari ve mali yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi kamu kuruluşları iken Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı’na bağlı tüzel kamu kuruluşu konumundaydı (Koç, 2004a:161).

Emekli Sandığı'nın gelirleri içerisinde kesenekler oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Tablo 3.1’de de görüldüğü gibi Emekli Sandığı'nın elde ettiği gelirler içerisinde

keseneklerin oranının yaklaşık %80 olduğunu söyleyebiliriz. Emekli Sandığı'nın kesenekler dışındaki geçici gelirleri ve faaliyet dışı gelirleri kurum için düşük bir yüzdeye sahiptir. Faaliyet dışı gelirler toplam gelirlerinin ancak % 0,5'lik bir kısmına karşılık gelmektedir. Dolayısıyla kurumun asıl gelir kaynağı keseneklerin oluşturduğu primlerdir.

**Tablo 3.1: Emekli Sandığı Gelirleri**

Yıllar	Kesenekler	Toplam Gelir İçindeki Payı (%)	Geçici Gelirler	Toplam Gelir İçindeki Payı (%)	Faaliyet Dışı Gelirler	Toplam Gelir İçindeki Payı (%)
2002	3.845.653.222	77,20043	11.937.386	0,23964	23.432.315	0,470397
2003	5.520.099.936	81,00798	49.380.066	0,724657	23.322.631	0,342262
2004	6.439.630.910	82,76679	17.295.688	0,222297	48.221.464	0,619777
2005	7.373.633.341	73,01351	20.730.377	0,205272	541.141.881	5,358372
2006	7.814.000.000	79,45431	740.000	0,007524	558.652.411	5,680489

**Kaynak:** Gökbnar ve Koç,2009:23

Aşağıdaki tablo 3.2'de Emekli Sandığı'na hazineden aktarılan bütçe transferleri ve sistemin aktif/pasif dengesi yer almaktadır. Görüldüğü üzere sistemin aktif /pasif dengesi uluslararası standartların çok altında yer almaktadır. 2006 yılına baktığımızda bir emekliyi ancak 1,6 çalışanın finanse ettiğini görmekteyiz. Bu durum bize sistemin mevcut haliyle çok da sağlıklı yürümediğini göstermektedir.

**Tablo 3.2: Emekli Sandığı Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Oranı**

Yıllar	Bütçe Transferleri	GSMH İçindeki Oranı (%)	Aktif/Pasif Oranı
2001	2.625	1,49	1,8
2002	4.676	1,7	1,9
2003	6.145	1,72	1,8
2004	7.800	1,82	1,7
2005	8.947	1,84	1,7
2006	9.835	1,75	1,6

**Kaynak:** Gümüş,2010:14, Günay,2007:317

Emekli Sandığına yapılan bütçe transferleri içinde Sandığın faaliyetleri ile doğrudan ilgisi olmayan ödemeler de vardır. Yapılan transferlerin bir kısmı çeşitli Kanunlarla Sandığa verilen görevleri kapsamakta olup (Emekli ikramiyesi, Ölüm yardımı, Makam ve Kadrosuzluk Tazminatları, Yaşlılık Aylığı, Vatani Hizmet, Şeref, Kore ve



Kıbrıs aylıklarıyla benzer ödemeler) Hazine adına yapılmakta, daha sonra Hazineden tahsil edilmektedir. Örneğin 2003 yılında Emekli Sandığına yapılan bütçe transferi 6.145 Milyon TL iken bunun 2.664 Milyon TL'si faturalı ödemelerden kaynaklanmıştır (Öztürk, 2005:97). Hazine adına yapılan bu harcamalardan başka Emekli Sandığı'nın diğer giderlerini; emekli, dul, yetim, malul aylığı ödemeleri ve sağlık yardımları oluşturmaktaydı.

### **3.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)**

Sosyal Sigortalar Kurumu, 1946 yılında yürürlüğe giren 4792 sayılı Kanun ile İşçi Sigortaları Kurumu adı altında Çalışma Bakanlığı'na (şimdiki adı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk, tüzel kişiliğe sahip bir devlet kurumu olarak kurulmuştur. 01.03.1965 tarihinde 506 sayılı Kanunla adı Sosyal Sigortalar Kurumu olarak değiştirilmiş ve daha önce yürürlükteki ilgili kanunlar kaldırılarak tüm sigorta kolları bu kanun kapsamına alınmıştır. 506 sayılı Kanun daha sonradan pek çok değişikliğe uğramıştır (Çalgan, 2007:17).

SSK; özel sektör işçilerine, kamu sektörü işçilerine, tarım işçilerine ve her üç grubun bakmakla yükümlü olduğu kişilere emeklilik ve sağlık hizmetleri sunmaktaydı. SSK'nın sağlık hizmetleri (iş kazası / meslek hastalığı, hastalık ve analık) ve emeklilik (malullük, yaşlılık, ölüm) için iki farklı birimi vardı (Koç, 2004a:166).

SSK'nın ana gelir kaynağını işçi ve işverenlerden alınan primler oluşturmaktaydı. Bunların dışında, bütçeden de sistemdeki açığı kapatmak için mali transferler yapılmıştır.

**Tablo 3.3: SSK'nın Prim Gelirleri ve Bütçe Transferleri**

Yıllar	Prim Gelirleri	Değişim Oranı (%)	Bütçe Transferleri	Yıllık Değişim (%)	GSMH İçindeki Oranı (%)
2000	4.221.000	112,2	400.000	64	0,3
2001	5.985.000	41,79	1.108.000	117	0,6
2002	8.941.000	49,39	2.386.000	115,3	0,9
2003	12.745.000	42,55	4.808.617	101,5	1,3
2004	16.967.000	33,13	5.757.000	19,7	1,3
2005	19.865.378	17,08	7.507.267	30,4	1,5
2006	25.703.675	29,39	8.527.000	12,5	1,6

**Kaynak:** Gökbunar ve Koç, 2009:24

2000 ile 2006 yılları arasında SSK tarafından toplanan primlere baktığımızda her geçen yıl prim gelirlerinin daha da artmış olduğunu görmekteyiz. Bunun en önemli sebebini, SSK'ya bağlı çalışanların sayısındaki artış olarak açıklayabiliriz.

Şöyle ki 1999'da 6.355.639 olan sigortalı sayısının 2000'de 6.565.167, 2001 yılında 6.136.107, 2002 yılında 6.563.187, 2003 yılında 6.750.460, 2004 yılında 7.059.824, 2005/Ocak ayında ise 6.856.884 olduğunu görmekteyiz. Buradaki toplam sigortalı sayısı; zorunlu sigortalı, isteğe bağlı sigortalı, çıraklar ve topluluk sigortalarından oluşmaktadır (Öztürk, 2005:93).

SSK'ya yapılan bütçe transferleri de her geçen yıl artış eğilimindedir. Tablo 3.3'den de görüleceği üzere 2006 yılında GSMH'nin %1,6'sı SSK'ya aktarılmıştır. Bu durum bize toplanan primlerin giderleri karşılamadığını göstermektedir.

SSK ve Bağ-Kur ilk yıllarda kapitalizasyon yöntemiyle finanse edilirken daha sonra bu yöntem terk edilerek dağıtım yöntemine geçilmiştir (Ulutürk ve Dane, 2009:132). Dağıtım esasına dayalı bir sosyal güvenlik sisteminde, aktif sigortalıların oranının sistemden aylık alan pasif sigortalılara oranı ideal olarak kabul edilen yedi ya da sistemin aktüeryal dengesi için en az dört olması gerekmektedir. Yani 4 çalışandan tahsil edilen sigorta primleri ile bir emeklinin aylığı finanse edilmelidir (Gümüş, 2010:11-12).

**Tablo 3.4: SSK Aktif /Pasif Oranı**

Yıllar	Oran
1960	24,30
1965	16,88
1970	9,03
1975	6,29
1980	3,47
1985	2,45
1990	2,39
1995	2,44
1999	2,02
2000	1,97
2001	1,72
2002	1,75
2003	1,72
2004	1,69
2005	1,78
2006	1,90

**Kaynak:** SGK, Mali İstatistikler

Ancak yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi SSK'nın aktif/pasif dengesi 1980'den itibaren 4'ün altına düşmüş ve 2000 yılından itibaren de 2'nin de altına inmiştir.

### 3.1.3. Bağ-Kur

Bağ-Kur, 14.09.1971 tarih ve 1479 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bağ-Kur Kanunu, kanunla ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan sosyal güvenlik kurumları dışında kalan ve herhangi bir işverene iş sözleşmesiyle bağlı olmaksızın kendi nam ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkarlar ile diğer bağımsız çalışanları kapsamaktaydı. Söz konusu Kanunda sonradan yapılan değişikliklerle ev kadınları ile muhtarlar da kapsama alınmıştı. 1983 yılında yürürlüğe giren 1926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nu uygulama görevi Bağ-Kur'a verilmişti. Bağ-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermekteydi (Çalgan, 2007:18).

Bağ-Kur'un gelirlerini; sigortalının ödeyeceği primler, para cezaları, gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış ve vasiyetler, kurumun taşınır ve taşınmaz mallarının sağlayacağı gelirler, genel bütçeden yapılan transferler, kurum iştirak ve kuruluşların gelirleri ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Bu gelirler içerisindeki en önemli gelir kaynağını, prim gelirleri ve genel bütçeden yapılan transferler ihtiva

etmektedir(Gökbunar ve Koç, 2009:25). Kurumun giderlerini ise emekli, malül, dul, yetim aylıklarıyla beraber sağlık harcamaları ve diğer giderler oluşturmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 2000 ile 2006 yılları arasında Bağ-Kur'un hazine transferleri hariç toplam gelir ve giderleri yer almaktadır. 2000 yılından 2005 yılına kadar gelir gider arasındaki açık sürekli bir artış eğilimindedir. 2006 yılında ise gelirlerdeki %102,4'lük artış bu farkı 4.278.919 TL'ye düşürmüştür. Gelirdeki bu yüksek artışın sebebini prim affından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Ancak bu artış bile kurumun açık vermesinin önüne geçememiştir.

**Tablo 3.5: Bağ-Kur'un Toplam Gelir ve Giderleri (Hazine Transferleri Hariç)**

Yıllar	Gelir	Gider	Fark	Artış Yüzdesi (%)	
				Gelir	Gider
2000	725.912,80	1.899.118,30	-1.173.205,50	75,3	45
2001	1.280.348,10	3.059.214,40	-1.778.866,30	76,4	61,1
2002	2.101.540,00	5.032.115,10	-2.930.575,10	64,1	64,5
2003	2.982.986,00	8.061.199,00	-5.078.213,00	41,9	60,2
2004	4.241.518,00	9.953.538,00	-5.712.020,00	42,2	23,5
2005	3.726.768,00	11.020.036,00	-7.293.268,00	-12,1	10
2006	7.901.741	12.180.660	-4.278.919	102,4	13

**Kaynak:** Yöney,2007:115

Bağ-Kur'un prim gelirleri dışındaki diğer önemli bir gelir kalemi de devlet bütçesinden yapılan transferlerdir. Tablo 3.6'da Bağ-Kur'a yapılan bütçe transferleri ve bu transferlerin GSMH içindeki oranları yer almaktadır. 2000 yılında 876.450 TL kaynak aktarılmış ve bu da GSMH'nin %0,8'ine denk gelmiştir. 2006 yılında hazineden aktarılan kaynak 2005 yılına göre hem miktar hem de oran olarak düşüş göstermiştir. Bunun sebebi yukarıda belirtildiği gibi getirilen prim affıdır.

**Tablo 3.6: Bağ-Kur'a Yapılan Bütçe Transferleri ve Aktif/Pasif Dengesi**

Yıllar	Bütçe Transferleri	GSMH İçindeki Oranı	Aktif/Pasif Oranı
<b>2000</b>	876.460	0,8	2,6
<b>2001</b>	1.145.000	1	2,5
<b>2002</b>	2.822.000	1	2,4
<b>2003</b>	4.014.000	1,4	2,3

**Tablo 3.6'nın Devamı**

<b>2004</b>	4.438.000	1,2	2,3
<b>2005</b>	5.575.800	1,4	2,1
<b>2006</b>	3.399.000	0,8	2,1

**Kaynak:** Yöney,2007:117, Alceylan,2007:77

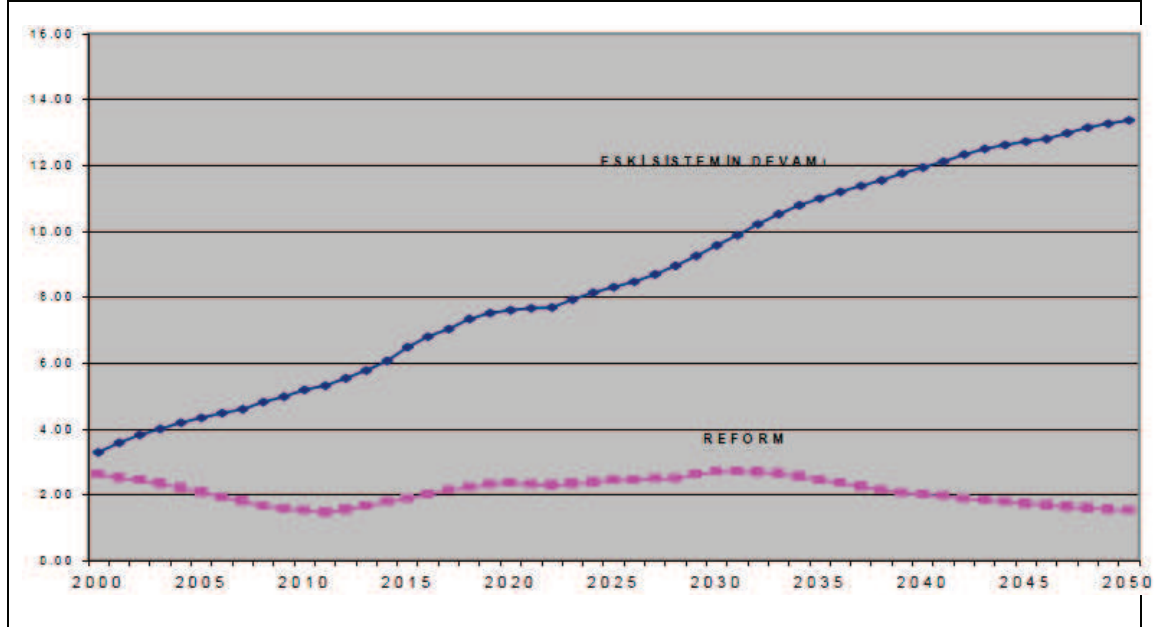
Kurumun aktif/pasif dengesine baktığımızda diğer iki kuruma oranla iyi olmakla beraber uluslararası standartların altında kaldığını söyleyebiliriz. 2000 yılında 2,6 çalışan bir emekliyi finanse ederken 2006 yılında 2,1 çalışanın bir emekliyi finanse ettiğini görmekteyiz.

### **3.2. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reformun Gerekçeleri**

Sosyal güvenlik sistemleri açısından temel unsur insandır ve bu konuda nüfusun yapısı oldukça önemlidir. Nüfus projeksiyonlarına baktığımızda, bugün genç olan nüfusumuzun hızla yaşlanmakta olduğu ve 2012 yılında 65 yaş üstü nüfusun 0-64 yaş arası toplam nüfusa oranının %7'ye, 2039 yılında %14'e çıkacağı öngörülmektedir. Yaşlı nüfusun, toplam nüfus içindeki payının %7'den %14'e çıkması Fransa'da 115 yıl, ABD'de 75 yıl, Batı Almanya'da ve İngiltere'de 45 yıl sürmüşken, Türkiye'de bu orana 27 yılda ulaşılacaktır. 65 yaş üzeri nüfus ile 0-14 yaş arası nüfusun çalışabilir nüfusa oranını gösteren bağımlılık oranı, Türkiye'de 2025 yılına kadar geriledikten sonra, bu yıldan itibaren artış eğilimine girecektir. Bu süreç 2035 yılından itibaren daha da hızlanacaktır. Yani önümüzdeki 20 yıl bağımlı nüfusun azalacağı ve çalışabilir nüfusun artacağı bir dönem olacaktır. Bu süreç, gerek büyüme hızının, gerekse toplam tasarrufların artması, dolayısıyla sosyal güvenlik kurumlarının fon birikimi sağlaması beklenen ve sosyal güvenlik reformu için kaçırılmaması gereken bir süreçtir (Demirci, 2006).

Mevcut sistemin herhangi bir iyileşme yapılmadan uzun dönemde mali olarak sürdürülmesinin imkansız olacağı aşağıdaki grafikten daha net anlaşılmaktadır. Bu aktüeryal projeksiyona göre herhangi bir önlem alınmadığı takdirde emeklilik programlarımızın finansman açığının 2050 yılında GSMH'nin % 14'üne ulaşacağını görmekteyiz.

**Grafik 3.1: Emeklilik Programları Aktüeryal Projeksiyonu (Açıkların GSMH'ye Oranı)**



**Kaynak:**[http://www.legalisplatform.net/ozel\\_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf](http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf) (11.09.2011).

Sağlıklı işleyen bir sistemin, en az üç kuşağa sorunsuz bir şekilde hizmet sunması beklenirken, Türkiye'deki sistem henüz 50 yaşına varmadan ciddi ve esasa ilişkin yapısal sorunlar yaşamaya başlamıştır. Ülkemizde, çok ciddi şekilde yanlış ve çarpık şekillenmiş bir sistem sonucunda emekli aylıkları ve muhtaç yaşlılara verilen sosyal yardımlar düşük seviyelerde kalmış, sağlık hizmetlerinde yeterli yaygınlık ve kalite sağlanamamıştır. Bunun yanında henüz genç bir toplum olmamıza rağmen, sistemin hızla bozulan mali dengesi ekonomik istikrarı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Bu yapısal sorunlar beraberinde finansal problemleri de getirmiştir. Burada önce sosyal güvenlik kurumlarının kuruluşundan kaynaklanan ve işleyiş süreçlerinde devam eden yapısal sorunları ele alınacaktır. Daha sonra bu yapısal sorunların neden olduğu finansal sorunlara değinilecektir.

### **3.2.1. Yapısal Sorunlardan Kaynaklanan Gerekçeler**

Sosyal güvenlik sistemlerinin temel amacı yoksulluğu azaltmaktır. Ülkemizde ise mevcut sosyal güvenlik sistemimizin bu amacı tam olarak gerçekleştirdiğini söylemek zordur. Sistemin yapısına baktığımızda, bireylerin sahip oldukları hak ve

yükümlülükler açısından birçok farklılıklar olduğunu görürüz. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminin kaynaklarının toplumun tüm kesimine ulaşması noktasında sorunlar mevcuttur. Kişilerin erken yaşta emekliye sevk edilmesi, sürekli çıkarılan af yasaları, kayıt dışı istihdamın çok yüksek seviyelerde olması, toplanan fonların verimsiz alanlarda değerlendirilmesi, sistemin idari ve mali açıdan tam olarak özerk olamaması gibi ve buna benzer yapısal sorunlar beraberinde finansal sorunları da getirmiştir.

### 3.2.1.1. Erken Emeklilik Sorunu

Emekliliğin, sigortalılık ve prim ödeme süresine bağlı olmasını, yaş koşulu aranmamasını ya da çalışmaya devam edebilecek yaşta iken emekli olunmasını erken emeklilik olarak tanımlayabiliriz (İpek, 2007:95). Sosyal güvenlik açıklarının en önemli nedeni 1990'lardan itibaren erken yaşta emeklilik uygulamaları ve nimet-külfet dengesi gözetilmeden yapılan popülist politikalardan kaynaklanmaktadır. Hiçbir ülkede emeklilik yaşı 50'nin altında değildir. Ortalama 55 yaş olarak uygulanmaktadır. Her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşullarına göre bir emeklilik yaşını tespit etmesi doğaldır. Bu nedenle ülkeler, kendi iç dinamiklerine göre bir emeklilik yaşı belirlemiştir. Ancak, ülkemizde daha önce uygulanan 38-43 yaşında emeklilik uygulaması dünyada örneği olmayan bir durumdur (Kurt, 2007:243).

Aşağıdaki tabloda yaşlılık aylığı bağlananların yıllar itibariyle ortalama yaşları verilmiştir. Görüldüğü gibi 1994 yılında SSK'da ortalama emeklilik yaşı 50, Emekli Sandığında 51, Bağ-Kur'da ise 57'dir. Geçen 10 yıllık süre zarfında ortalama emeklilik yaşının hala uluslararası standartların altında olduğunu görmekteyiz.

**Tablo 3.7: Yaşlılık Aylığı Bağlananların Ortalama Yaşı**

Yıllar	SSK	Emekli Sandığı	Bağ-Kur
1994	50	51	57
1995	49	52	56
1996	50	50	55
1997	49	51	56
1998	49	51	55
1999	49	52	55

**Tablo 3.7'nin Devamı**

2000	49	52	54
2001	49	52	55
2002	48	53	54
2003	50	53	53
2004	50	52	53

**Kaynak:** İpek, 2007:95

1990'lı yıllarda daha fazla oy alabilmek için gerçekleştirilen popülist yaklaşımlar gelecek nesiller üzerinde çok ağır bir yük bırakmıştır. Genç nüfus oranının Avrupa'ya nazaran çok yüksek olduğu bir ülkede, nasıl olur da bu kadar büyük çapta açık verilir sorusunun cevabını uygulanan bu yanlış politikalar vermektedir.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 1950 yılından 2008 yılına kadar emeklilik yaşıyla ilgili olarak 9 kez yasal düzenleme yapılmış olup bu düzenlemeler genelde emeklilik şartlarını çalışanlar açısından kolaylaştırıcı yönde olmuştur. 1950 yılında emeklilik yaşı kadın ve erkekler için 60'dır. 1954 yılında getirilen düzenleme ile yılda 200 gün olan prim ödeme sayısı toplam 5000 olarak değiştirilmiştir. 1965 yılında 506 sayılı kanunla birlikte kadınlarda emeklilik yaşı 55'e inmiş, erkeklerde sabit kalmıştır. 1992 yılında 3774 sayılı Yasa ile emeklilik yaş sınırı kaldırılmış, kadınlar için 20, erkekler için 25 yıllık sigortalılık süresi ve 5000 gün prim ödeme süresi zorunluluğu getirilmiş ve erkeklerde 43, kadınlarda 38 yaşında emekliliğine imkan sağlanmıştır. Bu düzenleme aktüeryal dengeleri olumsuz etkilemiştir. 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile 1992 yılında yapılan hatadan dönülmüş ancak sosyal güvenlik sistemi kalıcı olarak açık vermeye bu dönemde başlamıştır.



**Tablo 3.8: Emeklilik Yaşında Yapılan Yasal Değişiklikler**

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

**Kaynak:** İpek,2007:99

1999 yılındaki reform sonrası emeklilik yaşı kademeli geçişe tabi olduğu için bugün bile ülkemizde ortalama emeklilik yaşı 50'nin altındadır. Türkiye'nin de üyesi olduğu OECD ülkelerine baktığımızda büyük bir kısmında emekliliğe hak kazanma yaşının 65 olduğunu görmekteyiz. Hatta Norveç, Amerika ve Almanya'da emeklilik yaşı 67'ye çıkmaktadır. Danimarka da 2024-2027 yılları arasında emeklilik yaşını 67'ye çıkartacaktır. Diğer ülkelerde de emeklilik yaşını artırmak için çalışmalar yapılmaktadır.

**Tablo 3.9: OECD Ülkeleri Emeklilik Yaşları**

Ülkeler	Kadın	Erkek
Avustralya	63 <sup>(a)</sup>	65
Avusturya	60 <sup>(b)</sup>	65
Belçika	64 <sup>(c)</sup>	65
Kanada	65	65
Çek Cumhuriyeti	65 <sup>(d)</sup>	63
Danimarka	65 <sup>(e)</sup>	65 <sup>(e)</sup>
Finlandiya	65	65
Fransa	60	60
Almanya	67	67
Yunanistan	65	65
Macaristan	62 <sup>(f)</sup>	62
İzlanda	67	67
İrlanda	66	66
İtalya	60	65
Japonya	65	65
Kore	60 <sup>(g)</sup>	60 <sup>(g)</sup>
Lüksemburg	65	65
Meksika	65	65
Hollanda	65	65
Yeni Zelanda	65	65
Norveç	67	67
Polonya	60	65
Portekiz	65	65
Slovak Cumhuriyeti	62	62
İspanya	65	65
İsveç	65	65
İsviçre	64	65
<b>Türkiye<sup>(h)</sup></b>	<b>58 (44)</b>	<b>60 (48)</b>
İngiltere	60	65
ABD	67	67

**Kaynak:** <http://www.sgb.gov.tr/esad/Documents/Ekonomik%20Veriler.pdf> (17.09.2011).

- 2014 yılında 65 olacaktır.
- 2024-2033 yılları arasında 65 olacaktır
- 2009 yılında 65 olmuştur.
- Çocuksuz kadınlar için 65 iken, çocuk sayısına göre 62-65 arasında değişiyor.
- 2024-2027 yılları arasında 67 olacaktır
- 2010 yılından itibaren
- 2033 yılında 65 olacaktır.
- Emeklilik yaşı 2000 yılından sonra işe başlayanlar için, 4447 sayılı Kanun ile kadınlarda 58, erkeklerde 60 olarak belirlenmişti. 5510 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile emeklilik yaşı ilk defa kanunun yürürlüğe girdiği tarihte işe başlayanlar için 58-60 olarak uygulanacak ve yaş 2036'dan itibaren emekli olacaklarda kademeli olarak 65'e yükseltilecektir.

Ülkemizde mevcut emekli sayısının 2012 yılında 10 milyonu bulması beklenmektedir. Türkiye'nin emekli nüfusu bu haliyle aralarında İsrail, Bulgaristan, Danimarka, Arnavutluk, Avusturya, Yeni Zelanda, Norveç, Azerbaycan, Kırgızistan, Somali, Gürcistan, Libya'nın da bulunduğu 132 ülkenin nüfusunu geçmiştir. Bu rakam tek başına Macaristan nüfusuna denk, 9 milyon nüfuslu İsveç ve Azerbaycan'dan fazladır (haberturk.com).

Erken emekliliğin işsiz gençlere iş alanı açmak için belli yaştakileri emekli etmek şeklinde bir istihdam politikası biçiminde uygulandığı çeşitli çevrelerce ifade edilmektedir. Ancak erken emeklilik düşük emekli maaşı ile bir araya geldiğinde, genç emeklilerin tekrar piyasaya dönerek sigortasız ve daha düşük aylıkla çalıştığı ve kayıt dışı istihdamı artırarak ilaveten vergi kaybına da yol açtığı en önemlisi ise istihdamı artırmak yerine daha da azaltmakta olduğu açıktır. Dolayısıyla bu tür politikanın uygulaması doğru değildir (İpek, 2007:95).

### **3.2.1.2. Demografik Yapıdaki Dönüşüm**

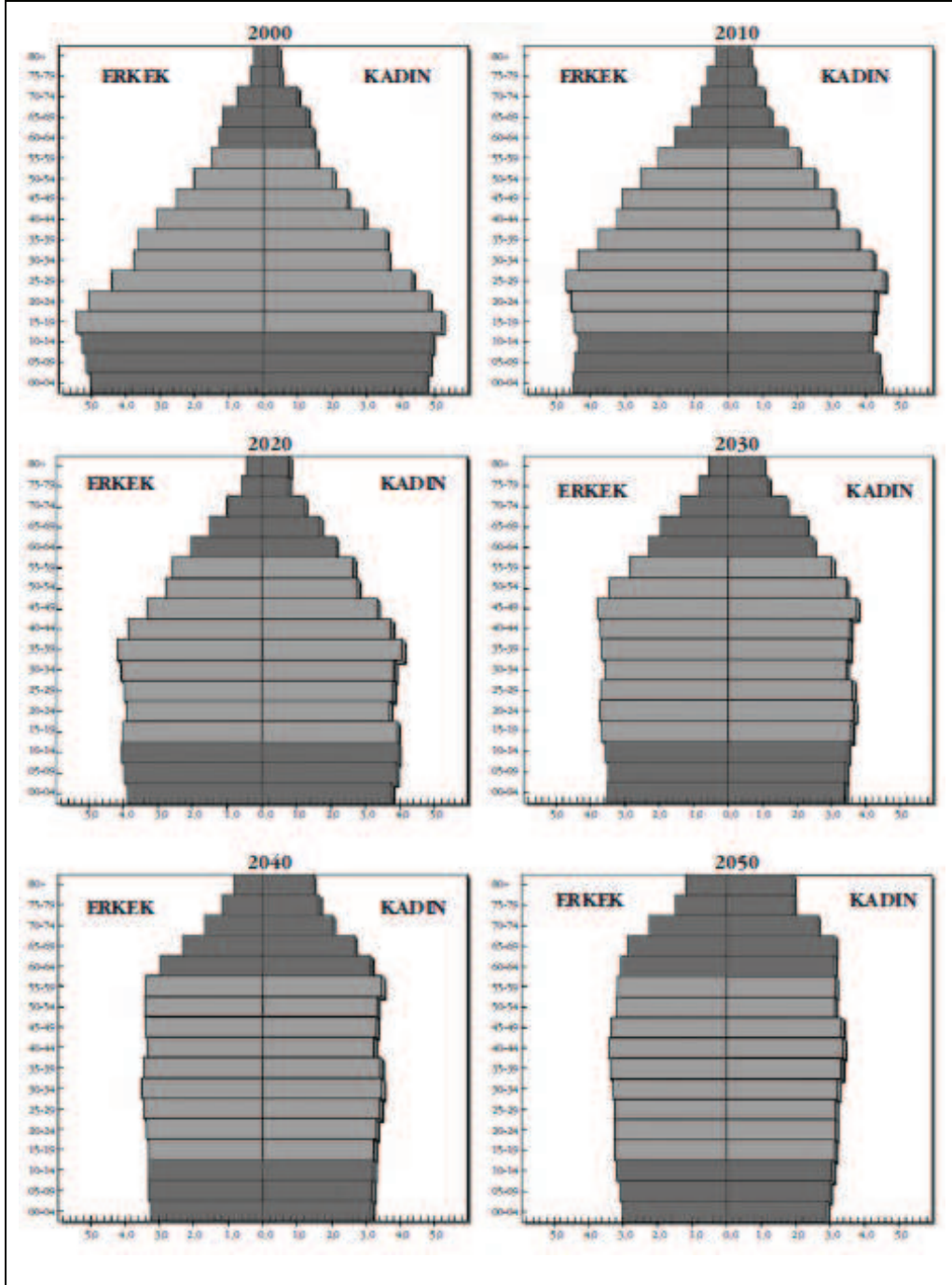
Ülkemizde geçmişten bu yana sosyal güvenlik sistemi içerisinde emeklilik planları yapılırken nüfus gibi demografik unsurlardan ziyade politik ve ekonomik unsurlar daha ön plana çıkmıştır. Genel olarak politikacıların sistemi bir amaç olmaktan ziyade araç olarak kullanması, etkili bir fon yönetiminin gerçekleştirilmemesi, sistemin sürdürülebilirliğini adeta çıkmaza sokmuştur. Fakat son yıllarda Türkiye'de nüfusun yapısının değişmesi, artan ortalama ömür süreleri, yaşlı bağımlılık oranlarındaki değişimler Türkiye'de gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi emeklilik sisteminin kurgulanmasında ekonomik ve politik unsurlarla beraber nüfus gibi demografik faktörlerin de dikkate alınması gereğini doğurmuştur (Acar ve Kitapçı, 2008:154).

Sosyal güvenlik sisteminin iyi işleyebilmesi için, ülkenin nüfus yapısı üzerinde gerekli araştırmaların yapılmasıyla oluşacak bilgi birikimine ihtiyaç vardır. Çünkü nüfusun oluşumu ve yapısı ile ilgili istatistikler, sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasında önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Örneğin, ortalama yaş süresi ve emeklilikte geçecek süre, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına yönelik aktüeryal denge için esas alınması gereken faktörlerdendir (Koç, 2004b:66).

İşte bu bilgi birikimini sağlayacak araştırmalardan biri, Tüsiad tarafından hazırlanan “Türkiye’de Nüfusbilim ve Yönetim” başlıklı rapordur. Bu raporda Türkiye’nin 2050 yılına yönelik projeksiyonları ortaya konulmuştur. Bu rapora göre; Türkiye, nüfus artış hızındaki düşmenin geri dönüşü olmayan bir eğilime dönüştüğü, genç bağımlılık oranının azaldığı ve nüfusun durağanlaşarak yaşlanmaya başladığı bir ülke haline gelmiştir. Tahminlere göre Türkiye nüfusu 2050 yılında en düşük 95 milyon, en yüksek 106 milyon olmak üzere bu iki rakam arasında gerçekleşecektir. 2000 yılında %5,7 olan 65 yaş üstü nüfus payı 2050 yılında %17,3 olacaktır. Rapor projeksiyonları, nüfusun beklendiği üzere bariz şekilde yaşlandığını göstermektedir. 2000 yılında 70,8 yıl olan ortalama yaşam ümidi 2050 yılında 77,8’e yükselecektir. Nüfusun 2010 yılında 28 olan ortalama yaşı ise 2050 yılında 40’a yükselecek ve yaşlı nüfus niteliği belirginleşecektir (Tüsiad, 2010:118).

Şekil 3.2’de görüldüğü üzere Türkiye’nin 2000-2050 aralığındaki nüfus piramitleri yer almaktadır. 2000 yılında en yüksek orana sahip olan 15-19 yaş grubunun gittikçe yükselerek 2040 yılına kadar en yüksek oransal nüfusa sahip yaş grubu olacağı görülmektedir. Ancak 2050 Türkiye’sinde artık yaklaşık olarak doğan kişi sayısı kadar 65-69 yaş grubunda yaşlı kişinin bulunduğu bir nüfus piramidine ulaşılacağı tahmin edilmektedir.

**Şekil 3.2: Nüfus Piramitleri, 2000-2050**



**Kaynak:** Tüsiad,(2010), **2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim**,  
[http://www.tusiad.org/\\_rsc/shared/file/Tusiad-2050NufusEgitim-Raporu.pdf](http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/Tusiad-2050NufusEgitim-Raporu.pdf) (13.09.2011).

### **3.2.1.3. Kurumlar Arası Norm ve Standart Farklılıkları**

Sistemin yapısına baktığımızda 5510 sayılı Kanundan önce, hizmet akdiyle çalışanlar 506 (SSK), kendi nam ve hesabına çalışanlar 1479 (Bağ-Kur), devlet memuru olarak çalışanlar 5434 (Emekli Sandığı), tarımda hizmet akdiyle çalışanlar 2925, tarımda

kendi nam ve hesabına çalışanlar 2926 sayılı kanuna tabi olmak üzere sigortalılar 5 ayrı yasa ile yönetilmektedir (ÇSGB, 2008a:6). Bundan dolayı sosyal güvenlik sistemi bünyesinde bulunan kurumlar kendi aralarında norm, standart birliği ve eşgüdüm sağlayamamış bu yüzden kurumlar kapsamındaki kişilerin hak ve yükümlülükleri farklılık göstermiştir. Örneğin kısa vadeli sigorta kolları ile sağlanan yardımlar, SSK'da sigortalıların ödedikleri primlere dayandırıldığı halde, devlet memurları veya bunların emeklileri ile bunların dul ve yetimlerine prim karşılığı olmaksızın, devletçe veya sandıkça sağlanmaktadır. Uzun vadeli sağlanan haklarda da üç kurumun yardım koşulları farklılık göstermektedir (Turak, 2009:78-79).

Dağınık kurumsal ve yasal yapı olumsuz etkilerini en fazla sağlık finansmanı alanında hissettirmiştir. Sağlık bilgilerinin merkezi olarak saklanmaması ve harcamalarının tek bir elden yürütülmemesi harcamalarda israfa, aşırı sayıda bürokratik işleme, sağlık finansmanı ile ilgili politikalarının zamanında ve doğru verilere dayalı olarak belirlenmesinde güçlükler yol açmıştır (SGK, 2007:44).

Kurumların farklı uygulamalarından biri de prim oranlarıdır. Emekli Sandığı % 34 oranında, SSK % 33,5 oranında, Bağ-Kur'da ise % 40 oranında prim uygulaması vardır. En yüksek oran Bağ-Kur'da iken SSK en düşük prim oranına sahiptir. En yüksek primi ödeyen Bağ-Kur'lunun gerek sağlık gerekse diğer hizmetlerde diğer kurumlardan geri kaldığı görülmektedir. Emekli Sandığı'nda sağlık primi uygulanması yoktur ancak SSK ve Bağ-Kur'da sigortalılardan sağlık primi alınmaktadır (İpek, 2007:265).

Bu norm farklılıklarından dolayı aynı süre çalışan sigortalılardan Emekli Sandığı'na bağlı sigortalılara SSK ve Bağ-Kur'a bağlı sigortalılardan daha yüksek aylık bağlanma oranı uygulanmaktadır. SSK ve Bağ-Kur sigortalılarının bütün sigortalılıkları süresince ödedikleri primler ve kazançları dikkate alınırken, Emekli Sandığı'nda son ay kazancın esas alınması ile daha yüksek bir emekli aylığı bağlanmaktadır. Bunun yanı sıra, SSK kapsamındaki sigortalıların bütün kazançlarından prim kesilirken, Emekli Sandığı mensuplarının kazançlarının % 62'sinden prim kesilmekte, kamu çalışanlarına yapılan çeşitli ödemeler kesinti dışı bırakılmaktadır (Alper, 2003:76).

**Tablo 3.10: Emekli Aylıklarının Alınan Prime Oranı (\*)**

Yaş	Prime Esas Kazanç Kadrosu	Yaşam Beklentisi	Sigortalıdan Alınan Tüm Primlerin Emekli Aylıklarını Karşılama Oranı (%)			Sigortaya Bağlanan Emekli Aylığı Maliyetinin Alınan Prime Oranı		
			ES	SSK*	BAĞ-KUR*	ES	SSK*	BAĞ-KUR*
50	Hizmetli	76	65%	66%	58%	1,53	1,52	1,73
	Öğretmen		54%	78%	61%	1,85	1,28	1,64
	Daire Başkanı		39%	78%	61%	2,55	1,28	1,64
	Genel Müdür		25%	103%	64%	4,03	0,97	1,57

**Kaynak:** SGK,2007:45

(\*) Emekli Sandığına tabi hizmetli, öğretmen, daire başkanı ve genel müdürün prime esas kazançları üzerinden SSK ve BAĞ-KUR'un topladığı primi ve karşılığında bağlanan aylığı karşılama oranını ifade etmektedir.

Bu durum tablo 3.10'da daha ayrıntılı bir şekilde görülmektedir. Tabloda aynı yaşta emekliliğe hak kazandıkları varsayılan farklı çalışma statüsündeki dört sigortalının emekli aylıklarının, kendilerinden alınan primlere oranı yer almaktadır. Benzer çalışma statüsünde fakat farklı sosyal güvenlik kurumlarından emekli oldukları varsayılan sigortalıların hak kazandıkları emekli aylıkları ile bu kişilerden alınan primlerin emekli aylıklarını karşılama oranları arasında, bağlı oldukları sigorta kurumuna göre önemli farklılıklar bulunmaktadır.

#### **3.2.1.4. Fonların Verimsiz Değerlendirilmesi**

Sosyal güvenlik sisteminde reformu gerektiren nedenlerden biri de toplanan paraların yatırıldığı fonların idaresi ve değerlendirilmesindeki tutarsızlıklardır. Sistemin ilk zamanlarında sisteme prim ödeyenlerin sayısı fazla, emeklilik aylığı alanlar az iken oluşan rezerv fonlar, hatalı uygulamalarla kısa sürede eritilmiştir. Ülkemizde gözlemlenen hatalı uygulamalara örnek olarak şunları verebiliriz (Ak ve Cicioğlu,2006):

- ✓ Sosyal güvenlik sistemine yapılan popülist müdahalelerle emeklilik maaşları primlerle karşılanamayacak oranda artırılmıştır.
- ✓ Fonlar verimsiz, düşük getirili kamu projelerinde kullanılmıştır.
- ✓ Yüksek enflasyonun etkisiyle fondaki paralar zamanla değerini yitirmiştir.

Kapitalizasyon finansmanı sisteminin bir gereği olarak oluşturulan fonlar, enflasyonun son derece yüksek yaşandığı 1970'li ve 1980'li yıllarda bazı kamu kuruluşlarının iç finansman ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanılmıştır. Bu zorunlu tasarrufların güvenlik, karlılık ve likiditeye imkan verir bir şekilde kullanılması gerektiği halde uygulamada böyle gerçekleşmemiştir (Danışoğlu, 2002:222).

Örneğin 1965 ile 1993 yılları arasındaki dönemde hükümetlerin kullandığı sadece SSK kaynakları, 20–25 Milyar Dolar civarında bir düzeye ulaşmıştır. SSK, 1974 yılında banka mevduatı, tahvil, bonolar ve gayrimenkullere toplam 17 Milyar TL fon yatırımı yapmış ve karşılığında sadece 1,3 Milyar TL fon geliri elde etmiştir. 1970–1994 yılları arasında, SSK'nın birikimlerini enflasyonun 5 puan üzerinden değerlendirmesi halinde, 1994 yılı sonunda 11,7 Milyar Dolar nakit fonu olması mümkün iken, düşük faizli Devlet tahvili ve Hazine Bonosu ile Kurumun kaynakları tüketilmiştir (Tepekule, 2008:88). Enflasyonun %100'ün üzerinde olduğu yıllarda fonlar; %3, %6, %9, %12 gibi faiz oranlarında ve uzun vadelerle geri dönüşümlü devlet tahvillerine ve hisse senetlerine yatırılmıştır (Danışoğlu, 2002:223).

### **3.2.1.5. Kayıt Dışı Ekonomi**

Kayıt dışı ekonominin tek bir tanımını yapmak oldukça zordur. Hangi kriterler açısından bakılırsa o kadar çeşitli tanımlar ortaya çıkacaktır. Örneğin GSMH anlamındaki kayıt dışı ekonomi; tanım olarak GSMH hesapları içerisinde olmasına rağmen kapsanamayan üretim ve gelirlerin büyüklüğünü vurgulamaktadır. Vergi açısından; vergilenmesi gerektiği halde, farklı sebeplerle vergi yetkililerinden gizlenen ve denetlenemeyen gelirleri, istihdam açısından sosyal güvenlik kurumlarına kayıtlı olmadan çalışanları ve toplam istihdam kayıtlarında gözükmeyen ve işsiz olduğu kabul edilen eksiklikleri ifade etmektedir (İlgın, 2002:145).

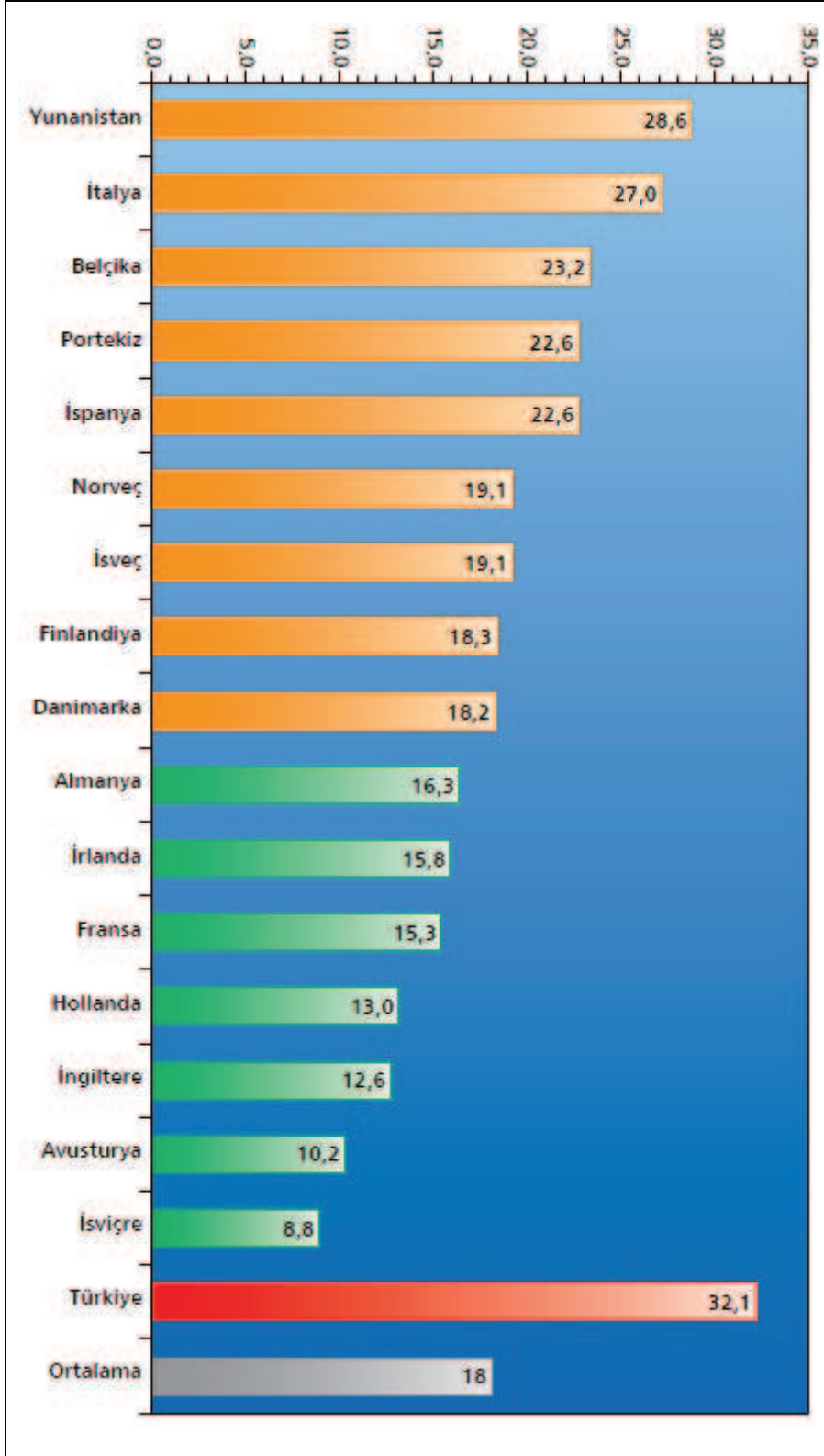
Kayıt dışı ekonomi kavramı için aynı zamanda yeraltı ekonomisi, illegal ekonomi, düzensiz ekonomi, marjinal ekonomi, gölge ekonomi, kayıp ekonomi, gözlenemeyen ekonomi, nakit ekonomisi, gayri resmi ekonomi, beyan dışı ekonomi, resmi olmayan ekonomi, gri ekonomi, ikinci ekonomi, alacakaranlık ekonomi, paralel ekonomi, vergi dışı ekonomi, gizli ekonomi, kravatsız ekonomi, faturasız ekonomi, vergisiz ekonomi, saklı ekonomi, enformel ekonomi gibi çok farklı isimlerde kullanılmaktadır (Heper ve Ak, 2008:272).



Kayıt dışı ekonomi birçok alanı olumsuz etkilediği gibi sosyal güvenlik sistemini de doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedir. Öncelikle kayıt dışı çalışan nüfus, sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınamamakta, bu da iş hayatında sağlıksız bir ortamın oluşmasına ve işgücü piyasasının işleyişinin bozulmasına yol açmaktadır. Çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanamaması durumunda, işyerlerinde gerekli sağlık tedbirleri alınmadığından iş kazası veya meslek hastalığı riski artmaktadır. Ayrıca sağlık yardımları gereği gibi alınmadığından sağlıksız bir toplum ortaya çıkmaktadır. Bu durum sağlık maliyetlerini daha da artırarak, sosyal güvencesi olmayan, yaşlı ve bakıma muhtaç duruma düşenler için zorunlu olarak devletin koruması altında olmayı gerekli kılmaktadır. Bunların tamamı da devlete maliyet getirmektedir. Kayıt dışı ekonomi, sosyal güvenlik kurumlarının finansal durumlarını da bozmaktadır. Kayıt dışı ekonominin büyük bir hacme sahip olması nedeniyle sosyal güvenlik kurumlarında yeterli fon toplanamaz ve bu kurumlar finansman zorluklarıyla karşı karşıya kalırlar. Sosyal güvenlik kurumlarında yeterli miktarda fon birikmediği durumlarda ise, devlet tarafından düzenlenmesi gereken düşük gelir gruplarına sosyal transferler gerçekleştirilemez ve bu nedenle düşük gelir gruplarının hayat koşulları daha da zorlaşır, gelir dağılımındaki eşitsizlik ve sosyal adalet olumsuz yönde etkilenir (GİB, 2009:34). Türkiye’de işçilerin asgari ücretin üzerinde ücret almalarına rağmen; işçilerin sigorta primlerinin asgari ücret üzerinden ödenmesindeki en büyük etken, sigorta primi oranlarının yüksek oluşudur. Bu oran SSK Primi işçi kesintisinde % 14, SSK Primi işveren kesintisinde % 19.5’tir. İşsizlik Sigortası Fonu işçi kesintisi oranı % 1, İşsizlik Sigortası Fonu işveren kesintisi oranı % 2’dir. Bu çok yüksek sigorta primi oranları işvereni; çalışanın asgari ücretin üzerinde ücret almasına rağmen, asgari ücret üzerinden sigorta primi ödemeye itmektedir. Bu durum Sosyal Güvenlik Kurumunu zarara sokmaktadır (Erdoğan, 2011:46).

Aşağıdaki grafikte kayıt dışı ekonominin ülkeler arası karşılaştırılması yer almaktadır. Veri olarak alınan ülkeler içerisinde kayıt dışı ekonominin en büyük olduğu yerin Türkiye olduğunu görmekteyiz. Ülkelerin genel ortalaması %18 iken, bu oranın Türkiye’de %32,1 olduğunu görmekteyiz. Ancak farklı çalışmalarda değerlendirmeye alınan farklı kriterler neticesinde bu oranın daha da yukarılara çıktığını söyleyebiliriz.

**Grafik 3.2: Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü – Ülkeler Arası Karşılaştırma**



Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı(2009), **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**,[http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit\\_disi\\_2009tr.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf) (08.09.2011).

Kayıt dışı ekonomide kaçak işçilik üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, işçinin hiçbir şekilde resmi kayıtlarda yer almamasıdır. İkinci yöntem, işçi resmi kayıtlarda sigortalı olarak görünmekle birlikte, prim ödeme gün sayısı düşük gösterilmektedir. Üçüncü yöntem ise, işçinin elde ettiği gelirin resmi kayıtlara yansımamasıdır. İşçilerin işe başlarken brüt ücret üzerinden değil net ücret üzerinden anlaşmaları kanunların esasen işçiyi yükümlü kıldığı ancak ödenmesinden işvereni sorumlu saydığı bazı yükümlülüklerin (sigorta primi işçi hissesi, zorunlu tasarruf işçi hissesi, gelir vergisi vb.) işveren tarafından kaçırılmasına sebep olmaktadır (GİB, 2009:25).

Ülkemizde kayıt dışı istihdamın bu kadar yaygın olmasına rağmen kayıt dışı işçi çalıştırana doğrudan bir ceza uygulanmamaktadır. Verilen cezaların tümü belge verilmemesine ilişkin cezalardır. Örneğin, işyeri bildirgesi, sigortalı işe giriş bildirgesi ile aylık prim ve hizmet belgesinin yasal süre içinde verilmemesi halinde asgari ücrete endeksli bir para cezası uygulanmaktadır. Oysa dürüst işverenlerin rekabet edebilmesi için kesinlikle daha caydırıcı düzenlemeler yapılmalıdır (Kurt, 2007:244).

### **3.2.1.6. Af Uygulamaları**

Belirli dönemlerde çıkarılan af yasaları ile primlerin aslını belli sürelerde ödeyenlerin gecikme zammı ve faiz alacaklarından vazgeçilmesini ya da kamu kurum ve kuruluşların borçlarının birbirleriyle terkinini öngören veya özellikle yerel yönetimler için prim borçlarının belli bir süreye yaygınlaştırılarak tahsil edilmesini kapsayan düzenlemeler, Sosyal Sigortalar Kurumunu ve Bağ-Kur'u olumsuz etkilemiştir (DPT, 2001:46).

Öyle ki işverenler, seçimlerden önce prim ödeme yükümlülüklerini prim affı beklentisi içine girdiklerinden aksatmışlardır. Nitekim bu hususta, 1991 yılında yapılan seçimlerden sonra 1992'de 3786 Sayılı Yasa, 1995 seçimleri sonrası 1997'de 4247 Sayılı Yasa ve 2000'li yıllarda Hükümet tarafından bu konuda çeşitli kararlar alınarak; sigorta primi, idari para cezası, gecikme zammı, faiz borcu bulunan işverenlerin prim borçlarını belli dönemlerde taksitler halinde ödemeleri halinde, gecikme zammı ve faiz borçları terkin edilmiş veya affedilmiş ya da bu konuda çeşitli kolaylıklar getirilmiştir. 1479 Sayılı Yasaya göre tahsil edilen emeklilik primlerinin

emekli aylıklarının karşılama oranı, 1994 yılında % 43,3 iken, 1998 yılında %28,9'a, 2002 yılında da %25,8'e düşmüştür (Alceylan, 2007:79).

Aşağıdaki tablolarda SSK ve Bağ-Kur'un alacaklarına yönelik çıkarttıkları af yasalarının kronolojisi yer almaktadır. SSK'da 7, Bağ-Kur'da 9 kez olmak üzere toplamda 16 defa af yasası çıkmıştır.

**Tablo 3.11: SSK'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları**

Tarih	Kanun No:	Uygulama
08.02.1984	2974	31.12.1983 tarihine kadar olan, Belediye ve KİT'lerin borçlarının hazinece karşılanması amacıyla prim gecikme zammı, faiz ve diğer fer'i alacaklarına af uygulanmıştır.
14.03.1992	3786	31.12.1991 tarihine kadar olan Özel sektör işverenleri ile topluluk sigortası ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlerin prim gecikme zammı, faiz ve diğer fer'i alacaklarına af uygulanmıştır.
11.07.1992	3836	31.12.1991 tarihine kadar olan Tüm Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının birbirine olan borçlarının birbirine tahkime tabi tutulması amacıyla prim, gecikme zammı ve diğer fer'i alacaklarının bir kısmı affedilmiştir.
07.05.1994	3986	01.04.1994 tarihine kadar birikmiş olan Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve bunlara ait tüzel kişiler veya bağlı müstakil bütçeli kuruluşlarının prim borçlarının hiçbir faiz alınmaksızın 36 ay taksitle Maliye Bakanlığı ve İller Bankası'nca ödenmesine ilişkin af uygulanmıştır.
16.05.1997	4247	Özel sektör için 31.12.1996 tarihine kadar, Kamu kurum ve Kuruluşlarının Kanununun yürürlüğe girdiği (15.06.1997) ayı takip eden aybaşına kadar olan prim borçlarının, Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Özel Sektör işverenleri, topluluk ve isteğe bağlı sigortaya devam edenlere; Özel Sektör işverenlerinin prim borçlarının tamamının idari para cezalarının % 50'sinin 10 eşit taksitte ödemeleri halinde gecikme zammı ve faizlerinin % 42'sinin terkin edilmesi, Genel ve Katma Bütçeli idarelerin KİT ve Belediyelerin borçlarının (prim, idari para cezası, syz) ise Hazinece üstlenilmesine ilişkin af uygulanmıştır.
06.08.2003	4958	İşveren, isteğe bağlı ve topluluk sigortasına tabi sigortalıların 30.06.2003 tarihine kadar prim borçlarına aylık cari primlerinden az olmamak kaydıyla taksitle ödeme imkanı getirilmiştir. Bu uygulama ile birikmiş borçların bakiyesine her ay Hazine Müsteşarlığı'nca açıklanacak bir önceki aya ait TL.cinsinden iskontolu ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanmıştır.
04.03.2006	5458	İşveren, isteğe bağlı ve topluluk sigortasına tabi sigortalıların 01.01.1999-31.03.2005 tarihleri arasındaki birikmiş prim borçları söz konusu tarihler arasında geçerli gecikme zamları yerine aylık TÜFE oranları uygulanarak borç indirimi yapılmış ve 60 aya kadar taksitlendirilmiştir.

Kaynak: Kitapçı,2007:110

**Tablo 3.12: Bağ-Kur'da Yapılan Başlıca Af Uygulamaları**

Tarih	Kanun No:	Uygulama
18.05.1974	1803	01.10.1972-31.08.1974 tarihleri arasındaki prim borçlarının ödenmesi halinde, bu döneme ait gecikme cezaları affedilmiş, aynı dönemde herhangi bir nedenle ödenmiş bulunan gecikme cezaları 31.08.1974 tarihinden sonraki aylık primlere mahsup edilmiştir.
04.05.1979	2229	Meslek Kuruluşuna 10 yıla kadar üyeliğini belgeleyenlerin bu süreleri prim ödenmeden hizmet süresi olarak sayılmış, bu uygulamadan yararlanan 180.135 kişi erken emekli olmuştur.
22.03.1985	3165	Sigortalılara birikmiş prim borçlarını 22.03.1985 tarihinden itibaren 6 ay içinde ödemeleri halinde, gecikme cezalarını 2 yıl içinde ödemeleri imkanı verilmiştir.
14.01.1986	3253	Birikmiş prim borçlarının 01.12.1985 tarihinden itibaren oluşan borçların 3 ay içinde ödenmesi durumunda gecikme zammı ve faizden doğan borçları 31.05.1989 tarihine kadar ertelenmiştir.
08.05.1987	278/KHK	01.06.1987 tarihinden itibaren prim aslı borçlarını en geç 1 yıl içinde ödeyen sigortalıların gecikme zammı ve faizden doğan borçları 31.05.1989 tarihine kadar ertelenmiştir.
06.03.1992	3780	31.12.1991 tarihi itibarıyla prim borçlarının 4 taksitte ödenmesi durumunda gecikme zammı ve cezaları affedilmiştir.
16.05.1997	4247	Sigortalıların 31.12.1996 tarihine kadar tahakkuk etmiş prim borçlarının tamamı ile Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadarki gecikme zammı ve faizlerin % 50'sinin Haziran/1997 ayından itibaren 10 ay içinde eşit taksitler halinde ödenmesi durumunda bakiyesi terkin edilmiştir.
02.08.2003	4956	Sigortalıların 30.06.2003 tarihine kadar prim borçlarına aylık cari primlerinden az olmamak kaydıyla taksitle ödeme imkanı getirilmiştir.Bu uygulama ile birikmiş borçların bakiyesine her ay Hazine Müsteşarlığı'nca açıklanacak bir önceki aya ait TL.cinsinden iskontolu ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi bileşik bazda uygulanmıştır.
04.03.2006	5458	Sigortalıların 01.01.1999-31.03.2005 tarihleri arasındaki birikmiş prim borçları söz konusu tarihler arasında geçerli gecikme zamları yerine aylık TÜFE oranları uygulanarak borç indirimi yapılmış ve 60 aya kadar taksitlendirilmiştir.

Kaynak: Kitapçı,2007:109

Çıkarılan af yasaları bunlarla sınırlı kalmamıştır. 2011 yılında kamuoyunda “Torba Yasa” olarak bilinen 6111 sayılı Kanun’la SGK alacaklarına yönelik yeni bir af düzenlemesi getirilmiştir. 6111 Sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle

Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Torba Kanun) Resmi Gazetenin 25/02/2011 Tarih ve 27857 sayısında yayımlanmıştır. Bu kanun, vergi borçlarının ve Sosyal Güvenlik borçlarının yeniden yapılandırılmasıyla alakalı düzenlemeler içermektedir. Aşağıdaki tabloda SGK ile ilgili düzenlemenin içeriğine dair bilgiler verilmiştir.

**Tablo 3.13: 6111 Sayılı Kanun’da SGK Affının Kapsamı**

Kapsama Giren Alacak	Ödenecek Kısım	Tahsilinden Vazgeçilecek Kısım
Sigorta primi, emeklilik keseneği ve kurum karşılığı, işsizlik sigortası primi, sosyal güvenlik destek primi alacakları	Alacak aslının tamamı ile TEFE/ÜFE aylık oranı esas alınarak alacak aslı üzerinden hesaplanacak tutar	Bu alacaklara uygulanan gecikme cezası ve gecikme zammı gibi fer’i alacakların tamamı
Yaşlılık, emekli aylığı veya malullük aylığı bağlandıktan sonra çalışanların sosyal güvenlik destek primleri	Alacak aslının tamamı ile TEFE/ÜFE aylık oranı esas alınarak alacak aslı üzerinden hesaplanacak tutar	Bu alacaklara uygulanan gecikme cezası ve gecikme zammı gibi fer’i alacakların tamamı
Ön değerlendirme, araştırma veya tespitler sonucunda bulunan eksik işçilik tutarları	Alacak aslının tamamı ile TEFE/ÜFE aylık oranı esas alınarak alacak aslı üzerinden hesaplanacak tutar	Bu alacaklara uygulanan gecikme cezası ve gecikme zammı gibi fer’i alacakların tamamı
Dava açma süresi sona erdiği halde ödenmemiş olan idari para cezaları	İdari para cezasının % 50’si ile TEFE/ÜFE aylık oranı esas alınarak bu tutar üzerinden hesaplanacak tutar	İdari para cezasının % 50’si ile Bu alacaklara uygulanan gecikme cezası ve gecikme zammı gibi fer’i alacakların tamamı

**Kaynak:** <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/ya/2011borcyapilandirmasi.pdf> (20.11.2011).

### 3.2.1.7. Devlet Katkısının Olmaması

Günümüzde sosyal güvenlik artık bir devlet görevi olarak kabul görmektedir. Bunun en önemli nedeni, vatandaşların sosyal güvenliğini sağlamanın devlete anayasal bir görev olarak verilmesidir. Sosyal güvenlik sisteminin amaçlarının gerçekleşmesi için çalışan ve işverenle birlikte devletin de sosyal güvenlik harcamalarının finansmanına katılması doğal sayılmaktadır. Dünyada birçok ülkede, devlet, işçi ve işverenlerden kesilen primlerin yanı sıra kendisi de sosyal güvenlik kuruluşlarının finansmanına katkıda bulunmaktadır. Ülkemizde sosyal güvenlik kuruluşlarına doğrudan devlet katkısının olamaması, sistemi darboğaza düşüren etkenlerden birisidir (Gökbunar ve Koç, 2009:29).

Tablo 3.14’de görüldüğü üzere dünyada sosyal sigortaların finansmanına işçi ve işveren ile birlikte devletin de katılması yaygınlaşmaktadır. AB’nin birçok ülkesinde devlet katkısı önemli oranda artmıştır. Ancak ülkemizde tam tersi bir durum söz konusudur. Öyle ki sosyal güvenlik sistemi neredeyse tamamen özel kesim tarafından finanse edilmektedir. Devletin burada yapması gereken bütçe transferleri yoluyla kurumların mali açıklarının kapatılmasını sağlamak şeklinde bir katkı değil, öncelikle belirli oranlarda prim ödeyerek ve sigortalılığı teşvik edici nitelikte katkıda bulunması şeklinde olmalıdır. Bu soruna çözüm bulabilmek için sosyal güvenlik alanında yapılan son yasal düzenlemelerle ülkemizde de devletin prim ödeyerek katkıda bulunması sağlanmıştır (Egeli, 2009:94). 5510 sayılı Kanun’da, uzun vadeli sigorta kolları ve GSS için %5 ve %3 oranında prim ödemesi öngörülürken, son şekilde bu katılım tahsil edilen gelirlerin dörtte biri olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 4/a kapsamındaki sigortalılar için işveren hissesinin 5 puanlık kısmı devlet tarafından karşılanmaktadır. Prim adı altında olmasa da devlet doğrudan prim ödeyerek sistemin finansmanına katılmaya başlamıştır (Alper, 2011:35).

**Tablo 3.14: Bazı Ülkelerde Sosyal Güvenliğin Finansmanına Devletin ve Özel Kesimin (İşçi ve İşveren) Katılımı**

Ülkeler	İşverenin Katkısı (%)	İşçinin Katkısı (%)	Devlet Katkısı (%)	Diğer (%)	Toplam (%)
Belçika	42.05	19.72	27.46	10.77	100.00
Danimarka	11.36	04.38	77.52	6.74	100.00
Almanya	41.09	30.44	25.23	3.24	100.00
İrlanda	23.10	14.89	61.12	0.89	100.00
İngiltere	27.93	16.96	43.35	11.76	100.00
İspanya	52.21	19.36	26.03	2.37	100.00
Fransa	51.82	27.44	18.25	2.50	100.00
Portekiz	49.37	20.33	25.56	4.74	100.00
İtalya	52.42	14.95	29.88	2.76	100.00
Lüksemburg	33.23	23.22	37.23	6.26	100.00
Hollanda	32.41	36.21	14.56	16.82	100.00
Türkiye	58.21	41.79	-	-	100.00

**Kaynak:** Tepekule,2008:77

İşveren hissesine isabet eden 11 puanlık kısmının 5 puanının devlet tarafından karşılanmasıyla birlikte işçilik maliyetleri düşecektir. Böylece işverenler uluslararası



piyasalarda rekabet avantajı kazanacaklardır. Vergi iadesinin kaldırılması ile birlikte asgari geçim indirimi uygulamasının başlaması sonucu ülkemizde işçi ücretlerinin genellikle net maaş üzerinden belirlenmesi nedeniyle asgari geçim indiriminden kaynaklanan vergi avantajı yanında sigorta primine devletin de katkı yapması işçilik maliyetleri üzerindeki baskıyı biraz olsun hafifleteceği gibi kayıt dışı istihdamı da uzun vadede göreceli olarak düşürecektir (Göktaş, 2008:211).

### **3.2.1.8. İdari ve Mali Açıdan Özerk Olmaması**

Dünyada genel olarak sosyal sigorta kurumlarının yapıları özerktir. Ancak ülkemizde, devletin kapsamlı ve etkin bir sosyal güvenlik politikasına sahip olmaması, ayrıca sosyal tarafların sisteme yeteri kadar sahip çıkmamaları ve bu kapsamda tam olarak özerk bir yönetim yapısının oluşturulamaması, sosyal güvenlik kurumlarının siyasi tercihler doğrultusunda kullanılmasının yolunu açmıştır. Böylece sosyal güvenlik kaynaklarının sosyal sigortanın amaçları dışında siyasi yatırıma yönelik kullanılması sosyal sigortaların finansman krizine girmesine neden olmuştur (Egeli, 2009:98).

Eski sistemin sürdürülemez hale gelmesine sebeplerinden biri de işte sisteme yapılan bu siyasi müdahalelerdir. Hükümetler, kanununda idari ve mali bakımdan özerk olduğu yazan SSK ve Bağ-Kur gibi sigorta kuruluşlarının ve Emekli Sandığının gerçekte yöneticisi olmuşlardır. Siyasi iktidarlar atama ile gelen yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri değiştirerek sistemi herhangi bir devlet dairesi gibi yönetir hale getirmişlerdir. Her dönemde atama ile gelenlerin çoğunlukta olmasından dolayı idari ve mali özerklik kağıt üzerinde kalmıştır. Bu yönetim tarzı sosyal sigorta sisteminin verimli, istikrarlı ve etkin yönetilmesini engellemiştir. Yine bu yönetim yapısı sigorta kuruluşları fonlarının yüksek enflasyonun da mevcut olduğu ortamlarda sigortacılık ilkelerine uygun bir şekilde (yani emniyet, verimlilik ve likidite ilkelerine uygun olarak) yönetilememesinin temel nedeni olmuştur (Arıcı, 2011:51).

### **3.2.1.9. Kapsam Darlığı**

Sosyal güvenlik sistemimizin karşılaştığı önemli sorunlardan biri, sistemin kapsam bakımından yeterli bir düzeyde olmamasıdır. Sosyal devlet olmanın başta gelen amaçlarından biri toplumun her kesimine sosyal güvenlik hizmetlerinin ayırım yapılmaksızın sağlanmasıdır. Bu çerçevede sosyal güvenlik sistemlerinin en önemli

amaçlarından biri nispi olarak yoksulluğu azaltmaktır. Ülkemizdeki duruma bakıldığında ise, mevcut sosyal güvenlik sistemimizin bu amacı yeterince gerçekleştiremediği görülmektedir. Ülkemizde anayasal bir hak olmasına karşın, tüm toplumu kapsayacak bir sosyal güvenlik ağı oluşturulamamıştır (Egeli ve Özen,2009). Aşağıdaki tabloda bu durum daha net olarak görülmektedir.

**Tablo 3.15: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus**

KURULUŞLAR	(Bin kişi)		
	2003	2004	2005
<b>I. EMEKLİ SANDIĞI TOPLAMI</b>	9.238.101	9.269.916	9.270.512
1. Aktif Sigortalılar	2.408.148	2.404.091	2.402.409
2. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	1.466.679	1.534.576	1.595.973
3. Bağumlular	5.363.274	5.331.249	5.272.130
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	1,64	1,57	1,51
5. Bağumluluk Oranı (3+2)/(1)	2,84	2,86	2,86
<b>II. SOSYAL SİGORTALAR KURUMU TOPLAMI</b>	35.064.765	37.626.477	41.166.730
1. Aktif Sigortalılar	5.655.647	6.229.169	6.965.937
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	697.630	327.962	266.558
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	165.268	176.717	178.178
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	3.935.523	4.120.866	4.308.186
5. Bağumlular	24.610.697	26.771.763	29.447.871
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,66	1,63	1,72
7. Bağumluluk Oranı (5+4)/(3+2+1)	4,38	4,59	4,56
<b>III. BAĞ-KUR TOPLAMI</b>	15.881.624	16.233.984	15.990.253
1. Aktif Sigortalılar	2.224.247	2.212.299	2.103.651
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	236.398	238.313	239.388
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	923.204	997.937	1.011.333
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	1.445.820	1.519.190	1.600.294
5. Bağumlular	11.051.955	11.266.245	11.035.587
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	2,34	2,27	2,10
7. Bağumluluk Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,69	3,71	3,77
<b>IV. ÖZEL SANDIKLAR TOPLAMI</b>	295.653	301.441	306.169
1. Aktif Sigortalılar	70.925	73.412	75.552
2. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	71.715	74.367	76.027
3. Bağumlular	153.013	153.662	154.590
4. Aktif Sig./Pasif Sig. (1)/(2)	0,99	0,99	0,99
5. Bağumluluk Oranı (3+2)/(1)	3,17	3,11	3,05
<b>V. GENEL TOPLAM</b>	60.480.143	63.431.818	66.733.664
1. Aktif Sigortalılar	10.358.967	10.918.971	11.547.549
2. İsteğe Bağlı Aktif Sigortalılar	934.028	566.275	505.946
3. Tarımdaki Aktif Sigortalılar	1.088.472	1.174.654	1.189.511
4. Aylık Alanlar (Pasif Sigortalılar)	6.919.737	7.248.999	7.580.480
5. Bağumlular	41.178.939	43.522.919	45.910.178
6. Aktif Sig./Pasif Sig. (1+2+3)/(4)	1,79	1,75	1,75
7. Bağumluluk Oranı (5+4)/(3+2+1)	3,88	4,01	4,04
<b>VI. SAĞLIK HİZMETLERİ BAKIMINDAN SOSYAL SİGORTALAR KAPSAMI</b>	59.782.513	63.103.856	66.467.106
<b>VII. GENEL NÜFUS TOPLAMI</b>	70.692.000	71.609.000	72.520.000
<b>VIII. SİGORTALI NÜFUS ORANI (Yüzde)</b>	85,6	88,6	92,0
<b>IX. SAĞLIK KAPSAMINDAKİ NÜFUS ORANI (Yüzde)</b>	84,6	88,1	91,7

Kaynak: DPT,2007:9

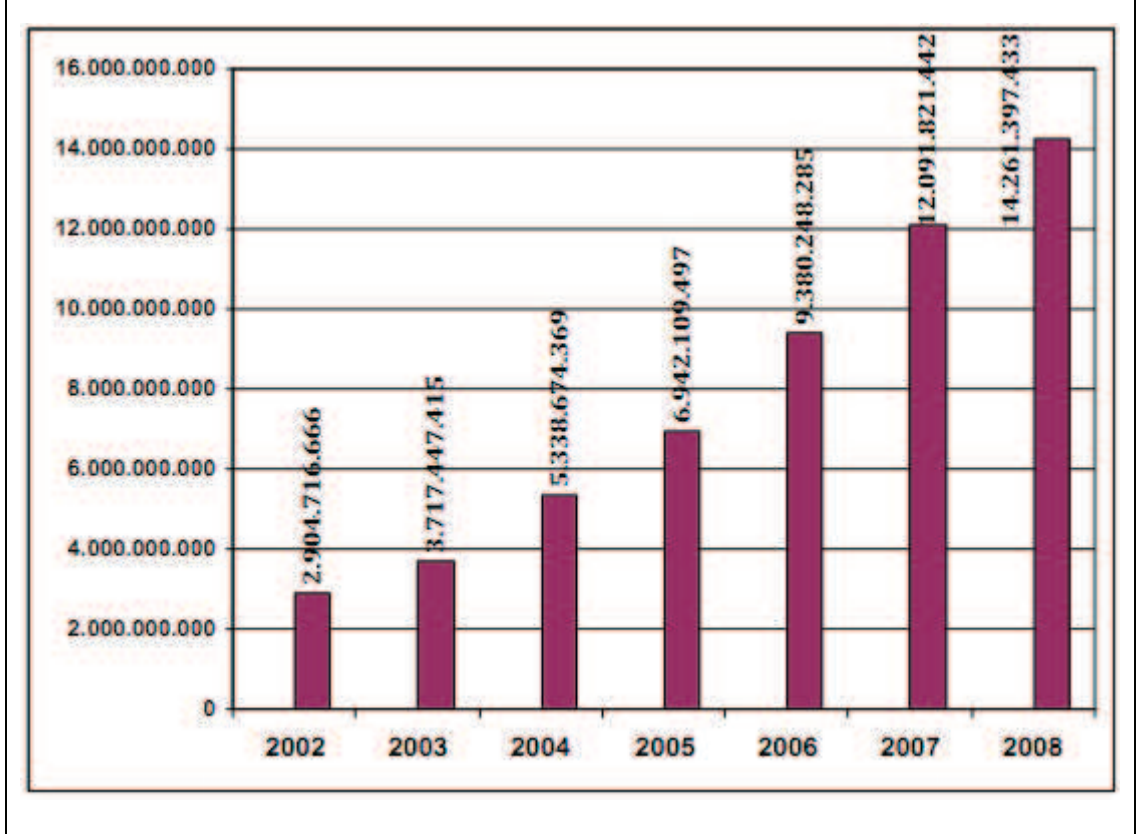
### 3.2.1.10. Sistemin Yoksulluğa Karşı Koruma Sağlayamaması

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 (Teksöz, 2005). Her şeyden önce asgari yaşam garantisi anlamına gelen sosyal güvenlik; yoksulluğu ortadan kaldırmayı, en çok kişinin en fazla mutluluğunu sağlamayı ve gelir dağılımında sosyal adaleti oluşturmayı amaç edinmiş olan sosyal politikanın en önemli bir alt disiplinini teşkil etmektedir (Akyıldız, 1999:203).

Ancak ülkemizde bu istenen durumu gerçekleştirmek pek mümkün olmamıştır. TÜİK'in 2007 yılı yoksulluk araştırması sonuçlarına göre, 2007 yılında Türkiye'de nüfusun yaklaşık % 0.54'ü sadece gıda harcamalarını içeren açlık sınırının, % 18.56'sı ise gıda ve gıda dışı harcamaları içeren yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır. Yine TÜİK'in, 2005 yılı gelir dağılımı araştırması sonucuna göre, hane halkı kullanılabilir gelirin göre oluşturulan yüzde 20'lik hane halkı gruplarından birinci gruptaki hane halklarının (en düşük) gelirden aldığı pay % 6.1 iken, beşinci gruptaki hane halklarının (en yüksek) gelirden aldığı pay %44.4 olarak gerçekleşmiştir (Gökbayrak, 2010a:153).

Aşağıdaki şekilde yıllara göre sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamaları yer almaktadır. Görüldüğü üzere sosyal harcamalarda düzenli bir artış söz konusudur. Ancak bu harcamaların yoksulluk sınırında bulunan nüfus üzerindeki etkisi Avrupa Birliği ülkelerine göre kısıtlıdır. Bu durumu tablo 3.16'da daha net olarak görebiliriz.

**Grafik 3.3: Sosyal Hizmet ve Yardımların Yıllar itibariyle Gelişimi**



**Kaynak:** T.C Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (2009), *Araştırma ve İnceleme Raporu* <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf> (15.10.2011).

AB ülkelerinde, sosyal transferler yoksulluk riski altındaki nüfusu 9 puan, Polonya'da 13 puan, Fransa'da 14 puan azaltırken Türkiye'de sadece 5 puan azaltmaktadır. OECD tarafından yapılan çalışmalarda sosyal yardımların yoksulluk sayısını azalttığını göstermektedir. Fransa'da yoksulluğa karşı önemli bir araç olan minimum gelir desteği (RMI) bağımlı nüfus hesaba katıldığında (yararlanıcıların çocukları) 3 milyon kişiyi etkilemektedir. Türkiye'de sosyal transferlerin tabanın dar olması ve transfer edilen miktarın sınırlı olması nedenleriyle etkinliğinin az olduğunu söylemek mümkündür (Tepav, 2010:6).

**Tablo 3.16: Sosyal Yardımlar ve Yoksulluk Riski (2003yılı transfer öncesi ve sonrası)**

Ülke	Sosyal Transferlerden Önce Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi	Sosyal Transferlerden Sonra Yoksulluk Riskindeki Nüfus Yüzdesi
<b>AB 25</b>	25	16
<b>Türkiye</b>	30	25
<b>Fransa</b>	26	12
<b>Polonya</b>	31	17

Kaynak: Tepav,2010:6

### **3.2.2. Finansal Sorunlardan Kaynaklanan Gerekçeler**

Yukarıda ifade edilen yapısal sorunlardan dolayı sosyal güvenlik sisteminin yaşadığı finansal sorunlar, kamu finansmanı üzerinde oluşturduğu baskı dolayısıyla, başta enflasyon olmak üzere, diğer temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemiştir. Son 10 yıldır bizzat sosyal güvenlik sisteminin kendisi ülke ekonomisinde istikrarsızlığa neden olan ana sebeplerden biri haline gelmiştir. Kamu bütçesinden sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak için söz konusu kurumlara yapılan transferlerin milli gelir içindeki payı % 4.5'e ulaşmıştır (Teksöz, 2005). Bu duruma yol açan finansal sorunlar aşağıda başlıklar halinde analiz edilecektir.

#### **3.2.2.1. Aktif/Pasif Sigortalı Dengesinin Bozulması**

Primli sosyal güvenlik rejimlerinde sosyal sigorta kuruluşlarının mali yapısının değerlendirilmesinde kullanılan en yaygın kriter aktif /pasif sigortalı oranlarıdır. Sisteme bağlı olarak aktif şekilde çalışan sigortalıların, sistemden aylık alanlara oranı bize aktif / pasif oranını verir. Bu oran bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini göstermektedir. Sistemin sağlıklı sürdürülebilmesi için, bu oran en az 4/1 olmalıdır. Yani en az 4 çalışanın 1 emekliyi finanse etmesi gerekmektedir. Bu oran OECD ülkelerinde 6/1seviyelerindedir (Alceylan, 2007:77). Ancak ülkemizde bu oran aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere kritik eşik olan 2'nin de altına düşmüştür.

**Tablo 3.17: Aktif / Pasif Sigortalı Sayısı**

Yıllar	Toplam Aktifler	Toplam Pasifler (Aylık Alanlar)	Toplam Bağımlılar	Sosyal Güvenlik Kapsamı	Aktif-Pasif Oranı
2002	12.008.358	6.550.184	27.435.783	46.318.627	2,04
2003	12.289.808	6.848.022	28.661.079	48.094.450	1,99
2004	12.553.265	7.174.632	30.109.280	50.138.617	1,93
2005	13.156.439	7.504.453	31.423.261	52.391.314	1,92
2006	14.124.935	7.913.724	32.330.398	54.667.326	1,95
2007	14.763.075	8.279.444	33.070.537	56.423.907	1,95
2008	15.041.268	8.746.703	33.227.265	57.338.454	1,87
2009	15.096.728	9.173.750	33.989.891	58.591.574	1,78
2010	16.196.304	9.498.351	35.470.436	61.506.194	1,84

**Kaynak:** SGK, Sigortalı istatistikleri

Bu durumun sebebi aktif sigortalı sayısının pasif sigortalı sayısına oranla oldukça düşük kalmasından kaynaklanmaktadır. Buna yol açan temel faktörler ise; hızlı nüfus artışına karşın istihdam olanaklarının aynı ölçüde artmaması, erken emeklilik ve kayıt dışı uygulamalar yani kaçak işçi çalıştırma olarak belirtilebilir. Özellikle pasif sigortalı sayısındaki hızlı artışlar dikkate alındığında, gereken önlemler alınmadığı takdirde giderlerdeki artışın gelecekte sosyal güvenlik açıklarının boyutlarını arttırarak kurumların mali dengelerini olumsuz yönde etkilemeye devam edeceği söylenebilir (Egeli ve Özen,2009).

### 3.2.2.2. Prim Tahsilatlarının Yetersiz Kalması

Sosyal güvenliğin finansmanında primler, en büyük gelir kaynağıdır. Primlerin yüksek olması finansmanı kolaylaştırır gibi görünse de, nispi olarak emek-sermaye maliyeti dengesini emek açısından bozmakta, işgücü maliyetini yükselterek yeni yatırımları engellemekte, kaçak istihdama neden olabilmektedir. Bunun yanında primlerin miktarının sosyal riskleri karşılamak konusundaki yetersizliği de özellikle sağlık sigortaları açısından sıkça dile getirilmektedir. Sosyal güvenlik primlerinin tahsilatında karşılaşılan sorunlar ise, hem finansmanı güçleştirmekte, hem de sosyal güvenlik kurumlarının mali dengesini bozarak, bunlara yeni mali külfetler getirmektedir (Aydın, 1998:6).

Aşağıdaki tabloda SSK ve Bağ-Kur'un prim tahsilat oranları verilmiştir. Görüldüğü gibi SSK'da tahakkuk eden primlerin ortalama %85'i tahsil edilmektedir. Bağ-Kur'da

ise bu oran çok daha düşük seviyelerdedir. Hatta 2008 yılında tahakkuk eden primlerin yarısından fazlası tahsil edilememiştir. Emekli Sandığı'nda yani 4/c kapsamında bulunanlarda böyle bir problem yoktur. Çünkü devlet burada hem işveren hem de primleri toplayan konumdadır.

**Tablo 3.18: Yıllar İtibariyle Prim Tahsilat Oranları**

Yıllar	Tahsilat Oranı (4/a) SSK	Tahsilat Oranı (4/b) Bağ-Kur
2000	84,40%	53,40%
2001	81,50%	64,90%
2002	88,10%	65,10%
2003	86,00%	70,80%
2004	85,50%	65,20%
2005	83,20%	56,40%
2006	83,20%	59,90%
2007	91,90%	54,00%
2008	84,40%	48,00%
2009	87,70%	51,00%

**Kaynak:** SGK, **Birinci Yılında Sosyal Güvenlik Reformunun Değerlendirilmesi**  
<http://www.sguz.org/tr/html/109> (05.10.2011).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, primler finansman kaynakları arasında en büyük kalem olmasına rağmen gelir gider dengesinde yetersiz kalmaktadırlar. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 2000 yılında devlet katkısı hariç prim gelirlerinin, emekli aylıklarını ve sağlık ödemelerini karşılama oranı % 70'lerde iken 2010 yılsonu itibariyle bu oran %60'lara kadar gerilemiştir. 10 yıllık süre zarfında bu oran inişli çıkışlı bir grafik seyretmekle beraber genel eğilim aşağıya doğru olmuştur. Arada oluşan fark ise devlet tarafından finanse edilmektedir. Orta ve uzun vadede bu oranın makul seviyeye çıkartılması için kayıt dışı istihdama yönelik önlemler alınmalıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi ülkemizde kayıt dışı istihdam oldukça yüksektir.

**Tablo 3.19: Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Gelirleri, Emekli Aylığı ve Sağlık Ödemeleri**

Yıllar	Devlet Katkısı Hariç Prim Gelirleri	Değişim Oranı (%)	Emekli Aylığı Ödemeleri	Sağlık Ödemeleri	Toplam Ödeme	Prim Gelirlerinin Emekli Aylıklarını ve Sağlık Ödemelerini Karşılama Oranı
2000	6.575.348		6.756.700	2.633.552	9.390.252	70,00%
2001	9.739.521	48,1	10.696.600	4.575.995	15.272.595	63,80%
2002	14.821.913	52,2	16.687.400	7.629.027	24.316.427	61,00%
2003	21.178.426	42,9	25.174.200	10.661.718	35.835.918	59,10%
2004	27.423.790	29,5	30.660.700	13.150.129	43.810.829	62,60%
2005	30.882.405	12,6	38.537.100	13.607.884	52.144.984	59,20%
2006	41.619.875	34,8	45.075.855	17.666.674	62.742.529	66,30%
2007	44.051.735	5,8	52.311.728	19.983.613	72.295.341	60,90%
2008	54.546.453	23,8	59.136.539	25.345.913	84.482.452	64,60%
2009	54.579.182	0,1	68.603.972	28.810.684	97.414.656	56,00%
2010	66.912.858	22,6	78.957.499	32.508.883	111.466.382	60,00%

Kaynak: SGK, Mali İstatistikler

Sistemin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak için kanuni düzenlemelerin yanında prim tahsilat oranının artırılması oldukça önemlidir. Bu kapsamda 5510 sayılı Kanununun 100 üncü maddesi ile verilen yetkiye dayanarak vadesi geçmiş prim alacaklarının tahsilatının artırılması amacıyla; trafik tescil kayıtlarının elektronik ortamda görüntülenerek SGK'nın kullanımına açılması ve borçların takibi ile elektronik ortamda borçluların araçlarına haciz konulmasını sağlamak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü ile protokol yapılmış ve uygulama başlatılmıştır. Ayrıca kuruma borçlu olanların taşınmaz mal bilgilerinin elektronik ortamda sorgulanması ve görüntülenmesinin sağlanması amacıyla Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ile de protokol imzalanmıştır (sguz.org.tr).

### 3.2.2.3. Finansman Krizi ve Bütçe Açıkları

Sosyal güvenlik sistemimizin açıklarının bütçe ödemeleri ile karşılanmak zorunda kalınması nedeniyle her yıl, ciddi miktarda başka yerlerde kullanılabilir bir kaynak bu alanda kullanılmaktadır. Ayrıca kamu gelirlerinin ülkemizde yeterli düzeyde olmamasından dolayı, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları borçla finanse



edilmekte, bu da kamunun borçlanma maliyetini yukarı çekmektedir. Bu durum enflasyonla mücadelede güçlükler oluşturmaktadır (Eryiğit, 2004:6).

Ülkemizde açıkların kapatılmasına yönelik bu tarz kaynak aktarımları özellikle 1990 yılların sonundan başlayarak günümüze kadar artarak devam ede gelmiştir. Tablo 3 de görüldüğü üzere 1998 yılında bütçeden yapılan transferler GSYİH'nın %2,13'nü oluştururken bu oran günümüzde % 5'lere kadar çıkmıştır.

**Tablo 3.20: Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçe Transferleri**

Yıllar	Toplam	Yıllık Değişim Oranı %	GSYİH'ya Oran %
1998	1.496.000	102,2	2,13
1999	2.936.145	96,3	2,81
2000	3.226.460	9,9	1,94
2001	5.523.000	71,2	2,30
2002	9.684.000	75,3	2,76
2003	15.883.617	64,0	3,49
2004	18.830.000	18,5	3,37
2005	23.322.000	23,9	3,59
2006	22.892.000	-1,8	3,02
2007	33.060.313	44,4	3,92
2008	35.016.403	5,9	3,68
2009	52.599.691	50,2	5,52
2010	55.244.258	5,0	5,00
2011(Ocak-Nisan)	19.923.699		1,64

Kaynak : SGK, Mali İstatistikler

Tablodan da anlaşılacağı üzere 1998 yılından başlayarak günümüze kadar yapılan bütçe transferlerinin toplam miktarı yaklaşık olarak 300 milyar TL'yi bulmaktadır. 1990 yılların başlarında uygulanan popülist yaklaşımların, gelecek kuşaklar üzerinde ne kadar ağır bir yük bıraktığı bu kaynak transferlerinden daha net anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan devlet yardımlarına rağmen sosyal güvenlik kurumunun gelir gider dengesi tutturulamamıştır. Kurum günümüzde de halen açık vermeye devam etmektedir. Bu durumu Tablo 3.21'de daha ayrıntılı olarak görebiliriz.

**Tablo 3.21: Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir-Gider Dengesi**

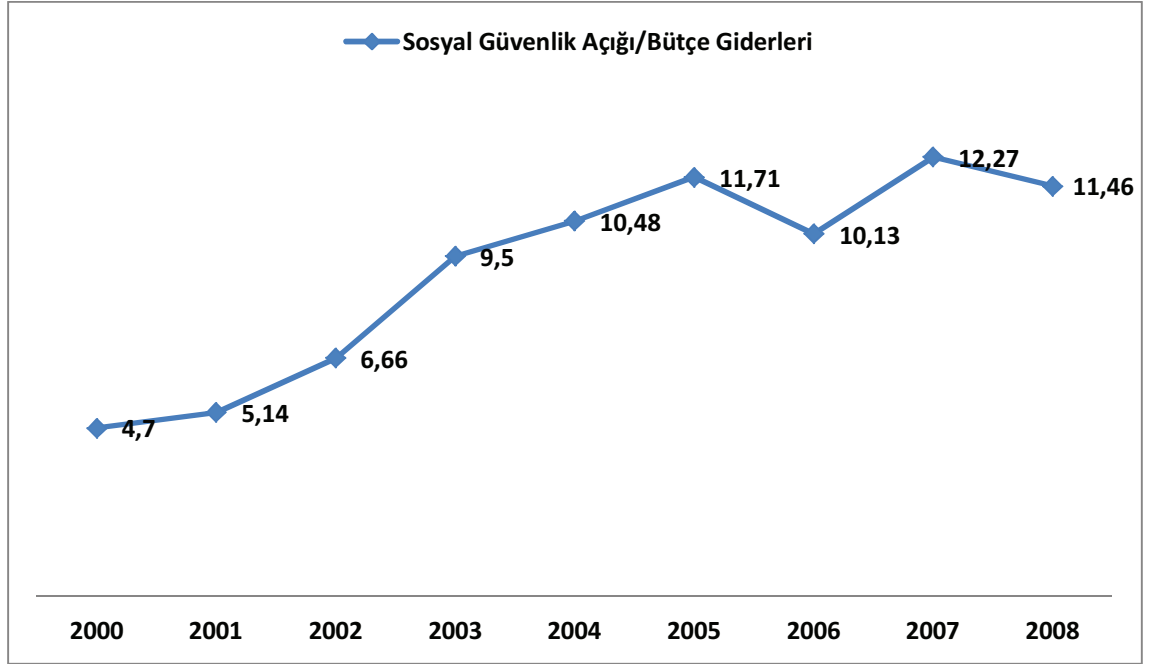
Yıllar	Gelirler	Artış Oranı (%)	Giderler	Artış Oranı (%)	Sosyal Güvenlik Açığı	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1%
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9%
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5%
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5%
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5%
2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8%
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9%
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4%
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2%
2009	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	73,1%
2010	95.273.183	22,0	121.997.301	14,3	-26.724.118	78,1%
2011(Ocak-Nisan)	37.248.138		45.510.838		-8.262.700	81,8%

Kaynak : SGK, Mali İstatistikler

2000 yılında toplam gelirler 8.575.831 TL, toplam giderler ise 10.987.036TL iken gelirlerin giderleri karşılama oranı %78,1 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılsonu rakamlarına baktığımızda gelirler 95.273.183 TL, giderler ise 121.997.301TL'dir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı ise yine %78,1 olarak gerçekleşmiştir. Gelir gider dengesinde istenen performansın sağlanabilmesi için 50 yaşın altında emekliliğin ortadan kalkması, ekonomik büyümenin sağlanması, kayıt dışılığın azalması ve işsizliğin düşmesi için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Sosyal güvenlik açıkları sadece rakamsal olarak artmamış, bütçe harcamaları içerisindeki oranı da bu duruma paralel olarak yükseliş göstermiştir. Grafik 3.4'de görüldüğü gibi 2000 yılında sosyal güvenlik sisteminin açığı merkezi yönetim bütçe giderlerine oranı % 4,7 olarak gerçekleşmişken, 2008 yılsonu itibariyle bu oran %11,46'ya kadar çıkmıştır.

**Grafik 3.4: Sosyal Güvenlik Açıklarının Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerine Oranı**



**Kaynak:** Egeli,2009:101

Sosyal güvenlik sisteminin bu yaşadığı finansman sorunu, kamunun borçlanma gereğini de artırmaktadır. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un 1994-2006 dönemindeki toplam açıklarının aynı dönemdeki Hazine iç borçlanma faiz oranları dikkate alınarak hesaplanan 2006 yılı güncel değeri 687 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bir başka ifadeyle, oniki yıllık süre zarfında sosyal güvenlik sisteminin açıklarının kapatılması için kullanılan kaynaklar, Türkiye'nin 2006 yılındaki toplam milli gelirinden fazladır. Ayrıca, bu tutar 2006 yıl sonu toplam kamu brüt borç stokunun 1,89 katıdır. 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 (SGK, 2007:42).

### 3.2.2.4. Sağlık Harcamalarından Kaynaklanan Sorunlar

Önceden sağlık hizmetlerinin sunumu kurumlar arası farklılık göstermekteydi. Örneğin, SSK sigortalıları sadece SSK hastanelerini ve eczanelerini kullanabiliyorlardı. Diğer yandan, Bağ-Kur sigortalıları ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler kamu ve özel hastaneler dahil olmak üzere pek çok hizmet sunucusundan hizmetleri alabiliyordu. Fakat Bağ-Kur sigortalıları ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler, ancak hizmete ihtiyaç duydukları zamandan önce en az 90 gün primlerini ödemişlerse sağlık hizmetleri alabiliyorlardı. Emekli Sandığı, sağlık sigortası sistemleri arasında en kapsamlı teminat paketine sahip olandı ve hem medikal hem de medikal olmayan hizmetler ile her türlü özel kuruluşa ve kamu kuruluşlarına erişim sahibiydi. Ödeme mekanizmaları da sağlık sigortası fonları arasında farklılık göstermekteydi. Örneğin SSK, kendi bütçesinden finanse ederek hastanelerini yönetirken, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un hizmet sunuculara yaptıkları ödemeler hizmet başı ödeme temeline dayanmaktaydı (sguz.org.tr).

**Tablo 3.22: Sağlıkta Dönüşüm Programı**

Tarih	Değişiklik
2003	Sağlıkta Dönüşüm Programı açıklandı.
	Performansa dayalı ek ödeme pilot çalışması başladı.
	Devlet memurları özel hastanelerden yararlanmaya başladı.
2004	Sağlık Bakanlığı hastanelerinde performansa dayalı ek ödemeye geçildi.
	Aile hekimliği pilot uygulaması başladı.
	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası TBMM'ye gönderildi.
	İlaç fiyatlarının belirlenmesinde ülkelerarası referans fiyatlamaya geçildi.
	İlaçta geri ödemede referans fiyatlama yöntemine geçildi.
	İlaçta KDV oranı %8'e indirildi.
2005	SSK sağlık kurumları ve bazı kamu sağlık kurumları Sağlık Bakanlığına devredildi.
	SSK üyeleri ilaçlarını serbest eczanelerden almaya başladı
	Yeşil Kart sahiplerinin ayakta sağlık harcamaları ve ilaçları ödenmeye başladı
	Yeşil Kart sahiplerinden ilaçta %20 katılım payı alınmaya başladı.
2006	Sağlık Bakanlığı hastanelerine global bütçe uygulamasına geçildi.
	Daha önce geri ödenen bazı ilaçlar pozitif listeden çıkarıldı.
	Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu çıkarıldı.
	Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun bazı maddeleri iptal edildi.

**Tablo 3.22'nin Devamı**

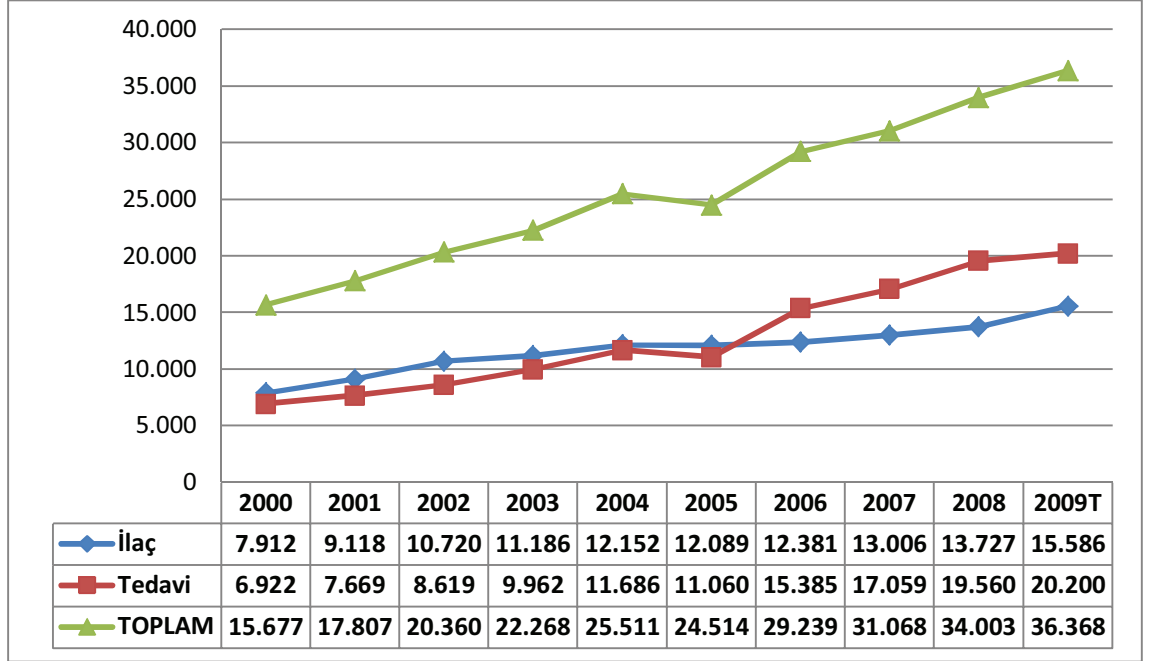
2007	Ayakta ve yatan hastalarda paket fiyat uygulamasına geçildi.
	Sosyal Güvenlik Kurumunda MEDULA sistemi devreye girdi.
	Özel sağlık kurumlarının kuruluşu ile ilgili kapsamlı düzenlemeler yapıldı.
2008	Sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası ile ilgili kanunlar yürürlüğe girdi.
	18 yaş altında tüm nüfus güvence altına alındı.
2009	İlaçta geri ödeme bandı, eşdeğer gruptaki en ucuz + %15 olarak değiştirildi.
	Ödeme Komisyonunun çalışma esas ve usulleri yönergesi yayınlandı.
	Ayakta bakım hizmetleri için katkı payları getirildi.
2010	Yeşil Kartlılar özel hastanelerin acil servis ve yoğun bakımlarından ücretsiz yararlanmaya başladı.
	İlaçta global bütçe uygulamasına geçildi.
	İlaç fiyatlarının belirlenmesinde yeni indirim oranları getirildi.
	Aile hekimliği tüm yurttan yaygınlaştı.
	Özel hastaneler sınıflandırılarak alabilecekleri ilave ücretler belirlendi.
	Aktif kamu çalışanları ve bağımlıları SGK'ya devredildi.
	Tam gün yasası ile ilgili düzenlemeler yapıldı.
2011	Sağlık Bakanlığı hastanelerinde teşhisle ilişkili gruplara geçildi.
	Tam Gün Yasası üniversitelerde uygulanmaya başladı.

**Kaynak:** Tatar,2011:128

Sağlık hizmetleri açısından sosyal güvenlik kurumları arasında çok büyük farklar olmasından dolayı 2003 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programı adı altında bu sorunlar ele alınmıştır. İşte bu çerçevede 2003 yılından günümüze kadar geçen süreçte birçok değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yukarıdaki tabloda bu değişiklikler yıllara göre tasniflenmiştir.

Sağlık hizmetlerinin sunumunda norm farklılıklarından kaynaklanan sorunlara değindikten sonra sağlık hizmetinin finansmanından kaynaklanan sorunlara geçelim. Tıp alanında yaşanan teknolojik gelişmeler, buna bağlı olarak hastaların bu teknolojidenden yararlanma isteği, nüfusun yaşlanması ve yaşam sürelerinin uzaması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerini yükselterek, sosyal güvenliğin finansmanını olumsuz etkilemiştir. Aşağıdaki grafikte de görüldüğü gibi kamunun sağlık ödemeleri 2005 yılı hariç, bir önceki döneme göre sürekli artış göstermiştir.

**Grafik 3.5: Kamu Sağlık Ödemeleri**



**Kaynak:**[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313500r1067.Saglik\\_Harcamalari\\_Genel\\_Saglik\\_Si\\_gortasinin\\_Mali\\_Surdurulebilirlik\\_Acisindan\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313500r1067.Saglik_Harcamalari_Genel_Saglik_Si_gortasinin_Mali_Surdurulebilirlik_Acisindan_Analizi.pdf) (07.09.2011)

Sağlık harcamalarında verimliliğin sağlanması amacıyla 2004 tarihli “Beşeri Tıbbi Ürünlerin Fiyatlandırılmasına Dair Karar”, ile ülkemizde var olan kargaşa ve olumsuzlukların kaldırılması hedeflenmiş ve ilaç fiyatlandırılmasında referansa dayalı sisteme şeffaflık getirilmiştir. Bu uygulamayla birlikte bine yakın üründe % 1 ile %80 arasında değişen fiyat düşüşleri gerçekleşmiştir. Aynı zamanda ilaçta % 18 olan KDV oranı % 8’e düşürülmüştür. Tek alıcı konumundaki kamu sosyal güvenlik kuruluşlarının sektörle görüşerek belirli oranlarda indirimlerin sağlanması, ilaç fiyatlarının kamuya maliyetini daha da aşağı çekmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2008:162-163).

Artan finansman ihtiyacını dizginlemek için 2009 yılında kamu ilaç harcamalarını azaltmaya yönelik yine çeşitli önlemler alınmıştır. Bu doğrultuda fiyat kararnameyi değiştirilerek jeneriği olan orijinal ürünlerin alabileceği fiyat tavanı yüzde 40 düşürülerek referans alınan ülkenin fiyatının yüzde 60’ına çekilmiş, jenerik ilaçların tavanı da 20 puan düşürülerek orijinal ürün ile eşitlenmiştir. Diğer yandan “yirmi yıllık” ürünlere sağlanan ayrıcalıklı konum korunmaya devam etmiş, bu ilaçlardan fiyatları 10 TL’nin üstünde olanlarının fiyatları ancak referans ülkelerdeki fiyatları seviyesine kadar düşürülmüştür. Jeneriği olmayan orijinal ürünlerin fiyatlarında bir

değişiklik yapılmamış fakat bu ilaçlar için Sosyal Güvenlik Kurumu'nun geri ödemelerinde yüzde 13 zorunlu ilave indirim uygulaması getirilmiştir. Bu durum 2009 yılında 15,6 milyar TL olarak gerçekleşmesi beklenen kamu ilaç ödemelerinin 2010 yılında 14,6 milyar TL olarak bütçelenebilmesine olanak sağlamıştır (Tepav, 2009:9).

### **3.3. Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Süreci**

Türkiye'de sosyal güvenlik sisteminin yetersiz olduğu, devlet yardımı olmaksızın emekli aylıklarının ödenmesinin mümkün olmadığı ve bu konuda köklü bir reform ihtiyacının bulunduğu 1990'lardan itibaren dile getirilmektedir. Bu doğrultuda ilk olarak 1995 yılında dönemin ilgilileri tarafından ILO uzmanlarına bir rapor hazırlattırılmıştır. Bunu izleyen süreçte bu rapor da dikkate alınmak suretiyle 1999 yılında 4447 sayılı kanun ile sistem üzerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Bir sonraki aşamada 28.03.2001 tarih ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile kamusal sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı nitelikte bireysel tasarruf sistemiyle faaliyet gösterecek özel kurumlar oluşturulmuştur. Bu düzenleme ile birlikte oluşturulan emeklilik şirketleri 2003 yılı Ekim ayından itibaren faaliyet göstermeye başlamıştır (Tuncay, 2005:4).

Atılan bu adımlar önemli olmakla birlikte ülkemizde henüz norm ve standart birliği sağlanamamıştı. İşçiler, kendi adına bağımsız çalışanlar, devlet memurları, banka çalışanları, ticaret odası çalışanlarının sosyal güvenlik hakları farklı Kanunlarla farklı kurumlar tarafından sağlanmakta ve uygulamada kesimler arasında farklılıklar, eşitsizlikler, karışıklıklar oluşmakta; ayrıca hiçbir sosyal güvencesi olmayan küçümsenemeyecek sayıda insan da bütün bu haklardan mahrum kalmakta, özellikle sağlık hizmetinden faydalanamamakta, sadece bir kısmı yeşil kart uygulamasından yararlanmaktaydılar.

Bütün bu problemleri ortadan kaldırmak, sosyal güvenlik kuruluşlarını tek çatı altında toplamak, Genel Sağlık Sigortası uygulaması ile doğumdan ölüme kadar herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak, bütçede kara delik haline gelen sosyal güvenlik açıklarını asgariye indirerek ortadan kaldırmak için gerekli kanuni çalışmalar yapılmıştır. Bunlar;

- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu
- ✓ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- ✓ Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu'dur

Bunlardan ilki olan ve sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplayan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20.05.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi ve böylece süreç başlamıştır. 01.10.2008 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmiştir. Üçüncü kanuni düzenleme olan Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu ise henüz Türkiye Büyük Millet Meclisinden çıkmamış olup, bu kanuni düzenlemenin de hayata geçmesiyle Sosyal Güvenlik Reformunun üçlü sac ayağı tamamlanmış olacaktır (isvesosyalguvenlik.com).

### **3.3.1. 4447 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Değişiklikler**

1994 yılında, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Dünya Bankası arasında yapılan 5 Mayıs 1994 tarihli kredi anlaşması ile Sağlık Finansmanı Politika Seçenekleri Çalışması Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonuna, Emeklilik ve Sosyal Yardım Sistemleri Reform Çalışması da ILO' ya verilmiştir. Avustralya Sağlık Sigortası Komisyonu çalışmasını 1995 yılında, ILO uzmanları ise, sosyal güvenlik nihai raporunu 1996 yılının Mart ayında tamamlayarak teslim etmişlerdir (Alpar, 2000:1).

ILO uzmanları hazırladıkları Sosyal Güvenlik Raporunda, sistemde bir değişme yapılmadığı takdirde, yasaya dayanan üç emeklilik programının açığını, GSYİH'nin % 1,8'inden 2050 yılında % 10'unu aşacağı ve bu programların maliyetlerini karşılamaları için, projeksiyon dönemi sonuna kadar, prim oranlarının % 100'ün üzerine çıkarmak gerekeceğini tespit etmişlerdir. Aktüeryal model projeksiyonları ise; mevcut prim oranlarının sabit kalacağı varsayımına dayanır. 1995 ile 2050 arasında SSK'nın açığı GSYİH'nin % 1.21'inden % 7.48'ne, Emekli Sandığı'nın GSYİH'nin % 0.53'ünden % 1.83'üne yükselirken, Bağ-Kur'un açığı, GSYİH'nin % 0.07 sinden % 0.75'ine çıkacağı, böylece üç programın toplam açığının GSYİH'nin % 1.8'inden % 10.1'ine yükseleceği ve 2050'ye kadar birikimli açığın, GSYİH'nin % 316'sı kadar olacağını belirtmiştir (Alpar, 2000:9).



Ayrıca raporda, Türkiye için 4 farklı model önerilmiştir. Birincisi, mevcut sistemin reorganize edilmiş bir şekli olan yeniden yapılandırılmış bir dağıtım sistemi, ikincisi, oldukça radikal bir sistem olan Şili'dekine benzer bireysel tasarruf hesabı sistemi, üçüncüsü, dağıtım sistemi ile bireysel tasarruf hesabından oluşan iki ayaklı bir sistem ve dördüncü olarak da, dağıtım sistemi ile isteğe bağlı tasarruf hesabından oluşan iki ayaklı bir sistemdir. Buna ek olarak tüm seçeneklerde 10 yıl içinde emeklilik yaşının kadınlarda 58, erkeklerde de 60'a yükseltilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Tuncay, 2005:3).

Bu raporda belirtilen sorunlar da dikkate alınmak suretiyle İşsizlik Sigortası Kanunu olarak adlandırılan 4447 sayılı Kanun 25 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilmiş ve 8 Eylül 1999 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, bütün sosyal sigorta mevzuatını köklü şekilde değiştiren kapsamlı bir yasal düzenleme olarak Türk sosyal güvenlik sistemi içindeki yerini almıştır (DPT,2001:30). Kanunun çıkarılmasının temel gerekçesi, özellikle primli sistemdeki sosyal güvenlik kuruluşlarının içinde buldukları başta finansmanla ilgili olmak üzere sorunlarını azaltmaktır. Bu doğrultuda özellikle sigortalılar ve emekliler arasındaki eşitsizliklerin büyük ölçüde giderilerek kurumların sorunlarına çözüm getirilmesi hedeflenmiştir (Egeli ve Özen,2009).

Bu amaçla sistem üzerinde birçok değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikleri ana hatlarıyla şu şekilde sıralayabiliriz (Koç, 2004a:350; Özsuca, 2003:146):

- ✓ Bazı sigorta kollarının yardımlarından yararlanmak için sigortalı ve bağımlıların katkıda bulunması sağlanmıştır.
- ✓ Sosyal Sigorta Kurumları'nın gelirlerini artırmak için, prime esas kazançların hesaplanması ile ilgili önemli değişiklikler yapılmış, alt ve üst sınırların belirlenmesinde yeni esaslar getirilmiştir. Prime esas kazanç artışları, TÜFE ve GSYİH artışına endekslenmiştir.
- ✓ Sistemin en önemli gider kalemini oluşturan yaşlılık sigortasından aylık bağlanması için aranan yaş şartı, 20 yıllık kademeli bir geçiş süreci sonunda, kadınlar için 58; erkekler için 60 yaşın doldurulması olarak kabul edilmiştir.

- ✓ Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarından bağlanan aylıkların hesaplanma esasları da değiştirilmiştir.
- ✓ Aylıkların hesaplanmasında sigortalının bütün sigortacılık süresi boyunca ödediği primlerin TÜFE ve GSYİH artış oranları dikkate alınarak hesaplanan güncelleştirilmiş değeri esas alınmıştır.
- ✓ Kanundan önce işverenler, sigortalı çalıştırmaya başladıkları tarihten itibaren en geç bir ay içinde kuruma bildirmek zorundaydılar. Yapılan düzenleme ile birlikte işverenlerin, çalıştıracığı işçileri işe başlatmadan önce kuruma bildirmeleri zorunluluğu getirilerek sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi amaçlanmıştır.
- ✓ Sosyal Sigortalar Kanununa göre emekli aylığına hak kazanabilmek için gerekli olan 5000 günlük prim ödeme gün sayısı, 4447 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikler ilk defa sigortalı olarak işe başlayacaklar için 7000 güne çıkarılmıştır.

Yapılan bu değişiklikler aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenmiştir.

### **3.3.1.1. Prim Gün Sayısının Artırılması**

Sosyal Sigortalar Kanununa göre emekli aylığına hak kazanabilmek için gerekli olan 5000 günlük prim ödeme gün sayısı, 4447 Sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle ilk defa sigortalı olarak işe başlayacaklar için 7000 güne çıkarılmıştır. Ayrıca 4447 Sayılı Kanun ile, 506 Sayılı Kanunun 32. maddesinin (b) bendine sigortalıların sağlık yardımlarından faydalanabilmeleri için 60 günü hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki altı ay içinde olmak üzere toplam olarak 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olmaları şartı eklenmiştir (Turak, 2009:113).

### **3.3.1.2. Emeklilik Yaşının Artırılması**

506 Sayılı Kanuna göre yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için gerekli kriterler; sigortalının kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmuş olması şartı aranırken, 4447 Sayılı Yasa ile emekli olma yaşı kadınlarda 58 erkeklerde ise 60'a yükseltilmiştir 5434 sayılı emekli sandığı Kanuna, 4447 sayılı Kanun ile eklenen maddeye göre 5434 Sayılı Kanun kapsamındaki kadın iştirakçilerden 20, erkek iştirakçilerden 25 fiili

hizmet yılını dolduranların istekleri üzerine emekli aylığı bağlanmaktadır. 1479 Sayılı (Bağ-Kur) Kanuna göre kadın ise 20 tam yıl erkek ise 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olması halinde emekli aylığına hak kazanılırken, 4447 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle emekli aylığına hak kazanabilmek için kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurmuş ve 25 tam yıl sigorta primi ödemiş olması şartı getirilmiştir (Turak, 2009:112).

### **3.3.1.3. Aylık Bağlama Oranlarının Değiştirilmesi**

506 Sayılı Kanuna göre tespit edilen göstergesinin katsayı ile çarpımının % 60'ı oranında ve sigortalının kadın ise 50, erkek ise 55 yaşından sonra doldurduğu her tam yaş için ve 5000 günden fazla ödediği her 240 günlük malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi için %60 oranı 1'er artırılarak, sigortalının, 5000 günden noksan ödediği her 240 günlük malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi için %60 oranı 1 eksilti olarak hesaplanan şekilde yaşlılık aylığı bağlanmakta iken, 4447 Sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile aylık bağlama oranı, sigortalının toplam prim ödeme gün sayısının ilk 3600 gününün her 360 günü için % 3.5, sonraki 5400 günün her 360 günü için % 2 ve daha sonraki her 360 gün için % 1.5 oranlarının toplamı olarak değiştirilmiştir (Turak, 2009:114).

### **3.3.1.4. İşsizlik Sigortası ve Fonu Oluşturulması**

Kanun kapsamında 2002 Şubat başından itibaren işsizlik sigortası uygulamasına da geçilmiştir. Böylece işsizlik ödeneğinin yanı sıra yeni bir iş bulma, meslek geliştirme ve yetiştirme eğitiminin sağlanması başlatılmıştır. Ayrıca mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere "İşsizlik Sigortası Fonu" kurulmuştur. Ülkemiz açısından önemli olan bu konu, aşağıda İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Sigortası Fonu başlıkları altında incelenecektir.

#### **3.3.1.4.1. İşsizlik Sigortası**

İşsizlik sigortası, bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen tamamen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, bir yandan yeni bir iş bulunmasını, diğer yandan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor durumuna düşmelerini önlemeyi amaçlayan, sigortacılık tekniği ile

faaliyet gösteren, devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta tekniğidir (Egeli, 2009:107).

İşsizlik sigortası, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmenin sağlanması ve gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılmasını amaçladığı için sosyal devlet olma ilkesinin bir gereğidir. Ülkeler, işsizliğin sonuçlarını giderici, geçici gelir kayıplarını tazmin edici politikalar uygulamak zorundadırlar. Bu politikaların temel araçlarından birisi de işsizlik sigortasıdır. İşsizlik sigortası aşağıdaki potansiyel faydaları sağlayabilmektedir (iskur.gov.tr):

- ✓ İşsiz kalınan süre içinde; sigortalı işsizlerin gelir kaybı bir ölçüde işsizlik ödeneği ile karşılandığından, sigortalı işsizler niteliklerine daha uygun işler arayabileceklerdir. Bu işgücü verimliliğini olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca, işsizlerde ve aile fertlerinde gelir kaybı nedeniyle oluşabilecek olumsuzluklar bir ölçüde önlenecektir.
- ✓ İşsizlik sigortası sağladığı gelir güvencesiyle, işsizlerin alım güçlerini belli ölçüde koruduğundan toplam talep üzerinde olumlu etki yapacaktır.
- ✓ İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için sigortalı çalışanlar ahlak ve iyi niyet kurallarına daha fazla sadakat göstermek zorunda kalacaklarından verimlilik artacak ve işgücü devri azalacaktır.
- ✓ İşsizlik sigortası sisteminin mali kaynaklarından yararlanarak verilecek olan eğitimler ile işsizlerin nitelikleri artacaktır.
- ✓ Kayıt dışı istihdamın kayda alınmasında etkili olacaktır.
- ✓ İşgücü piyasasına yönelik (iş-çalışan-işyeri) veri tabanı oluşturulmasına olanak sağlayıp, doğru kişinin doğru işe yerleştirilmesi sağlanacak ve böylelikle verimlilik ve çalışanların mutluluğu artacaktır.
- ✓ Kaynakların, üretken alanlarda, istihdam artışı sağlayan ve bölgelerarası dengesizliği giderici yatırımlara yönlendirilmesinde İşsizlik Sigortası Fonu da katkı sağlayacaktır.

Kişinin işsizlik ödeneği almaya hak kazanması için aşağıdaki dört şartı yerine getirmesi gerekir (Tuncay, 2000b:9-10)

- **Sigortalının kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması**

- **Son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş olması**

Önceden işsizlik sigortasına esas brüt ücretlerden, % 2 sigortalı payı, % 3 işveren payı ve % 2 devlet payı olmak üzere toplam % 7 oranında işsizlik sigortası primi alınmaktaydı. Bu oranlar 5234 sayılı kanununun 19. maddesi ile %1 sigortalı payı, % 2 işveren payı ve % 1 devlet payı şeklinde yeniden düzenlenmiştir (Egeli, 2009:108).

- **İşsiz kalmadan önceki 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması**
- **İş Kurumuna başvurmuş olması**

Sigortalı hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu'na başvurulmalıdır. Bu sürenin geçirilmesi (mücbir sebepler dışında) hak kaybına yol açmaz ise de işsizlik sigortası yardımı yapılacak süre gecikme süresi kadar kısalmır. Yasa işverene de işini kaybeden işçiyi 15 gün içinde bildirme ile Kuruma bildirmekle yükümlü tutmuştur.

İlgili kanununun 50. maddesinde işsizlik sigortasından yararlanma süreleri düzenlenmiştir. Buna göre hizmet akdinin sona ermesinden önceki 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp prim ödeyenler 180 gün, 900 gün çalışıp prim ödeyenler 240 gün, 1080 gün ve daha fazla çalışıp prim ödeyenler ise 300 gün işsizlik ödeneği alırlar.

#### **3.3.1.4.2. İşsizlik Sigortası Fonu**

Kanunun gerektirdiği görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve kanunun öngördüğü ödemeleri yapmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu Kurulmuştur. Fon kaynaklarının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı'nın müştereken hazırlayacakları ve Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir (Egeli, 2009:109).

Fonun gelirleri;

- 1) İşsizlik sigortası primleri,
- 2) Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar,

- 3) Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılar,
- 4) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler,
- 5) Diğer gelir, kazanç ve bağışlardan oluşur.

Fonun giderleri ise;

- 1) Sigortalı işsizlere verilen ödenekler,
- 2) Hastalık ve analık sigortası primleri,
- 3) Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri,
- 4) İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderleri,
- 5) 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından % 1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarından oluşmaktadır.

Fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden hiçbir şekilde kesinti yapılmaz ve Genel Bütçeye gelir olarak kaydedilemez. Fonun gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre ruhsat almış, denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli mali müşavirlerce denetlenerek denetim raporları sonuçları ilan edilmektedir (Egeli, 2009:110).

### **3.3.1.5. Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi**

4447 sayılı yasa, öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve giderlerini de azaltma amacını taşımıştır. Bu yasayla emeklilik yaşında yükseltmeler yapılmış, emeklilik için ödenmesi gereken asgari prim gün süresi arttırılmış, emekli aylığı bağlama oranları düşürülmüş ve emekli aylıklarının belirlenmesinde kullanılan referans yıl sayısı, bireyin tüm çalışma hayatı olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. (Ulutürk ve Dane, 2009a,134). Yasa kapsamında, sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede aktüeryal dengelerini gözetken, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya

kavuşturulması çerçevesinde önemli bir mesafe alınmıştır. Nitekim uygulamanın etkilerinin görülmeye başlandığı ilk aylarda SSK ve Bağ-Kur'un finansman yapılarında önemli bir iyileşme gözlenmiş ve sosyal güvenlik açıklarının GSYİH'ya oranı 2000 yılında %1,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin etkisiyle ekonominin genelinde yaşanan daralma, aktüeryal dengelerin yeniden bozulmasına yol açmıştır (Egeli ve Özen,2009). Emeklilikteki kademeli geçiş dolayısıyla beklenen iyileşmenin 20 yıl sonra gerçekleşebileceği belirtilmiştir. Bu Kanun'la getirilen en önemli yenilik kuşkusuz kanuna ismini veren işsizlik sigortasının kurulmuş olmasıdır (Tuncay, 2005:4).

İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası'nın hazırladığı rapora göre İşsizlik sigortasının ödenmeye başlandığı Mart 2002'den bugüne kadar toplanan para, neması ile birlikte 60 milyar 605 milyon liraya ulaşmıştır. Mart 2002'den 31.12.2010 tarihine kadar ise sisteme başvuran kişi sayısı 2 milyon 514 bin 390 kişi olurken, bunlardan 2 milyon 95 bin 242'si işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. Mart 2002 tarihinden 31 Aralık 2010 tarihine kadar bu kişilere yapılan ödemenin toplamı ise 3 milyar 750 milyon lira düzeyindedir. Bu durumda, fondan işsizlere ödenen miktar, fon toplamının sadece % 6.2'si düzeyinde kalmaktadır. Buna karşılık, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan GAP için kullanılmak üzere Hazine hesaplarına aktarılan miktar 2008-2010 döneminde 9.1 milyar lirayla işsizlere ödenen miktarın yaklaşık 2.7 katına ulaşmıştır. Bu rakamlar da işsizlik fonunun sadece işsizler için kullanılmadığını göstermektedir (archive.ismmmo.org.tr). Fonun işleyişine yönelik çıkarılan mevzuatta fon kaynaklarının kullanılabilmesi için alanlar açıkça belirtilmiş olmasına rağmen uygulamada buna çok da dikkat edilmediği görülmektedir.

### **3.3.2. 4632 Sayılı Bireysel Emeklilik Sistemi Kanunu**

Bireysel Emeklilik Sistemi (BES), bireyin gelir gelir elde ettikleri dönemde düzenli olarak tasarruflarda bulunmaları, yatırıma yönlendirilen tasarruflarıyla birikim oluşturmaları ve emeklilikte gelir elde etmeleri üzerine kurulan özel bir emeklilik sistemidir. Bu sistemde uzun vadeli emeklilik fonları ekonomiye ciddi kaynak oluşturmaktadır (egm.org.tr).

Artık pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de üç ayaklı emeklilik sistemi mevcuttur. İlk basamakta Sosyal Güvenlik Kurumu yer alırken, ikinci basamakta

OYAK, Ziraat Bankası, Türkiye Kalkınma Bankası, Merkez Bankası gibi kuruluşların kendi çalışanlarına sunduğu zorunlu katılıma dayalı mesleki emeklilik sandıkları yer almaktadır. Üçüncü basamak olarak da 2003'te yürürlüğe giren ve son yıllarda hızla büyüyen bireysel emeklilik fonları tanımlanmaktadır. Türkiye'de 2010 Haziran itibariyle bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı sayısı 2 milyon civarındayken, toplam fon miktarı 10 milyar TL seviyesindedir (Altaş, 2010:10).

**Tablo 3.23: Özel Emeklilik Planlarındaki Toplam Varlıklar(Milyar \$)**

Ülke	2003	2004	2005	2006	2007	2008	GSYH'ya Oran-2008
ABD	12,579.0	13,798.3	14,885.6	16,752.7	18,037.4	13,800.2	96.0%
Almanya	88,8	104,1	112,5	122,9	154,6	173	4.7%
Avustralya	386,3	520	653,1	779,8	1,131.8	995,4	94.7%
Avusturya	10,4	12,7	14,5	15,9	17,9	18,3	4.4%
Belçika	12,2	14,4	16,6	16,8	20,5	16,7	3.3%
Çek Cum.	2,8	3,9	5,1	6,4	8,2	11,2	5.2%
Danimarka	249,6	307,7	357,8	382,3	436,9	520,6	152.8%
Finlandiya	99,9	130,6	150,2	161,7	195,2	179,4	66.5%
Fransa	123,1	123,5	123,7	155,1	179,2	M.D.	6.9%
G. Kore	42,3	49,7	61,9	73,7	83,1	71,2	7.7%
Hollanda	544,7	659,4	777,2	852,2	1,074.5	992,1	113.7%
İngiltere	1,197.6	1,489.1	1,792.9	2,035.3	2,208.5	M.D.	78.9%
İrlanda	62,7	77,7	97,3	111,4	121,1	90,9	34.1%
İspanya	71,4	88,2	100,3	113	129	M.D.	8.1%
İsveç	102,8	141	165,2	218	260	280,4	58.6%
İsviçre	334,4	389,3	435,9	469,4	517,3	506	101.2%
İtalya	36,7	44,1	49,6	56,1	69,1	78,4	3.4%
İzlanda	11	14,5	20,1	22,4	28,1	20,3	120.7%
Japonya	477,3	373,2	301,7	M.D.	M.D.	M.D.	6.6%
Kanada	922,6	1,108.8	1,340.4	1,609.7	1,835.5	1,702.2	113.5%
Lüksemburg	M.D.	0,1	0,4	0,4	0,5	0,6	1.1%
Macaristan	4,4	7	9,3	11	15,1	14,9	9.6%
Meksika	40,8	47,4	85	110,5	128	121,9	11.2%
Norveç	14,6	16,9	20,3	22,9	27,3	27,2	6.0%
Polonya	11,6	17,1	26,6	38,2	52	M.D.	12.2%
Portekiz	20,6	21,6	27	30,2	34,6	32,1	13.2%
<b>Türkiye</b>	<b>M.D.</b>	<b>1,5</b>	<b>3,2</b>	<b>4</b>	<b>7,8</b>	<b>10,8</b>	<b>1.5%</b>
YeniZelanda	9,1	11,2	12,5	13,2	14,5	13,5	10.6%
<b>Toplam</b>	<b>17,456.8</b>	<b>19,573.2</b>	<b>21,645.9</b>	<b>24,185.2</b>	<b>26,787.8</b>	<b>19,677.4</b>	<b>M.D.</b>

Kaynak: Altaş,2010:12

Tablodaki veriler, OECD'nin emeklilik planlarına ilişkin veri setinden alınmıştır. İlgili sette emeklilik planlarındaki varlıkların GSYH'ya oranları yer almakta olup, bu varlıkların toplam değerine OECD'nin ülke milli gelir rakamları kullanılarak ulaşılmıştır. Tabloda yer alan rakamlara portföy yönetim şirketi veya banka gibi



finansal kurumlarca yönetilen emeklilik fonlarının yanı sıra, sigorta sözleşmeleri ve şirket bilançolarında tutulan emeklilik portföyleri de dahil edilmiştir (Altaş, 2010:11).

Tablo 3.23’de görüldüğü üzere özel emeklilik sistemlerinin büyüklükleri ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bu farklılıkta, ülkelerin demografik yapıları ve uygulanan devlet politikaları etkili olmaktadır. ABD ve Avustralya’da özel emeklilik sistemlerinde toplanan miktarların GSYH ‘ya oranı % 90’ların üzerindedir. Hatta Danimarka, İzlanda, Hollanda, Kanada ve İsviçre’de bu oran %100’lerin üzerine çıkmaktadır. Diğer taraftan kamu emeklilik sisteminin daha etkin olduğu Almanya, Fransa, İtalya, İspanya ve Belçika gibi ülkelerde bu oran %10’ların altına düşmektedir. Ülkemizde henüz yeni sayılan bu sistemde toplanan varlıkların 2008 itibarıyla GSYH ‘ya oranı %1.5 seviyelerindedir.

Yukarıda ifade edildiği gibi tamamlayıcı bir özellik taşıyan sistem, bireysel katkılara dayalı fon esasına göre işlemektedir. Sisteme, 18 yaşın üzerindeki her birey katılabilmektedir. Katılımcının yanı sıra işverenin de sisteme prim ödeyebilmesi mümkündür. Sistemden, en az 10 yıl prim ödeyen ve 56 yaşını geçen kişilere, aylık, üç aylık ya da yıllık olarak ödeme yapılmaktadır. Emeklilik şartını sağlamadan sistemden ayrılan kişilere ise, o ana kadar yatırdıkları katkılar, emeklilik sözleşmesi hükümleri çerçevesinde kendisine geri ödenir. Bireylerin katkıları, kendi adlarına açılan hesaplarda izlenmekte; biriken fonlar portföy yönetim şirketlerince işletilmekte; katılımcılar birikimlerini bir emeklilik şirketinden diğer bir şirkete aktarabilmektedir (Gökbayrak, 2010a:147). Ancak, geçiş talebinde bulunabilmek için en az bir yıl beklemek gerekir. Bir yıl bekleme koşulu her yeni geçiş için aranır. Şirket talebi 7 işgünü içinde yerine getirmez ise mütemerrit duruma düşer. Bu durumda uygulanacak aylık temerrüt faizi katılımcının gireceği fonun son aylık getirisinin iki katından az olamaz (Tuncay ve Ekmekçi, 2005:407).

Sisteme katılmayı özendirmek için çeşitli vergi kolaylıkları ve muafiyetleri sağlanmıştır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz (Gökbayrak, 2010b:204):

- ✓ Emeklilik hakkı kazananlar ile bu sistemden ölüm, sakatlık ya da tasfiye nedeniyle ayrılanlara yapılan ödemelerin %25’i, diğer sigorta şirketlerinden bu nedenlerle ayrılanlara yapılan ödemelerin %10’u gelir vergisinden ayrıktır.

- ✓ Çalışanlar için işverenlerin bireysel emeklilik programlarına yaptıkları katkılar ile çalışanların kendisi ve aile üyeleri için yaptığı katkıların vergi matrahından indirim olanağı sağlanmıştır. Ancak indirim yapılacak miktar, aylık ücret kazancının %10'unu ve asgari ücretin yıllık tutarını geçemeyecektir. Bakanlar Kurulu gider kaydedilecek tutar toplamını %20'ye ve asgari ücretin iki katına çıkarmaya yetkilidir.
- ✓ Bireysel emeklilik şirketleri ve emeklilik yatırım fonları kuruluşundan itibaren her türlü işlemlerinde damga vergisinden muaf tutulmuştur.
- ✓ Emeklilik yatırım fonu kazançları, kurumlar vergisi ile gelir vergisi stopajı dışında bırakılmıştır.
- ✓ Sistemden elde edilen gelirler beyana tabi değildir. Ayrıca, sistemden erken ayrılmayı caydırmak için, 10 yıl içinde sistemden ayrılanlara yapılacak ödemeler belirli esaslar kapsamında gelir vergisine tabi tutulmaktadır. Böylece sistemden erken ayrılanlar daha fazla, geç ayrılanlar ise daha az vergi yüküne tabi tutulmaktadır.

Bireysel emeklilik sistemi tasarlanırken sosyal güvenlik fonksiyonu kadar oluşturabileceği iktisadi etkiler de dikkate alınmıştır. Sistemin piyasalarda uzun vadeli fon birikimi oluşturması, bu yolla kısa vadeli spekülasyon baskısını azaltması, kamunun ve özel sektörün uzun vadeli borçlanma imkanını artırması, ulusal tasarruf eğilimini yükseltmesi, biriken fonlar sayesinde sermaye piyasalarının derinleşmesine katkıda bulunması ve kayıt altına girmeyi teşvik etmesi beklenmektedir (Korkmaz, 2007:195).

### **3.3.3. 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Tek Çatı Uygulaması**

Ülkemizde 5502 sayılı Kanundan önce üç farklı sosyal güvenlik kuruluşu bulunmaktaydı. Bu Kuruluşlar Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığıydı ve farklı kanunları bulunuyordu. Buna bağlı olarak da farklı uygulamalar yapılmaktaydı (Aras, 2009:7).

Temel amacı adil, kolay erişilebilir, norm ve standart birliğini hedefleyen, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşabilmek olan sosyal güvenlik reformu çalışmaları 58. Hükümetin “Acil Eylem Planı” kapsamında 2002 yılında Kasım ayında başlamıştır. Reform çalışmaları

4 ana bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenlerden ilki, nüfusun tümüne hakkaniyete uygun, eşit, koruyucu ve tedavi edici kaliteli sağlık hizmeti sunumunu finanse eden Genel Sağlık Sigortası'nın oluşturulmasıdır. İkincisi, sağlık dışındaki kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının yer aldığı tek bir emeklilik sigortası rejiminin kurulmasıdır. Üçüncüsü, halen dağınık bir halde yürütülen primsiz ödemeler ve sosyal yardımların toplulaştırılarak objektif yararlanma ölçütlerine dayalı, tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sistemin oluşturulmasıdır. Dördüncü ve son bileşen ise, yukarıda anılan üç temel işleve ilişkin hizmetlerin çağdaş, etkin ve kişilerin günlük hayatını kolaylaştıracak şekilde sunulmasına olanak sağlayacak yeni bir kurumsal yapının oluşturulmasıdır (Umdü, 2007:45).

Bu minvalde 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı Genel Müdürlükleri lağvedilerek Sosyal Güvenlik Kurumu şemsiyesi altına alınmıştır. Kurulan yeni kurumda Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü ve Hizmet Sunumu Genel Müdürlüğü oluşturulmuş, böylece emeklilik hizmeti, sağlık finansmanı ve prim karşılığı olmayan ödemeler tek çatıda birleştirilmiştir. Yine aynı Kanunda tek nokta hizmet anlayışı içinde yerel seviyede örgütlenmiş, tam otomasyona sahip sosyal güvenlik merkezleri oluşturularak emeklilik ve sağlık hizmetlerinde sunumun hızlandırılması esaslı geliştirilmiştir. Yeni Kanunla beraber kurumsal ve idari kapasitenin geliştirildiği; hem prim tahsilatında etkin olacak, hem de emeklilik ve sağlık hizmetlerinde suiistimallerin önüne geçecek yeni bir kurum oluşturulması hedeflenmiştir (tisk.org.tr).

### **3.3.3.1. Sosyal Güvenlik Kurumunun Organları ve Görevleri**

5502 sayılı Kanununun 4. Maddesinde belirtildiği gibi kurumun organları şunlardan oluşur:

- a ) Genel Kurul
- b ) Yönetim Kurulu
- c ) Başkanlık

Genel kurulun görevlerini, sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında görüş ve önerilerde bulunmak, kurumun bütçe ve bilançolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek görüş oluşturmak ve Yönetim Kurulunun seçimle gelen asıl ve yedek üyelerini seçmek olarak sayabiliriz (SGK, 2010:35).

Yönetim Kurulu; Kurumun karar organı olup en yüksek karar, yetki ve sorumluluğu taşımakta ve toplam 10 üyeden oluşmaktadır. Kurum Başkanı, aynı zamanda Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Yönetim Kurulu haftada en az bir defa ve en az altı üyenin katılımı ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Gerekli görüldüğünde Başkanın veya altı üyenin talebi ile Yönetim Kurulu olağanüstü toplantıya çağrılabilir (Egeli, 2009:121).

Kurumun bu organlarının yanı sıra, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu bulunmaktadır. Bu Kurul, sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konularında görüş bildirir ve yılda bir kez en geç Mart ayı sonuna kadar, Bakan tarafından tespit edilen gündeme göre toplanır. Başkanlık teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelir. Merkez teşkilatı, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir. Taşra teşkilatı ise; her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile bunlara bağlı sosyal güvenlik merkezleri ve sağlık sosyal güvenlik merkezlerinden oluşur. Sosyal Güvenlik Kurulunun organizasyon yapısı aşağıdaki gibidir (SGK, 2010:33).

Şekil 3.3: Sosyal Güvenlik Kurumunun Organizasyon yapısı



Kaynak: sgk.gov.tr

Kanun'un 3. Maddesi'nde kurumun temel amacı "sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve mali açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir" olarak ifade edilir. Yine ilgili maddede sosyal güvenlik kurumunun görevleri;

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak.

b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak.

c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak.

ç) Sosyal güvenlik alanında, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

d) Bu Kanun ve diğer kanunlar ile Kuruma verilen görevleri yapmak.

olarak sıralanır.

### **3.3.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Giderleri**

Kurumun gelirleri şunlardan oluşmaktadır;

a) Sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası prim gelirleri, idari para cezaları, gecikme cezaları, gecikme zamları ve katılım payları.

b) Sosyal sigorta ile genel sağlık sigortasına yapılan Devlet katkısı.

c) Taşınır ve taşınmaz gelirleri.

ç) Primsiz ödemeler karşılığı olarak merkezi yönetim bütçesinden yapılan ödemeler.

d) Kurumca hazırlanan her türlü standart form, manyetik, elektronik veya akıllı kart satışından elde edilecek gelirler ile her türlü data hattı, internet kullanımı ve benzeri kira gelirleri.

e) Merkezi yönetim bütçesinden yapılacak diğer transferler.

f) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından doğrudan veya vasiyet yoluyla yapılan bağışlar.

g) Primlerin ve diğer gelirlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.

h) Diğer gelirler (madde 34)

Kurumun giderleri ise;

a) Sosyal sigorta kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan gelir, aylık ve ödenekler.

b) Genel sağlık sigortası kapsamında yapılacak giderler.

c) Primsiz ödemeler kapsamında sigortalı ve hak sahiplerine ödenecek olan aylık, tazminat ve diğer ödemeler.

ç) Genel yönetim giderleri.

d) Faiz giderleri.

e) Eğitim, araştırma, danışmanlık hizmet giderleri.

f) Diğer giderler (madde 34).

olarak sayılabilir.

### **3.3.3.3. Tek Çatı Uygulamasının Değerlendirilmesi**

Yukarıda da açıklandığı üzere 20.05.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunuyla Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kurun tüzel kişilikleri sona erdirilerek bunların yerine Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. 5018 sayılı KMYKK’nun 12. maddesine göre; “Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu

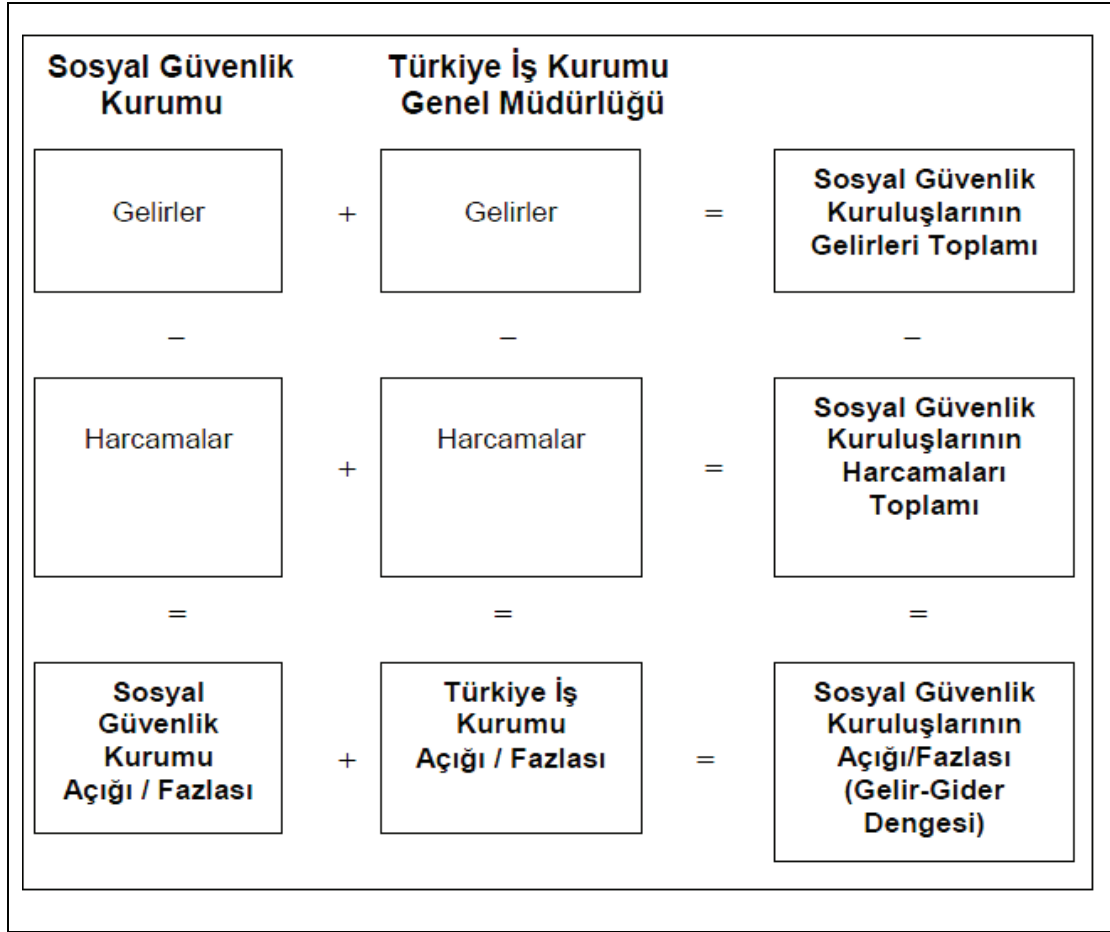
idaresinin bütçesidir”. Bu yasal değişiklikten önce adı geçen cetvelde yer alan mevcut sosyal güvenlik kurumları T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığıydı. Ancak, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması sağlanmış ve 5502 sayılı Kanunun 42. maddesi ile, 5018 sayılı KMYKK’nun (IV) sayılı cetvelinde sadece artık iki kurum yer almaktadır. Bu kurumlar da Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’dür (Günay, 2007:32).

Sosyal Güvenlik Kurumu, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali açıdan özerk, 5502 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda özel hukuk hükümlerine tabi olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuştur. Kurumun merkezi Ankara olup Sayıştay’ın denetimine tabidir. Kurumun Sayıştay denetimine tabi olması, SGK’nın dış denetimi ile ilgili önemli bir adım olduğu ve Kurum bütçesinin genel bütçeden sonra ikinci en büyük bütçe olacağı gerçeği de göz önüne alındığında bunun son derece isabetli bir düzenleme olduğu söylenebilir (Bilgili, 2008:19).

5502 sayılı Kanunla birlikte sosyal güvenlik kuruluşlarının gelir-gider dengesinin hesaplanma şekli de değişikliğe uğramıştır. Bu durum şekil 3.1 ve şekil 3.4 karşılaştırıldığında daha net olarak ortaya çıkmaktadır.



**Şekil 3.4: 5502 Sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Gelir-Gider Dengesi**



**Kaynak:** Günay,2007:34

Her ne kadar sosyal güvenlik ile ilgili farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla söz konusu üç kurum tek bir çatı altında toplanmış olsa da, 5510 sayılı yasanın 4. maddesinin “a” bendi eski sisteme göre Sosyal Sigortalar Kurumu, “b” bendi Bağ-Kur ve “c” bendi Emekli Sandığı kapsamına girenleri düzenlemektedir. Ayrıca yasada söz konusu farklı çalışan grupları (4/a, 4/b, 4/c) için farklı düzenlemeler getirilmektedir (Öner, 2011:216).

Sonuç olarak yeni Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, mevcut sisteme eklemeler yapmaktan öte, sil baştan bir sistem oluşturmuştur. Yeni bir sistemin oluşturulması olumlu bir gelişmedir. Yeni kanunla sosyal güvenlik sistemi daha homojen bir yapıya kavuşmakla birlikte, risk kavramını ön plana çıkarmaktadır. Yani burada daha farklı bir felsefi yaklaşım söz konusudur. Hedef, Bağ-Kur ve SSK güvencesine tabi olanları

Emekli Sandığı mensuplarıyla aynı düzeye çıkarmaktır Söz konusu modelin bu anlamda çağdaş olmakla birlikte, finansman ve organizasyon anlamında riskler taşıdığını ifade etmek doğru olacaktır (Kabataş, 2007:59-60). Şöyle ki 5502 sayılı Kanun'un 37. maddesine göre SGK'nın yönetim giderleri Kurumun 1 yıllık toplam gelirinin % 5'ini aşamaz. Kurumun 2010 yılı yönetim giderleri toplam olarak 618 milyon TL olup, Kurum gelirlerinin %1'inden daha düşük seviyededir. Kurumun 2008 yılı yönetim giderleri 674 milyon TL, 2009 yılında 764 milyon TL olarak gerçekleşirken 2010 yılında 618 milyon TL'ye düşmüştür. Bu değer 2010 yılı toplam gelirlerinin %0.65'idir ve önemli bir düşmedir. Sürekliliği halinde bir anlam taşıyacak bu düşme Kurumun etkinliği bakımından önemli olmakla birlikte, diğer sebeplerden kaynaklanan faktörler dikkate alındığı zaman sistemin finansman sorunlarının çözümü bakımından oluşturacağı olumlu etki son derecede düşük kalmaktadır (Alper, 2011:37).

Tüm sosyal güvenlik kurumlarının kaldırılarak, bunların yerine yeni ve birleştirilmiş bir kurumun oluşturulmasının son derece zor, kapsamlı ve mali yönden pahalı bir yöntemdir. Kuşkusuz her sistem değişikliğinin bir geçiş maliyeti olacaktır. Bu maliyet sadece mali açıdan ortaya çıkan bir maliyet değildir. Bunun, aynı zamanda, 60 yıllık sosyal güvenlik kültürünün ve deneyiminin bir yana bırakılmasını ifade eden bir maliyet olduğunu göz ardı etmemek gerekir. Kanun kapsamında en üst düzey yönetici olan başkan, başkan yardımcısı ve genel müdürler ile ana hizmet birimlerinin başına yapılacak atamalar tümüyle merkezi yönetimin takdir ve yetkisine bırakılmış bulunmaktadır. Bu durum kurumun özerkliğini zayıflatmaktadır. Öte yandan, çok sağlam bir kayıt sisteminin kurulması, ileri teknolojik altyapı ve uzman kadroya sahip olması koşuluyla kurum kendisinden beklenen hizmetleri daha etkin, kolay erişilebilir ve öncesine göre daha ekonomik sunabilir. Zira önceki dönemde söz konusu olan her bir kurumun merkez ve taşra teşkilatı yerine artık tek bir kurumsal yapılanma mevcuttur. Bu haliyle kamuda tasarruf amacına da katkıda bulunabilir (Makas, 2006:63-65).

Tek Çatı sistemi, Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin dayanmış olduğu Bismarck Modelin doğasına uymamaktadır. Çalışanların farklı statülere sahip olmaları, prime dayalı finansman esasının belirlediği nimet-külfet ilkesi, mevzuat hükümlerinde ve

sigorta yardımlarında, dolayısıyla kurumsal yapıda farklılığa yol açmaktadır. Tek Çatı modeli, “yönetimde birlik ya da teklik” ilkesine dayalı Beveridge Modeline daha yakındır. Yukarıda Beveridge Modeli incelenirken ifade edildiği gibi bu modelde, toplumda yaşayan herkes, çalışma statüsüne bakılmaksızın, toplumun bireyi olma sıfatıyla sosyal güvenliğin kapsamına alınmakta ve herkese asgari düzeyde (maktu) sosyal güvence sağlanmaktadır (Güzel ve diğeri, 2010:209).

### **3.3.4. 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu**

Çalışanların sosyal sigorta ve sağlık sigortasına ilişkin hak ve yükümlülüklerini baştan aşağı değiştiren ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunuyla eş zamanlı olarak uygulamaya konulması planlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, bazı madde ve hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve iptal edilen madde ve hükümlerin yerine yeniden yasal düzenlemeler yapılması nedeniyle 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu kanunla birlikte, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına radikal çözümler getirilmesi hedeflenmiştir. Bu kanun aynı zamanda IMF ile yürütülmekte olan 19. Stand-By anlaşmasının ön koşullarından birini oluşturmaktadır. Bu düzenlemeyle birlikte orta ve uzun vadede adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma sağlayan, mali açıdan sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemine ulaşılması amaçlanmıştır (Egeli, 2009:128-129).

5510 sayılı Kanun, adından da anlaşılacağı üzere iki farklı alanda düzenlemeler getirmiştir. Bunlar, çalışma hayatını ve çalışanların sigortalılığını yeniden belirleyen Sosyal Sigortalar alanında yapılan değişiklikler ve sağlık hizmetinin sunumunu ve kapsamını baştan aşağı yenileyen Genel Sağlık Sigortası çerçevesinde yapılan düzenlemelerdir. Bu çalışmada 5510 sayılı kanun çerçevesinde yapılan değişiklikler sosyal sigortalar ve genel sağlık sigortası olmak üzere iki başlık halinde incelenecektir.

#### **3.3.4.1. Sosyal Sigortalar Kapsamında Yapılan Değişiklikler**

5510 sayılı Kanun, sosyal sigorta yardımları ile sağlık hizmeti sunumunu birbirinden ayırmış, sosyal sigorta kısmında sadece sigortalıya yapılacak parasal yardımları, genel sağlık sigortası kısmında ise sadece sağlık hizmeti sunumu, bunun kapsamı ve

yararlanma koşullarını düzenlemiştir. Ayrıca sosyal sigorta yardımları sürekliliğine göre kısa vadeli sigorta kolları ve uzun vadeli sigorta kolları olarak ikiye ayrılmıştır (Caniklioğlu, 2006). Kısa vadeli sigorta kolları; iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortasından oluşur. Uzun vadeli sigorta kolları ise malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasından oluşmaktadır.

Kısa vadeli sigorta kolları kapsamında (sgk.gov.tr);

- ✓ Sigortalıya, geçici iş göremezlik süresince günlük geçici iş göremezlik ödeneğinin verilmesi,
- ✓ Sigortalıya sürekli iş göremezlik geliri bağlanması,
- ✓ İş kazası veya meslek hastalığı sonucu ölen sigortalının hak sahiplerine gelir bağlanması,
- ✓ Gelir bağlanmış olan kız çocuklarına evlenme ödeneği verilmesi,
- ✓ Hastalık ve analık sigortasından sigortalıya hastalık veya analık hallerine bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezlik süresince, günlük iş göremezlik ödeneği verilmesi,
- ✓ Analık sigortası kapsamında emzirme ödeneği,
- ✓ Cenaze ödeneği,
- ✓ Askerlik ve doğum borçlanması hakkı

verilmektedir.

Uzun vadeli sigorta kapsamında ise (sgk.gov.tr);

- ✓ Malullük sigortası kapsamında malullük aylığı,
- ✓ Yaşlılık sigortası kapsamında yaşlılık aylığı ve toptan ödeme,
- ✓ Ölüm sigortası kapsamında ölüm aylığı, ölüm toptan ödemesi ve aylık almakta olan kız çocuklarına evlenme ödeneği ile cenaze ödeneği

verilmektedir.

Kanunun uygulanması bakımından kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından yararlanacak olan kişiler:

a ) 506 (işçi) ve 2925 (tarım işçi) sayılı kanunlara tabi olanlar, Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi yani 4/a,

b ) 1479 (Bağ-Kur) ve 2926 (tarım Bağ-Kur) sayılı kanunlara tabi olanlar, Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi yani 4/b,

c ) 5434 (memur) sayılı Kanuna tabi olanlar Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi yani 4/c

kapsamında sigortalı sayılacak olanlardır.

#### **3.3.4.1.1.Prim Gün Sayısının Değiştirilmesi**

4447 sayılı Kanuna göre 08.09.1999 tarihinden sonra ilk defa işe giren SSK'lılar için 7000 gün, Bağ-Kur ve Emekli Sandığına tabi olanlar için 9000 gün şartı uygulanmaktadır (sguz.org.tr). Bu farklılığı gidermek için 5510 Sayılı Kanun ile malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarında norm birliği sağlanmaya çalışılmıştır. Tablo 3.24'de görüldüğü üzere, hizmet akdi (4/a kapsamında) ile çalışanlar açısından 2000 yılından sonra çalışmaya başlayanlar için öngörülen 7000 gün şartı, Kanunun yürürlük tarihi olan 01.10.2008'den sonra ilk defa işe girenler için 7100 günden başlamak üzere her yıl 100 gün artırılmak suretiyle 2027 yılında işe giren sigortalılara 9000 gün olarak uygulanacaktır.

**Tablo 3.24: Aylığa Hak Kazanma Koşulları**

<b>SİGORTA KOLLARI</b>	<b>506</b>	<b>1479</b>	<b>5434</b>	<b>5510</b>
<b>MALULLÜK</b>	-Malul sayılma -1800 veya 5 yıl sigortalılık süresi +ortalama 180 gün prim ödeme	-Malul sayılma - 5 tam yıl prim ödeme	-Malul sayılma - 10 tam yıl hizmet -Bakıma muhtaç-5 tam yıl	-Malul sayılma - 10 yıl sigortalılık süresi +1800 gün prim ödeme - Bakıma muhtaç +1800 gün
<b>ÖLÜM</b>	5 yıl sigortalılık süresi + 900 gün prim ödeme	5 tam yıl prim ödeme	-10 tam yıl prim ödeme -5-10 yıl hizmet -sadece çocuklar	1800 gün
<b>YAŞLILIK</b>	Tam emeklilik: 58/60 yaş + 7000 gün  Kısmi emeklilik: 58/60 yaş + 25 yıl sigortalılık süresi + 4500 gün	Tam emeklilik: 58/ 60 yaş + 25 yıl hizmet  Kısmi emeklilik: 60/62 yaş + 15 yıl	Tam emeklilik: 58/60 yaş +25 yıl hizmet  Kısmi emeklilik: 61 yaş +15 yıl	58/ 60 yaş + 9000 gün, Veya 61/63 yaş +5400 gün 2036 yılından itibaren yaş hadleri her yıl bir yaş arttırılmak suretiyle 2048'de 65 yaş olarak uygulanacaktır. NOT:SSK'lılar için 9000 gün şartı 7100 günden başlayacak ve 2027 yılında 9000 gün olarak uygulanacaktır. 5400 gün şartı ise 4600 günden başlayacak ve 2016 yılında 5400 gün olarak uygulanacaktır.

**Kaynak:** ÇSGB,2008a:17

4/a kapsamında sigortalı olanlar için 7000 gün şartı ilk aşamada 9000 gün olarak belirlenmişti. Ancak bu süre ülkemizdeki mevcut iş şartları açısından oldukça uzun bir süredir. İşçiler açısından prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000'e çıkarılmasının, sürekli olarak istihdamda kalabilme olanaklarının sınırlı olduğu ülkemiz koşullarına aykırılığı ve ülkemizde giderek yaygınlaşan esnek çalışma şekillerinin 9000 günlük prim koşulunun doldurulmasını zorlaştırdığı için öğretilerinde eleştirilmiştir. Cumhurbaşkanının Kanunu geri gönderme gerekçesinde de bu husus vurgulanmıştır: "İşçiler için prim ödeme gün sayısının 7000'den 9000 güne çıkarılması, Türkiye gerçekleriyle bağdaşmadığı gibi, esnek çalışmanın, sendikasılaştırmanın, kayıtdışı çalıştırmanın ve yoğun işsizliğin yaşandığı ülkemizde 9000 prim ödeme günü gerçekçi görünmemektedir" (Okur ve Laçiner, 2006:69).

Çünkü iş sözleşmesine göre çalışmaların, devlet memuriyeti ya da bağımsız çalışmalardaki gibi kesintisiz bir şekilde geçirilmesi oldukça zordur. Belirli bir yaşta iş ilişkisi sona eren, yani işsiz kalan kişilerin tekrar iş bulmaları zaman alacaktır. Dolayısıyla 9000 gün prim ödeme gün sayısını tamamlamaları zordur (Güzel ve diğerleri, 2010:461).

Kısmi emeklilik için 4447 sayılı Kanun'da 4500 gün olan prim gün sayısı kademeli bir artışla 5400'e çıkarılmış, başvuru yaşı da 3 yaş daha yükseltilmiştir. Ancak, bu düzenleme dolayısıyla 2011 yılında talep edilen prim gün sayısı 4900 olup, 5400 gün şartı ancak 2016 yılında aranacaktır. Benzer şekilde özürlü sigortalıların yaşlılık aylığı alma şartları sigortalılık süresi ve prim gün sayısı bakımından artırılmış, ancak bu değişikliklerin de kademeli olarak yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Benzer şekilde maden işçilerinin ve erken yaşlanma dolayısıyla erken emekli olacakların şartları da gün ve yaş olarak artırılmakla birlikte bu değişikliklerin gelir artırıcı etkisi uzun dönemde ortaya çıkabilecektir (Alper, 2011:31).

#### **3.3.4.1.2. Emeklilik Yaşının Artırılması**

Mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin mali açıdan uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığını belirleyen en önemli değişkenlerden biri, nüfusun yaş gruplarına göre dağılımıdır. 65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki payının artması, sosyal güvenlik sisteminin bir yandan gelirlerinin azalması bir yandan da giderlerinin artması sonucunu doğurur. Bu nedenle, bir ülkenin nüfus piramidinin yapısının değişim hızı, aynı zamanda sosyal güvenlik sistemin geleceğini ve alınması gereken tedbirlerin zaman çizelgesini göstermektedir (SGK, 2007:27). Yukarıda şekil 3.2'deki nüfus piramidinin yapısını incelediğimizde, Türkiye'nin şu anda genç nüfusa sahip olmasına rağmen hızla yaşlanma sürecine girdiğini görmekteyiz. Bu kapsamda 5510 sayılı kanunla beraber emeklilik yaşı 2036'dan itibaren kademeli olarak yükseltilerek 2048 yılında kadın ve erkeklerde 65 olarak sabitlenecektir.

Aşağıdaki tablo 3.25'de günümüzdeki emeklilik yaşı, tablo 3.26'da ise 5510 sayılı kanun kapsamında yapılan düzenleme yer almaktadır. Görüldüğü gibi emeklilik yaşı ile ilgili olarak, 5510 Sayılı Kanun'la getirilen düzenlemelerde kısa vadede bir değişiklik yoktur. Tüm sigortalılar için 2036 yılından itibaren emeklilik yaşlarında hayatta kalma beklentisindeki artışa paralel olarak kademeli bir artış söz konusudur.

Böylece bozuk olan aktif/pasif oranının düzeltilmesi ve buna bağlı olarak mali sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır.

**Tablo 3.25: 4759 Sayılı Kanuna Göre Yıllar İtibariyle Emeklilik Yaşları**

<b>EMEKLİLİK TARİHİ</b>	<b>Kadın</b>	<b>EMEKLİLİK TARİHİ</b>	<b>ERKEK</b>
09/09/2001-23/05/2004	40	09/09/2001-23/05/2004	44
24/05/2004-23/05/2005	41	24/05/2004-23/11/2005	45
24/05/2005-23/05/2006	42	24/11/2005-23/05/2007	46
24/05/2006-23/05/2007	43	24/05/2007-23/11/2008	47
24/05/2007-23/05/2008	44	24/11/2008-23/05/2010	48
24/05/2008-23/05/2009	45	24/05/2010-23/11/2011	49
24/05/2009-23/05/2010	46	24/11/2011-23/05/2013	50
24/05/2010-23/05/2011	47	24/05/2013-23/11/2014	51
24/05/2011-23/05/2012	48	24/11/2014-23/05/2016	52
24/05/2012-23/05/2013	49	24/05/2016-23/11/2017	53
24/05/2013-23/05/2014	50	24/11/2017-23/05/2019	54
24/05/2014-23/05/2015	51	24/05/2019-23/11/2020	55
24/05/2015-23/05/2016	52	24/11/2020-23/05/2022	56
24/05/2016-23/05/2017	53	24/05/2022-23/11/2023	57
24/05/2017-23/05/2018	54	24/11/2023-08/09/2024	58
24/05/2018-23/05/2019	55	09/09/2024'den sonra	60
24/05/2019-08/09/2020	56		
09/09/2020'den sonra	58		

**Kaynak:** SGK,2007:55

Tablo 3.25’de görüldüğü üzere 1999 yılındaki reform sonrası emeklilik yaşı kademeli geçişe tabi olduğu için bugün bile ülkemizde ortalama emeklilik yaşı 50’nin altındadır.



**Tablo 3.26: 5510 Sayılı Kanuna Göre Emeklilik Yaşları**

YILLAR	KADIN	ERKEK
2036 - 2037	59	61
2038-2039	60	62
2040-2041	61	63
2042-2043	62	64
2044-2045	63	65
2046-2047	64	65
2048-	65	65

**Kaynak:** SGK,2007:55

Yaş ile ilgili olarak 5510 sayılı Kanunda önemli bir düzenlemeye daha yer verilmiştir. Buna göre uzun vadeli sigorta kolları açısından sigortalılık süresi 18 yaşın doldurulması ile başlayacaktır. Bu Kanunun uygulanmasında 18 yaşından önce malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi olanların sigortalılık süresi, 18 yaşını doldurdıkları tarihte başlamış kabul edilir. Bu tarihten önceki süreler için ödenen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri, prim ödeme gün sayılarının hesabına dahil edilir (Bilgili, 2008:577).

#### **3.3.4.1.3. Aylık Bağlama Oranının Değiştirilmesi**

Aylık bağlama oranı; sigortalının hizmet süresine bağlı olarak değişen ve ortalama prime esas kazancının her yıl için ne kadarının bağlanacak aylığa yansıtılacağını gösterir orandır. Önceki sistemde SSK ve Bağ-Kur'luların emekli aylıklarının hesabında, hizmet sürelerinden, ilk 10 yılın her yılı için % 3,5, sonraki 15 yılın her yılı için % 2, daha sonraki her yıl için % 1,5 olarak belirlenen aylık bağlama oranı uygulanmaktaydı. Bu durumda, 25 yıl çalışan bir sigortalıya ortalama yıllık kazancının % 65'i oranında aylık bağlanmaktaydı. Yani, her yıl için uygulanan aylık bağlama oranı ortalama % 2,6 olarak belirlenmişti. Yeni düzenlemeyle aylık bağlama oranı her yıl için % 2 olarak sabitlendiğinden, 25 yıl çalışan sigortalıların aylık bağlama oranında her yıl için ortalama 0,6 puan bir azalma görülmekte ise de, aylığın hesabında dikkate alınan prime esas kazanç matrahları yükseltildiğinden, aylık miktarlarında herhangi bir düşme olmamaktadır. Diğer taraftan, eski sistemde 25 yıldan fazla süreler % 1,5 oranında değerlendiriliyordu. Bu durum yeni sistemde % 2

olarak dikkate alınacağından, sistemde kalınan süre uzadıkça her yılın bağlanacak aylıklara etkisi daha fazla olacak ve daha yüksek tutarda aylık bağlanmış olacaktır (ÇSGB, 2008b:12). Bu kanunla beraber sigortalının ödediği primlerin ilk yılları için daha çok sonraki dönem için daha az oranda aylık bağlanması sistemi terk edilmiş, her yıl sabit bir oran belirlenmiştir. Böylece daha fazla aylığa hak kazanmak isteyen sigortalıların daha uzun süre sistemde kalmaları sağlanmaya çalışılmıştır (Bilgili, 2008:587).

#### **3.3.4.1.4. Prime Esas Kazancın Tespiti ve Prim Oranlarının Düzenlenmesi**

5510 sayılı Kanununun 80. maddesinde hangi tür kazançların sigorta primine dahil edileceği, hangilerinin ise prim matrahına dahil edilmeyen kazanç olduğu ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kanununun 80. maddesinde, 4/I (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları,

- ✓ Hak edilen ücretlerin,
- ✓ Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,
- ✓ İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıda belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin, brüt toplamı esas alınarak tespit edilmektedir.

Uzun vadeli sigorta kolları olan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının yüzde 20'sidir. Bunun yüzde 9'u sigortalı hissesi, yüzde 11'i işveren hissesidir. Sosyal güvenlik reformu öncesinde, SSK ve Bağ-Kur sigortalıları için yüzde 20 olarak uygulanan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası prim oranında bir değişiklik yapılmamıştır. Kısa vadeli sigorta kolları olan iş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası prim oranı, yapılan işin iş kazası ve meslek hastalığı bakımından gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre % 1 ile % 6,5 oranları arasında olmak üzere, Sosyal Güvenlik Kurumu'nca belirlenecektir. Bu primin tamamını işveren ödeyecektir. Reform öncesinde, iş kazası ve meslek hastalığı primi oranı yüzde 1.5 ve yüzde 7 arasında iken, reform sonrası prim oranı düşürülmüştür (Kurt,2008). Sosyal güvenlik kapsamında ödenen tüm primler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 3.27: Prim Oranları**

	<b>İşçi</b>	<b>İşveren</b>
<b>Uzun Vadeli Sigorta Primi</b>	% 9	% 11
<b>Kısa Vadeli Sigorta Primi</b>	-	% 1- %6,5
<b>GSS Primi</b>	% 5	% 7,5
<b>İşsizlik Sigortası Primi</b>	% 1	% 2

5510 sayılı Kanunla beraber uzun vadeli sigorta kollarına tabi sigortalı çalıştıran özel sektör işverenleri için 5 puanlık indirim getirilmiştir. Bu durumda işveren payı % 6'ya düşmektedir. Bununla ilgili açıklamalar aşağıda daha ayrıntılı olarak yapılacaktır.

#### **3.3.4.1.5. Sosyal Güvenlik Destek Primi (SGDP) Uygulaması**

5510 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra çalışmaya başlayıp yaşlılık aylığı bağlananların yeniden hizmet akdiyle, kamu görevlisi veya kendi nam ve hesabına çalışmaları halinde aylıkları kesilecektir. Ancak, tarımsal faaliyette bulunanlar hariç olmak üzere, kendi nam ve hesabına yeniden çalışmaya başlayanların SGDP'ne tabi olmak istemeleri halinde, yaşlılık aylıklarının ödenmesine devam edilecek, bunlardan, almakta oldukları aylıklarının % 15'i oranında sosyal güvenlik destek primi kesilecektir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce iştirakçi veya sigortalı olanlar, yaşlılık veya emekli aylığı bağlananlar ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sosyal güvenlik destek primi ödeyerek çalışmaya devam edenler, mevcut uygulamada olduğu gibi tercihleri doğrultusunda aylıkları kesilmeksizin SGDP'ne tabi tutulacaklardır. Bunların prime esas kazançları üzerinden % 31 ile % 36,5 oranında SGDP kesilecektir (ÇSGB, 2008a:23).

#### **3.3.4.1.6. Devlet Katkısının Oluşturulması**

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanında işçi, işveren ve devlet katkıları üç önemli kaynağı teşkil etmektedirler. Ancak uygulamada devletin sisteme prim yönünden herhangi bir katkısı bulunmamakta, bütün yük işçi ve işveren üzerine kalmaktaydı. Devlet daha çok sistemin açıklarının kapatılmasına yönelik bütçeden kaynak transferi yapılmaktaydı. Ancak 5510 sayılı Kanun'un 81. maddesinde; "Devlet, Kurumun ay itibarıyla tahsil ettiği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası priminin dörtte biri oranında Kuruma katkı yapar. Devlet katkısı olarak hesaplanacak tutar talep edilen tarihi takip eden 15 gün içinde Hazinece Kuruma ödenir" ifadesi

devletin ilk defa sosyal sigorta sistemine prim ödeyerek katıldığını göstermektedir. Ayrıca ilgili kanuna göre hizmet akdi ile sigortalı çalıştıran özel sektör işverenlerinden kesilen, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası priminin 5 puanlık kısmı devlet tarafından karşılanmaktadır.

5 puanlık indirim uzun vadeli sigorta kollarına tabi sigortalı çalıştıran özel sektör işverenleri ile sınırlandırılmış olup sosyal güvenlik destek primi ve kısa vadeli sigorta kollarına ait primlerin işveren hissesi için devletin herhangi bir katkısı olmayacaktır. İşverenlerin 5 puanlık indirimden yararlanabilmesi için sigortalılara ait aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süre içerisinde kuruma vermesi, tahakkuk eden primlerin yasal süre içinde ödenmesi, işverenin Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezası, prim ve prime ilişkin borcunun bulunmaması ya da bu nitelikteki borçlarının yapılandırılarak ödeme planına bağlanmış olması yanında yapılan denetimlerde işverenin sigortasız işçi çalıştırdığının saptanmamış olması gerekmektedir. Bu şartların herhangi birinin ihlali halinde 5 puanlık indirimden yararlanmak mümkün olmadığı gibi, yapılan denetimlerde işverence sigortasız işçi çalıştırıldığının tespiti halinde, diğer koşullar sağlanmış olsa bile 1 yıl süre ile işveren 5 puanlık indirimden yararlanamaz. Bu şartın kayıtdışı istihdamla mücadele çerçevesinde yaptırımını yüksek ve olumlu bir düzenleme olduğunu söyleyebilir (Göktaş, 2008:212).

#### **3.3.4.1.7. Kurumlar Açısından Getirilen Yenilikler**

Daha önce çalışma statüleri ve sosyal güvenlik hakları birbirinden farklı olan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı kapsamındaki kişilerin sosyal sigorta hak ve yükümlülüklerinde 5510 sayılı Kanun çerçevesinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler her bir kurum açısından ayrı ayrı incelenecektir.

##### **3.3.4.1.7.1. SSK Açısından**

506 sayılı kanunda çalışma gücünün % 66,6'sını veya iş kazası ve meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücünün % 60'ını kaybedenler malül sayılır iken 5510 sayılı kanunla hem çalışma gücü kayıp oranı hem de meslekte kazanma gücündeki kayıp oranı en az % 60 olanlar malul sayılmıştır (Aktuna, 2009:27). Mevcut uygulamada SSK'da, yalnızca aktif sigortalılara emzirme yardımı verilmekte iken, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile, kendi çalışmalarından dolayı

gelir veya aylık alan kadına ya da gelir veya aylık alan erkeğin sigortalı olmayan eşine, yani pasif sigortalılara her çocuk için yaşaması şartıyla emzirme ödeneği verilecektir. Aylık bağlama oranları hesaplanırken mevcut uygulamada 360 günden eksik süreler hesaplamada dikkate alınmaz iken, yeni kanunla 360 günden eksik sürelerin orantılı olarak dikkate alınması öngörülmüştür. 506 sayılı Kanunda yer alan itibari hizmet süresinin yerine fiili hizmet zammı uygulaması getirilerek kapsam genişletilmiş, sigortalılık süresi yerine prim ödeme gün sayılarına iş koluna göre 60, 90 ve 180 gün ilaveler getirilmiş, itibari hizmet süresinden faydalanmak için öngörülen 3600 günlük staj süresi kaldırılmıştır (Ceylan, 2008:86-87).

Tablo 3.28’de reformun SSK’lılara yönelik bazı getirilerine değinilmiştir. Mevcut durumda sağlık sigortasından yararlanmak için sigortalının kendisi için 90 gün, bakmakla yükümlü olduğu kimseler için 120 gün hastalık sigortası primi ödenmesi gerekirken, bu süre Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 30 güne düşürülmüştür.

**Tablo 3.28: Reformun SSK’lılara Bazı Getirileri**

KONU	MEVCUT DURUM	GETİRİLEN YENİLİK
<b>Aylık Bağlama Oranı</b>	- İlk 10 yıl: % 3,5 - Sonraki 15 yıl: % 2 - 25 Yıldan sonraki her yıl: % 1,5	- Her yıl için % 2 - 25 yıldan sonra avantaj - Daha fazla emekli maaşı
<b>Emzirme Ödeneği</b>	- Bir defalık 50 YTL	- Çalışanlara ve emeklilere asgari ücretin 1/3’ü oranında ( 203 YTL)
<b>Cenaze Yardımı</b>	247.43 YTL	- Asgari Ücret
<b>Sağlıktan Yararlanma (Staj Süresi)</b>	- Kendileri için 90, bakmakla yükümlü oldukları kişiler için 120 gün prim ödeme günü gerekir	- 30 gün prim ödeme günü yeterli
<b>Sosyal Güvenlik Anlaşması Olmayan Ülkelere Götürülen İşçiler</b>	- Topluluk sigortasıyla işverence veya isteğe bağlı prim ödeyerek işçinin kendisince uzun vadeli sigortadan yararlanır - Uzun vade sigorta primlerini işveren ödüyor - Kendisi ve yakınları sağlıktan yararlanamıyor	- Kısa Vadeli Sigorta primlerini iş veren ödeyecek - Uzun vade sigorta primleri isteğe bağlı (işçi kendisi öder) - Kendisi ve yakınları sağlıktan yararlanacak

Kaynak: ÇSGB,2008a:35

### 3.3.4.1.7.2. Bağ-Kur Açısından

5510 sayılı Kanun ile ilk kez iş kazası veya meslek hastalığı sonucu veya sürekli iş göremezlik geliri almakta iken ölen Bağ-Kur sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kimselere sürekli iş göremezlik geliri bağlanma imkanı getirilmiştir (Aktuna, 2009:26). Aşağıdaki tabloda 5510 Sayılı Kanun'un Bağ-Kur'lulara yönelik getirmiş olduğu bazı değişikliklere yer verilmiştir. Görüldüğü gibi Bağ-Kur'da 24 basamaktan oluşan bir basamak sistemi vardır. 1-12. basamaklarda bekleme süresi bir yıl olup, 12. basmağa kadar yükseltme Kurumca talebe bakılmaksızın otomatikman yapılmaktadır. Sigortalı bulunduğu basamaktan % 20 malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ve % 20 sağlık sigortası primi olmak üzere toplam % 40 prim ödemektedir. Yeni Kanunla kazançla orantısız prim ve emekli aylığına sebep olan basamak sistemi kaldırılarak prime esas kazancın alt ve üst sınırı arasında olmak kaydıyla beyan usulüne göre prim ödeme getirilmiştir (Ceylan, 2008:230). Mevcut durumda sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için, Bağ-Kur sigortalılarında 240 gün prim ödeme şartı bulunmaktadır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile bu süre 30 gün olarak değiştirilmiştir.

**Tablo 3.29: Reformun Bağ-Kur'lulara Bazı Getirileri**

KONU	MEVCUT DURUM	GETİRİLEN YENİLİK
<b>Basamak Sistemi</b>	-1 ila 24 arası - 2 yılda bir yükselir - Gelir artmasa da prim artar	- Beyan usulü - Beyan, asgari ücretten az olamaz - "Ne kadar gelir, o kadar prim"
<b>Prim Oranları</b>	- % 20 sağlık, % 20 uzun vade, Toplam: % 40	-33,50%
<b>Sağlıktan Yararlanma (Staj Süresi)</b>	- 240 gün prim ödenmiş olması gerekir	- 30 gün prim yeterli
<b>Sağlıktan Yararlanma (prim borcu)</b>	- 1 gün dahi borç varsa sağlıktan yararlanılmıyor	- 30 gün borcu olanlar sağlıktan yararlanacak - Acil haller ve iş kazalarında prim borcu şartı aranmayacak
<b>18 Yaşından Küçük Çocukların Sağlıktan Yararlanması</b>	- Bağ-Kurlunun borcu varsa, çocuk sağlıktan yararlanamaz	- 18 yaş altı vatandaşlar GSS'den şartsız yararlanacak
<b>Emzirme Ödeneği</b>	Düzenleme Yok	- Bağ-Kurlulara ve emeklilerine asgari ücretin 1/3'ü oranında ( 203 YTL)
<b>Cenaze Yardımı</b>	235 YTL	- Asgari Ücret

**Tablo 3.29'un Devamı**

<b>Aylık Bağlama Oranı</b>	- İlk 10 yıl: % 3,5, - Sonraki 15 yıl: % 2 - 25 yıldan sonraki her yıl: %1,5	- Her yıl için % 2 - 25 yıldan sonra avantaj - Daha fazla emekli maaşı
<b>Geçici İş Göremezlik Ödeneği</b>	Düzenleme Yok	- İş Kazası, meslek hastalığı ile analık durumlarında - Yatarak tedavi süresince - Prime esas günlük kazancın yarısı
<b>Evlenme ödeneği</b>	Düzenleme Yok	- Dul ve yetim aylığının 1 yıllık tutarı kadar
<b>Sosyal Güvenlik Destek Primi</b>	-10%	- Kanunun yürürlük tarihinde % 12, her yıl artarak % 15'e ulaşacak
<b>Tarım Bağkurlularının Durumu</b>	En alt basamaktan prim kesiliyordu.	- Asgari ücretin günlük miktarının 15 katından az geliri olanlar sigortalılık kapsamından çıkarılıyor. - Bu oran her yıl 1 puan artırılabilecek

**Kaynak:** ÇSGB,2008a:33

Mevcut uygulamada Bağ-Kur sigortalarından, iş kazası veya meslek hastalığı sonucu çalışma gücünün 2/3 ünü kaybedenler malullük aylığından faydalanmakta, 2/3 ün altındaki çalışma gücü kayıplarında herhangi bir hak tanınmamaktadır. Ancak Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile iş kazası veya meslek hastalığı sonucu meslekte kazanma gücü en az %10 oranında azalmış bulunduğu tespit edilen sigortalılara sürekli iş göremezlik geliri ödenecektir (Ceylan, 2008:86).

### 3.3.4.1.7.3. Emekli Sandığı Açısından

Önceden kamu görevlileri iş yerinde kaza geçirse bile kaza nedeni işiyle ilgili olmadığı sürece vazife malullüğü aylığına hak kazanamazken, 5510 sayılı Kanunla kamu görevlilerine işyerinde meydana gelen tüm kazalar iş ile ilgili olup olmadığına bakılmaksızın vazife malullüğü aylığı bağlanması hakkı sağlanmıştır (Aktuna, 2009:28). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlük tarihinden önce kamu görevlisi olanlara 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu uygulanmaya devam edecektir. Bu Kanunun yürürlük tarihinden sonra kamu görevlisi olanlar, aylık bağlama şartları, aylıklarının hesabı, güncelleme katsayısı, aylık bağlama oranı, alınacak prim bakımından Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi olacaktır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun kısa vadeli sigorta kollarına ( iş kazası, meslek hastalığı, analık) ilişkin hükümleri devlet memurlarına uygulanmayacaktır. Emekli sandığı kanununa göre ölüm aylığından

faydalanmak için 10 yıl iştirakçi olmak şartı arınırken, 5510 sayılı Kanuna göre ölüm aylığından faydalanmak için 1800 gün prim ödemiş olmak yeterli olmaktadır. Ayrıca getirilen geçici madde ile kanunun yürürlük tarihinden önce ölen ve hizmet yılı 5 yıldan fazla 10 yıldan az olan iştirakçilerin hak sahiplerine ölüm aylığı bağlanma imkanı getirilmiştir (Ceylan,2008:234).

Unvana göre aylık bağlama yerine, prime esas kazançta göre aylık bağlama sistemi getirilerek, emekli maaşı bakımından ortaya çıkan eşitsizlikler giderilmiştir. Bu nedenle kapsama yeni giren memurların önemli bir kesiminin emekli aylıklarında artışlar olacaktır. Doğuştan özürlü olan ve özür derecesi en az % 40 olanlar ile göreve girişlerinde en az % 40 oranında özürlü olduklarını belgeleyenlere, 5400 gün prim ödemeleri şartıyla yaş koşulu aranmaksızın yaşlılık aylığı bağlanması, imkanı getirilmiştir (ÇSGB, 2008a:15).

#### **3.3.4.2. Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Yapılan Değişiklikler**

Genel Sağlık Sigortası'nın hayata geçirilmesi Sağlık Bakanlığı'nın koordinasyonluğunda yürütülen sağlıkta dönüşüm programıyla da paralellik göstermektedir. Buna göre sosyal güvenlik kuruluşlarının ve Maliye Bakanlığı tarafından farklı finansman yöntemleriyle yürütülen programların tek elde toplanması ve etkin kontrol mekanizmalarıyla güçlendirilmiş bir sağlık hizmeti satın alma işleminin sağlanması, sağlıkta dönüşüm programının amaçlarını gerçekleştirmede önemli bir rol oynayacaktır (Egeli, 2009:128-129).

##### **3.3.4.2.1. Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar**

Kimlerin Genel Sağlık Sigortası kapsamında olacağı 5510 sayılı Kanun'un 60. Maddesinde belirtilmiştir. Bu Madde hükmüne göre:

ikametgahı Türkiye'de olan kişilerden;

**a )** 4 üncü maddenin birinci fıkrasının;

1) (a) ve (c) bentleri gereğince sigortalı sayılan kişiler,

2) (b) bendi gereğince sigortalı sayılan kişiler,

**b)** İsteğe bağlı sigortalı olan kişiler,



**c)** Yukarıdaki (a) ve (b) bentlerine göre sigortalı sayılmayanlardan;

1) Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar,

2) Vatansızlar ve sığınmacılar,

3) 1/7/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,

4) 24/2/1968 tarihli ve 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre şeref aylığı alan kişiler,

5) 28/5/1986 tarihli ve 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,

6) 3/11/1980 tarihli ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,

7) 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler,

8) Harp malullüğü aylığı alanlar ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamında aylık alanlar,

9) 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununun 74 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre görevlendirilen kişiler ile aynı Kanunun ek 16 ncı maddesine göre aylık alan kişiler,

10) 11/10/1983 tarihli ve 2913 sayılı Dünya Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler,

**d)** Müttekabiliyet esası da dikkate alınmak şartıyla, oturma izni almış yabancı ülke

vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler,

e) 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı Kanun gereğince işsizlik ödeneği ve ilgili kanunları gereğince kısa çalışma ödeneğinden yararlandırılan kişiler,

f) Bu Kanun veya bu Kanundan önce yürürlükte bulunan sosyal güvenlik kanunlarına göre gelir veya aylık alan kişiler,

g) Yukarıdaki bentlerin dışında kalan ve başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan vatandaşlar,

genel sağlık sigortalısı sayılır.

#### **3.3.4.2.2. Kapsam Dışı Kalanlar**

5510 sayılı Kanununun 6. maddesine göre;

a) İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi,

b) Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dâhil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışarıdan başka kimse katılmaksızın, yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar,

c) Ücretle ve sürekli olarak çalışanlar hariç ev hizmetlerinde çalışanlar,

d) Kanununun 4 üncü maddesi birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalılıkları devam edenler hariç olmak üzere, muvazzaf askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,

e) Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için en fazla üç ay süreyle gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar,

f) Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmî makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksek okullarda fiilen normal eğitim süreleri içinde yapılan, tatbikî mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler,

g ) Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya maluller,

h ) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) (kendi adına/bağımsız çalışanlar) ve (c) (memurlar) bentleri gereği sigortalı sayılması gerekenlerden 18 yaşını doldurmamış olanlar,

ı ) Kamu idarelerinde ve Kanunun ek 5 inci maddesi (tarım sigortası) kapsamında sayılanlar hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan; tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden, bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu muafiyet belgesiyle belgeleyenler ile 65 yaşını dolduranlardan talepte bulunanlar,

j ) Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin ilgili mevzuatının zorunlu kıldığı hâllerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar, sigortalı sayılmazlar.

#### **3.3.4.2.3. Genel Sağlık Sigortası Prim Oranları**

Genel Sağlık Sigortasına tabi olanlar, sunulacak sağlık hizmetleri için belli oranda prim ödemek durumundadırlar. Ayrıca sisteme tabi olmak isteğe bağlı olmayıp, zorunluluk esastır. GSS'nin temel özelliklerinden biri, yüksek gelir gruplarının düşük gelir gruplarını, sağlıklı olanların hasta olanları, bekar olanların aile sahiplerini finanse ettiği ve riskin paylaşıldığı bir sistemdir (Pınar ve Çalışkan, 2010:12). GSS primi kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tabi olanlar için prime esas kazancın % 12,5'idir. Bu primin % 5'i sigortalı, % 7,5'i ise işveren payıdır. Yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanların prim oranı % 12 olacaktır (Egeli, 2009:137).

5510 sayılı Kanununun 60. Maddesi gereğince gereğince; "*Harcamaları, taşınır ve taşınmaz malları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki gelirin kişi başına düşen aylık tutarı, asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar,*" prim ödemeyecekler bunların primlerini devlet ödeyecektir

Bu durumda aylık gelirleri brüt asgari ücretin üçte birinden çok olanlar SGK'ya GSS primi ödeyeceklerdir. Kanununun 80. Maddesine göre ödenecek prim hesabı şu şekildedir:

- ✓ Asgari ücretin üçte birinden asgari ücrete kadar olduğu tespit edilen kişiler için asgari ücretin üçte biri,
- ✓ Asgari ücretten asgari ücretin iki katına kadar olduğu tespit edilen kişiler asgari ücret,
- ✓ Asgari ücretin iki katından fazla olduğu tespit edilen kişiler için asgari ücretin iki katı, üzerinden yüzde 12 oranıyla prim alınacaktır.

01.01.2012 ile 30.06.2012 tarihleri arası ödenecek GSS primleri aşağıdaki gibi olacaktır.

- Aylık geliri, asgari ücretin üçte birinden asgari ücrete kadar olduğu tespit edilenler için,

$$886,50 \text{ TL} / 3 = 295,50 \text{ TL} \times \% 12 = 35,46 \text{ TL}$$

- Aylık geliri, asgari ücretten asgari ücretin iki katına kadar olduğu tespit edilenler için,

$$886,50 \text{ TL} \times \% 12 = 106,38 \text{ TL}$$

- Aylık geliri, asgari ücretin iki katından fazla olduğu tespit edilenler için,

$$886,50 \text{ TL} \times 2 = 1,773 \text{ TL} \times \% 12 = 212,76 \text{ TL}$$

GSS Kanunu sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişilerin de genel sağlık sigortalısı sayılacağını hüküm altına almış ancak bunları prim ödeme yükümlüsü saymamıştır. Dolayısıyla GSS esasında bir aile sigortasıdır. Aileden bir kişi sigortalı ise ailenin diğer fertleri de otomatikman GSS sigortalısı olmakta prim ödemedi

sigortalı olan kişinin üzerinden sağlık yardımı almaktadır (Akcan, 2012).

Kanun, kişinin sigortalı olduğu için aynı zamanda genel sağlık sigortalısı olanların bakmakla yükümlü olduğu kişileri açıkça belirtmiştir. Kanunun 3. Maddesine göre sigortalının, sigortalı sayılmayan veya isteğe bağlı sigortalı olmayan, kendi sigortalılığı nedeniyle gelir veya aylık bağlanmamış olan;

- ✓ Eşi
- ✓ 18 yaşını, lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları ile yaşına bakılmaksızın çalışma gücünü en az %60 oranında yitirdiği tespit edilen (malul sayılan) evli olmayan çocukları
- ✓ Her türlü kazanç ve irattan elde ettiği gelirin asgari ücretin net tutarından daha az olan ve diğer çocuklarından sağlık yardımı almayan ana ve babası

genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişilerdir.

Part-time çalışan işçilerin, daha önce bir yıl içinde 30 gün prim ödemeleri halinde sağlık yardımlarından faydalanma hakkı vardı. Ancak artık kısmi süreli part-time veya çağrı üzerine çalışanlar ile ev hizmetlerinde ay içerisinde 30 günden az çalışan sigortalıların 01 / 01 /2012 tarihinden itibaren eksik günlerine ait genel sağlık sigortası primlerinin 30 güne tamamlamaları gerekmektedir. Raporlu personel için bu şekilde primlerin 30 güne tamamlanmasına gerek yoktur. Ancak bir ayı aşan ücretsiz izinlerde genel sağlık sigortası primlerinin ödenmesi gerekecektir. (Kurt, 2012).

İşsiz kaldığı halde işsizlik ödeneğine hak kazanamayan kişilerden eski adıyla SSK'lı yeni adıyla 4/a sigortalısı olanların işten ayrıldıktan sonra 10 gün daha herhangi bir prim ödemediği GSS'den yararlanmak hakları vardır. Ancak, bu işsizlerin işten ayrılma tarihinden geriye doğru bir takvim yılı için 90 günlük çalışmaları varsa bu süre 10 gün değil 90 gün olarak uygulanacaktır. Daha sonra her ay kendileri gidip gelir durumlarına göre GSS primi ödemek zorundadırlar (alitez.com).

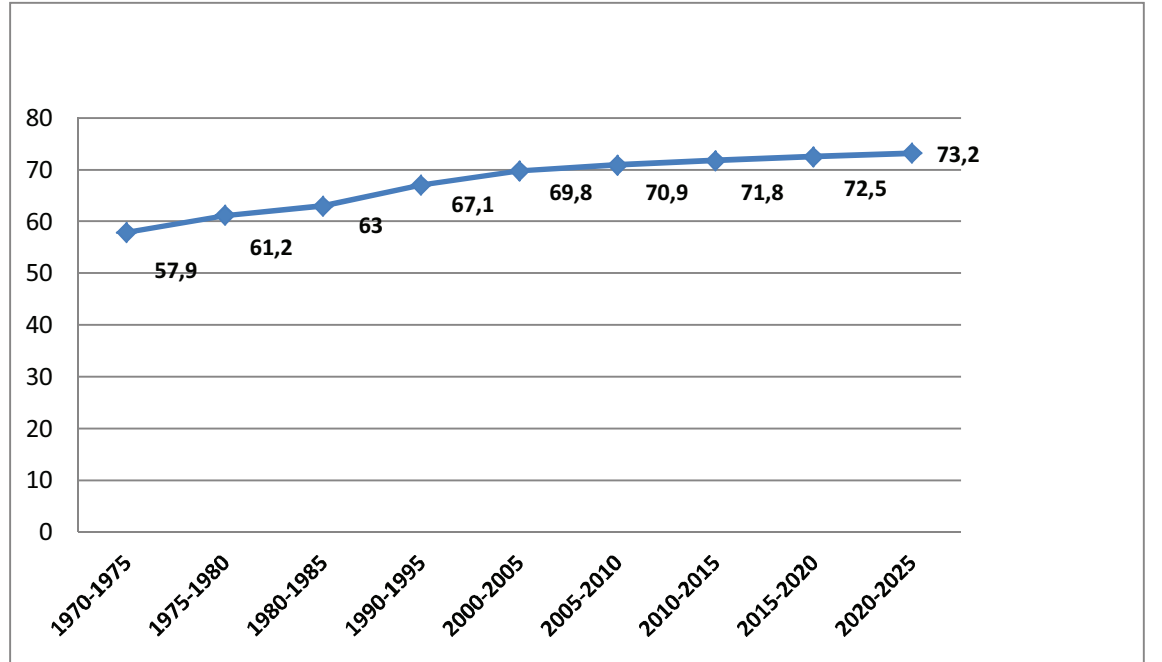
İşsizlik ödeneği ödenen dönem için işsizlerin GSS primleri İŞKUR tarafından SGK'ya ödenmektedir. İşsizlik ödeneği alınan süre 6,8 veya en fazla 10 ay olabilmekte ve süre sonunda bitmektedir. Sürenin bitiminden sonra işsiz iş bulamazsa bu durumda GSS primlerini ödemediği ne kendisi ne de bakmakla yükümlü olduğu

kişilere sağlık yardımı verilememektedir (alitezal.com).

### 3.3.4.3. Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi ve Öneriler

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa birçok konuda çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Kamuoyunda en fazla gündem oluşturan emeklilik yaşı ve prim ödeme gün süresinin artırılmasına yönelik yapılan düzenlemelerdir. Bu duruma başta sendikalar olmak üzere toplumun birçok kesimi “mezarda emeklilik” sloganlarıyla karşı çıkmıştır. Ancak söz konusu yaş artırımını 2036 yılından itibaren kademeli olarak gerçekleştireceği için o günün şartları göz ardı edilmektedir. Çünkü doğuştan hayatta kalma beklentisi, sağlık altyapılarının geliştirilmesi ve tıp alanındaki ilerlemelere paralel olarak artış göstermektedir. Aşağıdaki grafikte Türkiye’de nüfus projeksiyonlarında doğuştan hayatta kalma beklentisi yer almaktadır. Grafiği incelediğimizde 1970’den günümüze kadar geçen süreçte kişilerin yaşam beklentilerinin büyük bir artış gösterdiği görülmektedir. Yapılan projeksiyonda doğuştan hayatta kalma beklentisinin 2010-2015 yıllarında 71,8, 2020-2025 yıllarında ise 73,2 seviyesine çıkacağı öngörülmektedir. Bu beklentiler 2050 yılında daha da yukarılara çıkmaktadır.

**Grafik 3.6: Türkiye’de Doğuştan Hayatta Kalma Beklentisi**



Kaynak: SGK,2007:57

Sistemin fiili olarak idari ve mali açıdan özerkliğe kavuşturulamaması bir diğer eleştiri konusudur. Kurumun başkanı, başkan yardımcısı ve genel müdürler ile ana hizmet birimlerinin sorumluları atama ile görevlendirilmekte, bazı daire başkanlıklarına ise Başkan'ın önerisi üzerine Yönetim Kurulu tarafından atama yapılmaktadır. Kurumun en yüksek karar organı olan Yönetim Kurulu'nun yapısında her ne kadar bürokrasi ve sosyal taraflar arasında eşitlik sağlamış olsa da (5'e 5), oy çokluğu durumunda, başkanın oyunun nitelikli oy sayılmış olması, özerkliği sorgulanır hale getirmektedir. Buna karşın, Genel Kurul yapısında sayısal çoğunluk olarak, sosyal tarafların temsili ağırlıklıdır. Ancak, Genel Kurul karar ve denetim yetkisine sahip değildir. Kurula sadece bir danışma organı niteliği verilmiştir. Dolayısıyla, kurumsal yapılanmaya ilişkin zaafılar, yeni yapıda da sürmektedir (Gökbayrak, 2010,158).

Çelik'e göre, devlet katkısı azalacaktır. Çünkü yeni sistemde devlet, toplam prim tahsilatının dörtte biri oranında sosyal güvenliğe katkıda bulunacaktır. Bu durum ilk anda yükseliş gibi gözükse de uygulamada devlet katkısının düşmesi anlamına gelecektir. Örneğin 2004 yılı verilerine göre üç sosyal güvenlik kurumunun prim tahsilatı 23.4 Milyar YTL'dir. Aynı yıl üç sosyal güvenlik kurumuna yapılan devlet katkısı ise (işsizlik sigortası hariç) 18.8 Milyar YTL'dir. Devlet katkısının tahsil edilen prime oranı % 80'dir. Üç sosyal güvenlik kurumunun toplam giderlerinin %45'i devlet tarafından karşılanmaktadır. Eğer 2004 yılı verilerine reform sonrası devlet katkısı oranı uygulanacak olsa devlet katkısının miktarı 5.5 Milyar YTL'ye düşecekti (2006:58).

Sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemine dair kuruluşlar Sosyal Güvenlik Reformu kapsamı dışında bırakılmıştır. Dolayısı ile sosyal güvenlikte tek çatı Sosyal Güvenlik Reformu ile tam olarak kurulamamıştır. Sosyal Güvenlik Reformu ile sosyal güvenlikte norm ve standart birliğinin sağlanması bakımından önemli adımlar atılmış olmasına rağmen bu birlik sağlanamamıştır. Memur ve kamu görevlileri bakımından istisnai hükümler 5510 sayılı Kanun'da varlığını korumaktadır (Arıcı, 2011:51).

Yeni yasal düzenlemeler ile nüfusun sosyal korumaya en fazla gereksinimi olan, ağırlıklı olarak tarım kesiminde çalışan dar gelirli ve prim ödeme güclüğü çekenler ile bağımsız çalışanlardan prim ödeme gücü olmayanlar kapsam dışı tutulmaktadır.

Ayrıca son yıllarda sayısı hızla artan a-tipik istihdam biçimleri içinde çalışanların ise sosyal korumaları isteğe bağlı sigortalılığa bırakılmıştır (Gökbayrak, 2010:154).

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yeniden yapılandırılması çerçevesinde kayıt dışı istihdamın önlenmesi amacıyla merkezde bir Daire Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik İl ve Merkez Müdürlüklerinde ise “Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Servisleri” oluşturulmuştur. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik, özellikle kurumlar arası veri paylaşımını zorunlu kılacak önemli yetkiler alınmış olup; tüm bankalar ve ilgili kamu idarelerinin işlem yaptıkları kişilerin “kimlik ve mesleki bilgilerini” zorunlu olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirmeleri 5510 sayılı Kanunun 8. maddesinin gereğince sağlanmıştır. Aynı zamanda çalışanların ücretlerinin bankalardan ödenmesi zorunluluğu getirilmiş, 1/1/2009 tarihinden itibaren 10 ve üzerinde işçi çalıştıran işverenler için uygulanmaya başlanmıştır (sguz.org.tr). Ayrıca kayıt dışı çalışmanın en önemli sebeplerinden biri olarak gösterilen yüksek prim maliyetlerinin etkisini ortadan kaldırmak ve istihdamı teşvik etmek için, 5510 sayılı kanunun 81. Maddesi ile Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde ilk kez uygulanacak olan hizmet akdi ile sigortalı çalıştıran özel sektör işverenlerinden, sigortalının malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası priminin 5 puan indirilmesi kararlaştırılmıştır (Göktaş,2008:210).

5510 sayılı Kanun'un yürürlüğünden bu yana geçen süre, Sosyal Güvenlik Reformu'nun kayıt dışı çalışmayı önleyerek sigortalı sayısını artırmaya yönelik etkilerini tespit etme bakımından yeterli olmamakla birlikte, gelişme seyri bakımından bazı ipuçları verebilecek bir süredir. 2001 krizinin 1999 yılında 4447 sayılı Kanun'la getirilen tedbirleri başarısızlığa uğratması gibi, 2008 sonu 2009 ilk yarısında yaşanan ekonomik kriz de 5510 sayılı Kanun'la amaçlanan sigortalı sayısını ve kurum gelirlerini artırma hedeflerini kesintiye uğratmıştır.



**Tablo 3.30: Aktif Sigortalı Sayısındaki Değişim (Bin Kişi)**

Yıllar	4/a	Değişim %	4/b	Değişim %	4/c	Değişim %	Toplam Sigortalılar	Değişim %
2003	6.750	2,85	3.383	1,41	2.155	1,49	12.290	7,1
2004	6.953	3	3.448	1,91	2.151	-0,17	12.553	2,1
2005	7.652	10,05	3.354	-2,73	2.150	-0,07	13.156	4,8
2006	8.582	12,16	3.375	0,63	2.166	0,77	14.124	7,4
2007	9.199	7,18	3.376	0,02	2.188	0,98	14.763	4,5
2008	9.575	4,09	3.260	-3,42	2.205	0,8	15.041	1,9
2009	9.618	0,45	3.236	-0,73	2.241	1,62	15.096	0,4
2010	10.576	9,95	3.337	3,12	2.282	1,83	16.088	6,6

Kaynak: Alper,2011:24

Tablo 3.30'daki veriler, iki önemli sonucu ortaya koymaktadır. Öncelikle prim ödeyen aktif sigortalı sayısındaki artışı belirleyici grup, 4/a kapsamındaki sigortalılardır ve bu statüdeki sigortalı sayısındaki artışa bağlı olarak toplam sigortalı sayısı artacaktır. Kendi adına bağımsız çalışanların (4/b), sayılarının artması bir yana mevcut sayılarını bile korumaları başarı sayılacaktır. Kamudaki küçülmenin en belirgin göstergelerinden birini 4/c statüsündeki sigortalı sayısı göstermekte artan nüfus ve kamu hizmetlerinin çeşitliliğine rağmen sigortalı sayısı adeta sabit kalmaktadır (Alper, 2011:24-25).

Yukarıdaki tablo 3.18'de görüldüğü gibi SSK'nın prim tahsilat oranları %80'lerde, Bağ-Kur'un ise %50'lerde seyretmektedir. Bu duruma çözüm getirmek amacıyla 5510 sayılı Kanun kapsamında birçok kurumla işbirliği protokolleri imzalanmıştır. Böylece geçmiş prim tahsilatının artırılması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede (sguz.org.tr);

- ✓ 4734 sayılı Kanun kapsamında idarelerce yapılan ihale sözleşmelerine ilişkin bilgilerin, Kamu İhale Kurumu tarafından sağlanacak web servisi aracılığıyla yapılacak sorgulama sonucunda SGK ile paylaşımının sağlanması amacıyla Kamu İhale Kurumu,
- ✓ Sermaye Piyasası Kanununun 10/A maddesi uyarınca, kayden izlenen kıymetlerin (hisse senedi, yatırım fonu katılma belgesi, özel sektör tahvili vb...) üzerine haciz konulmasını teminen, SGK yetkili personelince elektronik

ortamda sorgulaması yapılarak sonuçlarının yine elektronik ortamda bilgi transferi olarak gerçekleştirilmesinin sağlanması amacıyla İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş.,

- ✓ 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununun 17. maddesinin ikinci fıkrası gereği muafiyet sınırını aşan kısmı ile sınırlı olmak kaydıyla; bireysel emeklilik fon katılım paylarına haciz konulmasını teminen, Kurumumuz yetkili personeline elektronik ortamda gönderilen bilgilerin sorgulaması yapılarak sonuçlarının yine elektronik ortamda geri dönmesini sağlamak üzere İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Takas ve Saklama Bankası A.Ş.,
- ✓ Türk Patent Enstitüsü bünyesinde bulunan patent sicilinde kayıtlı olan marka, patent, faydalı model ve tasarım başvuru sahiplerinin elektronik ortamda sorgulamasının yapılmasını teminen SGK'ya görüntüleme amaçlı veri tabanı açılmasını sağlamak üzere Türk Patent Enstitüsü,

ile protokoller imzalanmıştır.

2008 yılı Ekim ayında yürürlüğe giren yukarıda bahsedilen değişikliklerin emeklilik sistemi üzerine etkilerini kısa vadede görülmesi mümkün değildir. Bağlanacak aylıklarda kazanılmış haklar korunduğu için reformun ilk yıllarında reform öncesi kurallar ağırlıklı olarak uygulanacaktır. Emeklilik yaşının 2036'da devreye girecek olması ve aylık bağlama unsurlarının etkilerinin reformla tasarlanan sistemde geçen süreye bağlı olarak artacak olması, aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi reformun etkilerinin uzun dönemde ortaya çıkmasına neden olacaktır.

**Tablo 3.31: Emeklilik Sisteminin Açık Projeksiyonu (%GSYİH)**

	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2055	2060	2065	2070	2075
<b>Reform Yapılmaması Durumu</b>	3.6%	3.3%	3.2%	3.1%	3.2%	4.8%	5.7%	6.0%	6.2%	6.4%	6.5%	6.7%
<b>Reform Sonrası Durum</b>	3.3%	2.7%	2.3%	2.0%	1.3%	0.7%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%

**Kaynak:** Birinci Yılında Sosyal Güvenlik Reformunun Değerlendirilmesi, <http://www.sguz.org/tr/html/109> (05.10.2011).

Yukarıda da ifade edildiği gibi sosyal güvenlik sisteminin en önemli sorunları; işsizlik ve kayıtdışıdır. Bu sorunların çözümü ise, doğru ve istikrarlı makroekonomik politikaların izlenmesi ile mümkündür. Bu çerçevede, finansman krizini aşmak bakımından öncelikle şu tedbirler gerekli görülmektedir (DPT, 2007:70).

- ✓ Sosyal güvenlik sisteminde kayıtdışılığın önlenmesinde etkili olacak finansman yöntemleri belirlenmelidir. 2005 Yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, istihdam edilen işgücünün yüzde 50,1'i bir sigorta kuruluşuna tabi değildir. Kayıtdışı çalışanların kayıt altına alındığı düşünüldüğünde dahi sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununun önemli ölçüde giderileceği görülmektedir. Ancak sorun sadece kayıt altına almak değil, sosyal sigorta mantığına aykırı ve gelir gider dengesini bozucu düzenlemelerin getirilmesinde de kendini göstermektedir.
- ✓ Etkin bir gelir-gider yönetimi oluşturulmalıdır. Geçmiş dönemde, prim karşılığı olmadan yapılan ödemeler, sistemin finansman dengesini bozucu etki yapmıştır. Sosyal güvenlik sisteminde ulusal düzeyde oluşturulacak bir gelir gider yönetimi kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlayacağı gibi sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler için de yeni kaynak kullanımına yol açacaktır. Etkin gelir gider yönetiminin sağlanmasında başarılı olunması, sosyal güvenlik kuruluşları arasında sağlıklı ve tam bir eşgüdümün sağlanmasıyla mümkündür.
- ✓ Sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı özel sigortacılık teşvik edilmelidir. Sosyal güvenliği tamamlayıcı sistemlerin teşviki, hem sosyal güvenlik sisteminde nitelik bakımından gelişme yaratacak hem de toplam tasarrufların artmasına yardım ederek makroekonomik istikrarın sağlanmasına ve kamunun borçlanma maliyetini düşürerek yatırımların artmasına ve işsizlik ile yoksulluğun azaltılmasına hizmet edecek bir itici güç oluşturacaktır.

## SONUÇ

Sosyal güvenlik, bireyleri maruz kaldığı riskler karşısında korumayı ve bireylerin diğer insanların yardımına ihtiyaç duymadan, insan onuruna yaraşır asgari bir hayat standardına kavuşturulmalarını ifade eder. Sanayi devrimi sonrasında ortaya çıkan yeni ekonomik düzen sosyal güvenliğe olan ihtiyacı önemli ölçüde artırmıştır. Bunun sonucunda ilk sosyal güvenlik uygulaması olarak iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası, sosyal risklerinin zararlarını telafi etmek amacıyla, Almanya'da Bismarck tarafından yürürlüğe konulmuştur. Alman sosyal sigortaları sistemi zaman içinde diğer Avrupa ülkeleri tarafından model olarak kabul edilmiştir.

Sosyal devletin gereği olan sosyal güvenliğin amacı toplumdaki ekonomik eşitsizlikleri azaltmak, sosyal adaleti sağlamak ve böylece bireylere insan onuruna yaraşır bir hayat sürmeleri için gerekli olan altyapıyı hazırlamaktır. Sosyal güvenlik bu amaçları gerçekleştirmek için sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigorta ve özel sigorta araçlarından yararlanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin esas yöntemini oluşturan sosyal sigortalar, mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik tehlikelerden dolayı geliri ya da kazancı devamlı veya geçici olarak kesilmiş ya da azalmış bulunan bireylerin ihtiyaçlarını karşılayan ve devlet güvencesine dayalı zorunlu bir sistemdir. Bu bağlamda sosyal sigortaları, devlet tarafından organize edilmiş ve zorunluluk esasına dayanan, çalışan nüfusu malullük, ölüm ve işsizlik gibi tehlikelere karşı koruyan, bir sigorta olarak değerlendirebiliriz. Dolayısıyla sosyal sigortalar, çalışanların maddi katkılarıyla gerçekleştirildiği için primli sosyal güvenlik rejimi içerisinde kabul edilmektedir. Neticede sosyal sigorta kapsamına dahil olmak, bireyin istek ve iradesine bağlı olmayıp, esasen zorunludur.

Sosyal sigortaların finansmanını genel olarak işçi ve işverenlerden alınan primler, devlet katkısı ve vergiler oluşturmaktadır. Finansman kaynaklarından edilen bu gelirler hak sahiplerine yeniden dağıtılırken kapitalizasyon, dağıtım ve karma yöntem olmak üzere üç farklı teknikten yararlanılmaktadır. Fon biriktirme de denilen kapitalizasyon yöntemi, ileride doğabilecek olan riskler için bir fon oluşturulması esasına dayanan ve bu çerçevede malullük, yaşlılık ve ölüm gibi uzun vadeli sigorta kollarına uygun düşen bir finansman yöntemidir. Fon biriktirme yönteminde toplanan

primler aynı dönemde yardım şeklinde dağıtılmayıp fonda çeşitli yollarla değerlendirilmektedir. Dağıtım yöntemi ise, belirli bir yılın gelirlerinin yine o yıl giderlerine tahsis edildiği ve yılı yılına finansman olarak da adlandırılan bir yöntemdir. Burada esas olan, belirli bir dönem gelirleri ile o dönem giderleri arasında dengenin kurulabilmesidir. Karma yöntem ise, diğer her iki tekniğin bazı nitelikleriyle bir arada kullanıldığı sistemdir.

Ülkemizde SSK ve Bağ-Kur'un finansmanı 4447 sayılı Kanun'a kadar kapitalizasyon yöntemi ile yapılırken Emekli Sandığı'nın finansmanı ise dağıtım yöntemiyle yapılmaktaydı. Ancak 1999 yılında hayata geçirilen 4447 sayılı kanundan sonra her üç kurum da dağıtım yöntemini benimsemişlerdir.

Sosyal yardımlar, "Toplumda yoksul veya muhtaç durumda bulunan kişi veya gruplara yönelik olarak ekonomik ve sosyal amaçla yapılan her türlü maddi destek" olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere sosyal yardımlar, muhtaç durumda olan ve sosyal güvenliğin diğer yöntemlerinin kapsamı dışında kalan bireylere yöneliktir. Bu bağlamda, yoksulların korunmasını temin eden sosyal yardımlar, aynı zamanda toplumsal düzeni de sağlayarak, ortaya çıkabilecek muhtemel sosyal sorunların bertaraf edilmesine katkı sağlayacaktır. Ülkemizdeki sosyal yardım hizmetlerinin büyük bölümü, 1986 yılına kadar üç önemli kuruluş tarafından yürütülmüştür. Bunlar; Türkiye Kızılay Derneği, Darülaceze Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumudur. Daha sonra sosyal yardımlaşma konusuna kaynak ayrılarak kalıcı çözümler getirmek amacıyla, 3294 sayılı Yasa ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

Sosyal hizmetler ise; kişi, grup ve toplumlara sosyal, ruhsal ve fiziksel yönlerden, olanaklar çerçevesindeki en yüksek refah düzeyine ulaşabilmeleri için yardım yapılmasıdır. Sosyal yardımlardan yararlanmada bir muhtaçlık, yani yeterli geçim kaynaklarına sahip olmama durumu söz konusudur. Ancak sosyal hizmetlerden yararlanmada böyle bir zorunluluk söz konusu değildir. Yeterli geçim kaynağına sahip olursa bile, sosyal hizmet talebinde bulunulabilir.

Sosyal güvenlik sistemlerinde yaşanan finansman krizlerinin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılıklar göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde, ortalama yaşam beklentisinin artması, doğum oranının düşmesine bağlı olarak yaşlı nüfusun

hızla artması sağlık harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Örneğin Avrupa’da orta yaş grubunda bulunanların toplam nüfus içindeki oranı 2000 yılında yüzde 38 iken bu oranın 2050 yılında yüzde 59’a çıkacağı tahmin edilmektedir. Bir başka araştırmada Birleşmiş Milletlerin yaptığı projeksiyona göre 2005 yılında 73,8 olan yaşam beklentisi 2050 yılında 81’e yükselecektir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise enflasyon, işsizlik, gelir dağılımında meydana gelen adaletsizlikler, kayıtdışı ekonomi, emeklilik sistemlerindeki kamu hakimiyeti ve popülist yaklaşımlar, idari örgütlenme ve yönetimden kaynaklanan sorunlar gelirlerin azalmasına ve giderlerin artmasına yol açmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelerde görülen demografik sorunlarla henüz karşı karşıya kalmamışlardır. Ancak, bu ülkelerde de gelişmiş ülkelerdeki kadar olmasa da demografik sorunların başlaması beklenmektedir. Şöyle ki Afrika’da 2000-2005 yılları arasında yaşam beklentisi 49.1 iken, tahminlere göre 2045-2050 yılları arasında bu rakam 65.4’e yükselmektedir. Daha geniş açıdan baktığımızda az gelişmiş bölgelerde 63.4 olan yaşam beklentisi 2050 yılında 74’e çıkacağı tahmin edilmektedir.

Türkiye’de ise sosyal güvenlik sisteminin yapısı ve sorunları 1990’lı yılların başlarından itibaren kamuoyu önünde yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönemde TOBB ve TÜSİAD sosyal güvenlik sistemi hakkında raporlar yayınlamışlardır. Sistemin sorunlarını yapısal ve finansal sorunlar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Yapısal sorunlar başlığı altında, erken emeklilik, kurumlar arası norm ve standart farklılığı, toplanan fonların verimsiz değerlendirilmesi, kayıt dışı istihdam, sürekli çıkan af yasaları ve sistemin idari ve mali açıdan özerk olmamasını sayabiliriz. Bu yapısal sorunlar zamanla sistemi sürdürülebilirlik noktasında sıkıntıya düşürmüş ve finansla sorunları beraberinde getirmiştir. Örneğin 2002 yılında aktif – pasif dengesi 2,04 iken 2010 yılında 1,84’e düşmüştür. Primlerin tahsilat oranlarına baktığımızda, 2009 yılında 4/a kapsamında (SSK) tahakkuk eden primlerin %87’si tahsil edilebilirken bu oran 4/b’lerde (Bağ-Kur) %51’e kadar düşmüştür.

Sosyal güvenlik kurumlarının finansman açıkları düzenli bir seyir izleyerek sürekli artış göstermiştir. Günümüzde, sosyal güvenlik kurumunun en önemli sorunu, gelirlerinin giderlerini karşılayamamasıdır. Örneğin, 1998 yılında yaklaşık 1,5 Milyar TL (eski parayla 1,5 katrilyon) olan bütçe açığı, 2005 yılı sonu itibariyle yaklaşık 23

Milyar TL'ye yükselmiştir. 2010 yılında ise bu rakam 55 Milyar TL'ye kadar çıkmıştır. Bu açıkların kapatılması amacıyla genel bütçeden yapılan transfer tutarının GSYİH'ya oranı 1998 yılında yüzde 2,13 iken, bu oran 2005 yılında yüzde 3,59'a yükselmiştir. 2010 yılsonu itibariyle de yüzde 5 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılından başlayarak günümüze kadar yapılan bütçe transferlerinin toplam miktarı yaklaşık olarak 300 milyar TL'yi bulmaktadır. 1990 yılların başlarında uygulanan popülist yaklaşımların, gelecek kuşaklar üzerinde ne kadar ağır bir yük bıraktığı bu kaynak transferlerinden daha net anlaşılmaktadır. Gelir-Gider dengesini kuramayan Sosyal Güvenlik Kurumları bütçeden gerçekleşen transferlerle ayakta kalmaktadır. Söz konusu transferlerin bütçe üzerindeki yükü giderek artmakta, yatırımlara ve diğer verimli alana yönlendirilebilecek kaynaklar açıkların karşılanmasında kullanılmaktadır.

Günümüzde, gelişmiş ülkelerde görülen nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesi gibi demografik kökenli bir sorun henüz yoktur. Ancak nüfus projeksiyonlarına baktığımızda Türkiye'nin hızla yaşlanmakta olduğunu görmekteyiz. 2012 yılında 65 yaş üstü nüfusun 0-64 yaş arası toplam nüfusa oranının %7'ye, 2039 yılında %14'e çıkacağı öngörülmektedir. Yaşlı nüfusun, toplam nüfus içindeki payının %7'den %14'e çıkması Fransa'da 115 yıl, ABD'de 75 yıl, Batı Almanya'da ve İngiltere'de 45 yıl sürmüştükten, Türkiye'de bu orana 27 yılda ulaşılacaktır.

Sorunların tespiti ve çözüm önerileri için 1996 yılında ILO uzmanlarına sosyal güvenlik raporu hazırlanmıştır. Bu rapora göre sistemde reform yapılmadığı takdirde, 1995 ile 2050 arasında SSK'nın açığı GSYİH'nın % 1.21'inden % 7.48'e, Emekli Sandığındaki açık GSYİH'nın % 0.53'ünden % 1.83'üne yükselirken, Bağ-Kur'un açığı, GSYİH'nın % 0.07'inden % 0.75'ine çıkacağı, böylece üç kuruluşun toplam açığının GSYİH'nın % 1.8'inden % 10.1'ine yükseleceği öngörülmüştür.

Bu raporunda etkisiyle 1999 yılında 4447 sayılı kanun hayata geçirilmiştir. Bu kanun ile birlikte sosyal sigorta parametreleri yeniden düzenlenmiş, sosyal güvenlik kurumlarının reform öncesi açıklarının daha fazla artmaması amaçlanmıştır. Kanun ile emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş, kayıtdışı istihdamın önlenmesine yönelik önlemler getirilmiştir. İşsizlik Sigortası uygulaması hayata geçirilmiştir.

Yasanın etkilerinin görülmeye başlandığı ilk aylarda SSK ve Bağ-Kur'un finansman yapılarında bir iyileşme gözlenmiş ve sosyal güvenlik açıklarının GSYİH'ya oranı 2000 yılında %1,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin etkisiyle ekonominin genelinde yaşanan daralma, aktüeryal dengelerin yeniden bozulmasına neden olmuştur.

Bir sonraki aşamada, kamu emeklilik programlarını tamamlayıcı nitelikte olan ve 2003 yılında yürürlüğe giren 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu hayata geçirilmiştir. Sosyal güvenlik sisteminin üçüncü ayağı olarak kurgulanan bireysel emeklilik sistemi, gönüllülük esaslı ve özel sektörün öncülüğünde fonlama yöntemiyle çalışan bir modeli öngörmüştür. Henüz daha çok yeni sayılan sistemde 2010 itibariyle 2 Milyon civarında katılımcı mevcuttur ve fon miktarı 10 Milyar TL seviyesindedir.

Sistemin idari yapısını esastan değiştiren 20.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı Kanunla Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'un tüzel kişilikleri sona erdirilerek, bu kurumları tek çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Bu çerçevede SSK'lılar 4/a, Bağ-Kur'lular 4/b ve Emekli Sandığı'nda bulunanlar 4/c kapsamına alınmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumu, mevcut sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan sigorta programları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bu kurumlar arasında ortak veri tabanının oluşturulması, bunların aktüeryal ve mali durumlarının izlenmesini amaçlamaktadır. 5502 sayılı Kanun çerçevesinde sosyal güvenlik sisteminin tek bir kurumsal çatı altında toplanması mevcut farklılık ve eşitsizlikleri azaltarak daha etkin ve verimli çalışabilme olanağı oluşturabilecektir. Çünkü önceden Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş iken, SSK ve Bağ-Kur Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlıydılar.

Çalışanların sosyal sigorta ve sağlık sigortasına ilişkin hak ve yükümlülüklerini baştan aşağı değiştiren ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunuyla eş zamanlı olarak uygulamaya konulması planlanan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, bazı madde ve hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve iptal edilen madde ve hükümlerin yerine yeniden yasal düzenlemeler yapılması nedeniyle 01.10.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun



ile birlikte prim ödeme gün sayısı ve emeklilik yaşı artırılmıştır. Kurumun gelirlerini artırmaya, giderlerini kısımaya yönelik pek çok düzenleme yapılmıştır. 2036-2048 yılları arasında kademeli olarak 65'e yükseltilecek emeklilik yaşı, arttırılan prim ödeme gün sayısı, azalan aylık bağlama oranları, yeni sağlık sisteminde prim ödeme zorunluluğu, sistemin gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemelerdir. Sistemin gelirlerini artırıcı önemli bir başka düzenleme de devlet katkısı uygulamasıdır. Devlet, toplam prim tahsilatının dörtte biri oranında sosyal güvenliğe katkıda bulunacaktır.

Kanunun kabulünden bu yana 3 yıl geçmiş olmasına rağmen hala gazete ve televizyon haberlerinde, prim gün sayısı ile ilgili tartışmalarda 4/a kapsamında bulunanların asgari prim ödeme gün sayısının 9000'e çıkarıldığına ilişkin ifadeler kullanılmaktadır. Bu tam olarak doğru bir ifade değildir. Çünkü kanunun yürürlük tarihinde ilk defa işe girenler için 7100 günden başlamak üzere her yıl 100 gün arttırılmak suretiyle 2027 yılında işe giren sigortalılara 9000 gün olarak uygulanacaktır. Yani asgari prim ödeme gün sayısı, 2008-2028 yılları arasında her yıl 100 gün artacaktır. Örneğin, 2011 yılında ilk defa sigortalı olan birinin emekli aylığına hak kazanabilmesi için prim ödemesi gereken asgari gün sayısı 7400 olacaktır.

5510 sayılı Kanunla birlikte sağlık hizmetlerinin sunumunda büyük ölçüde norm ve standart birliği sağlanacak olması, önemli bir gelişmedir. Yoksul vatandaşların sağlık sigortası primlerinin devlet tarafından karşılanacak olması; anne ya da babasının prim borcu olup olmadığına ya da diğer yükümlülükleri yerine getirip getirmediğine bakılmaksızın, 18 yaş ve altındaki çocuklara prim ödeme zorunluluğu olmaksızın sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı veriliyor olması, olumlu düzenlemelerdir.

Ancak sosyal güvenlik kurumu idari ve mali açıdan tam olarak özerkliğe kavuşturulmamıştır. Karar organı olan Yönetim Kurulu 10 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulunun beş üyesi hükümet kanadını temsil etmektedir. Başkan üçlü kararname ile atanmaktadır. Oyların eşitliği durumunda müşterek kararnameyle atanan başkanın oyu nitelikli oy sayılması özerkliği sorgular hale getirmiştir. Kurumda işçiler, işverenler, emekliler, kamu çalışanları ve serbest çalışanlar birer kişi ile temsil edilmektedir.

Mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarının lağvedilmesi ve bunların yerine tek bir kurumun oluşturulması sosyal güvenlik sistemimizi derinden etkileyecektir. Öncelikle tek bir bakanlık çatısı altında kurumun faaliyetlerini sürdürmesi önemli bir adımdır. Böylece farklı bakanlıklar kapsamında kurumlar arası farklı uygulamalar önlenmiş olacaktır. Öte yandan, çok sağlam bir kayıt sisteminin kurulması, ileri teknolojik altyapı ve uzman kadroya sahip olması koşuluyla kurum kendisinden beklenen hizmetleri daha etkin, kolay erişilebilir ve öncesine göre daha ekonomik sunabilir. Çünkü önceki dönemde söz konusu olan her bir kurumun merkez ve taşra teşkilatı yerine artık tek bir kurumsal yapılanma mevcuttur. Bu haliyle kamuda tasarruf amacına da katkıda bulunabilir.

Devlet sürdürülebilir bir sosyal sigorta sistemi için vatandaşların sisteme girmelerini olabildiği kadar zorlamalıdır. Sosyal yardıma muhtaç durumda olanların dışındaki kişiler olabildiği kadar sigortalı yapılmaya çalışılmalıdır. Prim ödeyen aktif sigortalı sayısını artıran her uygulama sosyal güvenlik sisteminin gelirlerini artırıcı bir etki yapacaktır. Çalışanları sisteme dahil etmek ve kayıt dışılığı önlemek için ciddi politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda prim oranlarını makul bir düzeye indirerek prim gelirlerini artırmak gerekir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, İ. Attila, İ. Kitapçı (2008), “Sosyal Güvenliğin Demografik Boyutu: Türkiye’deki Emeklilik Sisteminde Değişim”, **Maliye Dergisi**, Sayı:154, s.77-98.
- AKYILDIZ, Hüseyin (1999),”Dünyada Sosyal Güvenlikte Alternatif Reform Arayışları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 14, Sayı: 2, s.197-214.
- AK, M. Zeki, Şükrü Cicioğlu (2006), “Sosyal Güvenlik Sistemin Yeniden Yapılandırılması Gereği ve Reform Paketi”, e-akademi Hukuk, Ekonomi Ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 54.
- AKCAN, Şerif (2012), “Çalışanın Dünyası”, **Türkiye Gazetesi**, 15 Ocak.
- AKTUNA, Serdar (2009), “Sosyal Güvenlik Reformunu Gerektiren Sebepler ve Reformun Getirdikleri”, **Tekirdağ Yorum Dergisi**, Ocak-Mart, s.26-28.
- ALCEYLAN, Çetin (2007), “Sosyal Güvenlik Açıkları ve Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik Sistemimiz”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 26, s.70-84.
- ALPAR, M. Bülent (2000), “ILO Sosyal Güvenlik Nihai Raporu ve Gerçekleşen Değişiklikler”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:5, Sayı:4, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/5412.pdf> (30.07.2011).
- ALPAR, M. Bülent (2003), “İşçi Sağlığı ve İş güvenliği ve Çalışma Ortamı Hakkında 155 Sayılı ILO Sözleşmesi İşe İlgili Çalışma Hayatı Mevzuatı”, **Kamu-İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, cilt:7,sayı:2, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7246.pdf> (30.07.2011).
- ALPER, Yusuf (2003), **Sosyal Sigortalar**, 4. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ALPER, Yusuf (2008), “ABD Sosyal Güvenlik Sistemi Model Olabilir mi?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, s.4-31.
- ALPER, Yusuf (2011), “Sosyal Güvenlik Reformu ve Finansmanla İlgili Beklentiler”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, ss.7-47.
- ALTAŞ, Gökben (2010), “Özel Emeklilik Sistemleri”, **Sermaye Piyasasında Gündem**, Sayı:96, s.8-32.
- ARICI, Kadir (1997), **Avrupa Birliği Sosyal Güvenlik Hukuku**, Kamu-İş Sendikası, Ankara.
- ARICI, Kadir (2011), “Sosyal Sigorta Sisteminin Kara Deliği: Sigortalı Sayılmayanlar Düzenlemesi (5510 Sayılı SSGSSK m.6)”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, s.48-61.
- ARAS, Ahmet (2009), “Fransa ve Almanya’daki Sosyal Güvenlik Kurumları ve Yapılanmalarındaki Önemli Bazı Hususlar”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:12, Sayı:64, s7-12.

- AYDIN, Ufuk (1998), “Sosyal Güvenlikte Özelleştirme Sebepler ve Uygulamaları”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:12, Sayı:4, s.4-15.
- AYHAN, Abdurrahman (1987), “Sosyal Sigorta ve Özel Sigorta Arasındaki İlişki ve Farklara Genel Bir Bakış”, **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, cilt5, sayı 1, s.397-413, <http://kybele.anadolu.edu.tr/> (27.07.2011).
- BALCI İZGİ, Berna (2008), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:16, s.85-106.
- BAŞTERZİ, Fatma (2006), **Yaşlılık Sigortası (Normların Uyumlaştırılması ve Yeniden Yapılandırma Açısından)**, Tisk Yayınları No:275, Ankara.
- BİLGİLİ, Özkan (2008), **Yeni Sosyal Güvenlik Uygulaması(5502 ve 5510 Sayılı Kanunlara Göre Açıklamalı, Örnekli, Karşılaştırmalı)**, Ankara SMMM Odası, Ankara.
- BİLGEBAY, Salih Kıvanç (2006), Sosyal Refah Devletinin Bir Unsuru Olarak Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BİRLEŞİK METAL-İŞ (2002), **Sosyal Güvenlik**, Birleşik Metal-İş Yayınları, İstanbul.
- BULUT, Nihat (2003), “Küreselleşme Sosyal Devletin Sonu mu?”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/282/2573.pdf> (07.05.2011).
- CANIKLIOĞLU, Nurşen (2006), “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Kısa Vadeli Sigorta Kollarına İlişkin Hükümlerinin Kısa Bir Değerlendirilmesi”, **İşveren Dergisi**, Aralık, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1567&id=83](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1567&id=83), (15.10.2011).
- CEYLAN, Cevdet (2008), “Sosyal Güvenlik Reformuna Bardağın Dolu Tarafından Bakmak”, **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:86, s.229-239.
- ÇALGAN, A. Talha (2007), Türkiye’de İstihdam Üzerindeki Mali Yükler ve İstihdama Etkileri, Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- ÇELİK, Faik(2007), “Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan IMF Programları ve Refah Devleti Anlayışı”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt:4, Sayı 2, s.1-16.
- ÇELİK, Aziz (2006), “Sosyal Güvenlik Reformunun Gerekçeleri ve Gerçekler”, **Tes-İş Dergisi**, Kasım, s.53-59.
- ÇIMRIN KÖKALAN, Füsun (2009), “Küreselleşme, Neo-Liberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 23, s.195-203.
- ÇINAR, Tayfun (2004), “Polonya” **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Yayına Hazırlayan: Nuray E. Keskin, AÜ SBF Kayaum Yayını, Ankara.

- DANIŞOĞLU, Emel (2002), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Yenilenme İhtiyacı”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, s.219-227, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/danisoge.pdf> (14.09.2011).
- DEMİRÇİ, L.İhsan (2006), “Sosyal Güvenlik Reformu”, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**, Sayı: XXII, [http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-ekonomik-sorunlar-\\_agustos-2006\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-ekonomik-sorunlar-_agustos-2006_.tr.mfa) (04.09.2011).
- DEMİRLİ, Yunus (2011), **Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Reformları ve Türkiye’de Gelir Üzerinden Alınan Vergiler Açısından Değerlendirme**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2011/412, Ankara.
- DİLİK, Sait (1980), "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Hizmetler Arasındaki İlişkiler", **SBF Dergisi**, Ankara Üniversitesi, Cilt:35, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/445/4995.pdf> (11.10.2010)
- DİLİK, Sait (1992), **Sosyal Güvenlik**, Yüksek Öğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- DİLİK, Suat (2004), “Sosyal Güvenliğin Finansmanında Yansıma Olayı –Primler ve Devlet Katkıları-, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:7, Sayı:4, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/742.pdf> (05.09.2011).
- DPT (2001), **Sekizinci Kalkınma Planı Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No:2592,Ankara
- DPT (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No:2729,Ankara
- DURDU, Zafer (2009), “Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 22,s.37-50.
- DÜNYA ÇALIŞMA RAPORU (2000), “Değişen Dünyamızda Gelir ve Sosyal Güvenlik”,<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/publ/wlr2000.pdf> (06.11.2011).
- EGELİ, Haluk (2009), **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, Altın Nokta Yayınları, İzmir.
- EGELİ, Haluk, A. Özen (2009), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Reform Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:12, Sayı:142, <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/10a/01.htm> (07.10.2011).
- ERDOĞAN, Özcan (2011), “Kayıtlı İşçi Ücretlerinde Vergi Kaçaklarını ve Sosyal Güvenlik Primi Kaçaklarını Önlemek Amacıyla Sendikalara Üyeliğin Özendirilmesi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:9, Sayı:1, ss.37-59.

- ERYİĞİT, Süleyman (2004), “ Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nin Sorunları ve Çözüm Arayışları”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:7, Sayı:4, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/746.pdf> (08.10.2011).
- EVYAPAN, Rafet (1999), “Atatürk ve Sosyal Devlet”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Sayı:43, s.253-282.
- GÖKBAYRAK, Şenay (2010a), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:25, s.141-164.
- GÖKBAYRAK, Şenay (2010b), **Refah Devletinin Dönüşümü ve Özel Emeklilik Programları**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- GÖKBUNAR, A. Rıza, Emre Koç (2009), “Demografik Değişimlerin Sosyal Güvenlik Kurumlarına Etkisi ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarının Mali Yapısının Analizi”, **Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, s.15-34.
- GÖKBUNAR, Ramazan, H. Özdemir, A. Uğur (2008), “Küreselleşme Kıskaçındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt:9, Sayı: 2, s.158-173.
- GÖKÇE, Deniz (2008), “Arjantin Christina’ya Kurban!”, **Akşam**, 28 Ekim.
- GÖKTAŞ, Murat (2008), “Sosyal Güvenlikte Üçlü Finansman Sistemi: Sigorta Primlerine Devlet Katkısı”, **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı: 89, s.209-218.
- GÜL, Songül Sallan, (2004), **Sosyal Devlet Bitti, Yaşamın Piyasa!**, İstanbul, Etik Yayınları.
- GÜLCAN, Erhan (2006), Avrupa Birliği’nde Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Karşılaştığı Sorunlar ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÜMÜŞ, Erdal (2010), “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, <http://www.setav.org/Ups/dosya/44645.pdf> (15.05.2011).
- GÜNAY, Ayşe (2007), **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/375,Ankara,
- GÜNDÜZ, Ömer (2006), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kurumlarını Birleştirme Analizi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- GÜNEŞ, İsmail, S. Yakar (2004), “Sosyal Sigorta Finansman Yöntemleri ve Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarının Finansman Yöntemlerinin Değerlendirilmesi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, sayı:2, cilt13, s.127-142.

- GÜRBÜZ, A. Osman, S. Ekinci (2003), “Bireysel Emeklilik Sistemi ve Sermaye Piyasalarında Beklenen Etkiler”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, sayı:1, Cilt:XVIII, s.205-228.
- GÜZEL, Ali, A. Rıza OKUR (2003), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 9. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul.
- GÜZEL, Ali (2005/4), “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, sayı 7, s.61-76.
- GÜZEL, Ali, A. Okur, N. Caniklioğlu (2008), **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 11. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul.
- HEPER, Fethi, A. AK, (2008), “Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Sosyolojisinin Kayıt Dışılığı Belirlemedeki Önemi”, **23. Maliye Sempozyumu**, Hacettepe Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Ankara.
- ILGIN, Yılmaz (2002), “Kayıtdışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum”, **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, s.145-155, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil.pdf> (14.09.2011).
- İPEK, Zafer Haluk (2007), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Açıklarının Kamu Maliyesi Üzerindeki Yükü (Reformlar Bağlamında), Basılmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KABATAŞ, Yaşar (2007), “Sosyal Güvenlik Reformunda Son Durum”, **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:79, s. 57-74.
- KARA, Bülent (2009), “Sosyal Devletten Küresel Devlete: Türkiye’de Kamu Çalışanları ve Temel Haklar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, s.369-386.
- KOÇ, Muzaffer (2004a), **Sosyal Güvenlik Sisteminin Tarihi Gelişimi ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi**, Ofis Matbaacılık, Malatya.
- KOÇ, Muzaffer (2004b), **Sosyal Güvenlik Sisteminin Ekonomik Büyüklüklerle İlişkisi**, Ofis Matbaacılık, Malatya.
- KORKMAZ, Esfender (2007), **Sosyal Güvenlikte Yeni Yaklaşım:Bireysel Emeklilik**, İTO Yayın No:2006-21, İstanbul.
- KURT, Resul (2007), “ Sosyal Güvenlik Açıkları İle SSK Prim İndiriminin Ekonomiye Etkileri”, **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı:84, s.241-248.
- KURT, Resul (2008), “Reformdan Sonra Prim Oranları Nasıl Olacak?”, **Dünya Gazetesi**, 24 Ekim.
- KURT, Resul (2012), “Kimler GSS Primi Ödeyecek?”, <http://www.haber7.com/haber/20120119/Kimler-GSS-Primi-odeyecek.php> (19.01.2012)
- MAKAS, Recep (2006), “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu”, **Tes-İş Dergisi**, Kasım, s.60-65.

- ORAL, A. İlhan (2002), **Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kapsamında Sağlık Sigortası Uygulamaları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir
- OKUR, Ali Rıza ve H. Laçiner (2006), “Reform Sonrasında Yaşlılık Aylığı Koşulları”, **Tes-İş Dergisi**, Kasım, s.66-75.
- ÖNER KAYA, Emine (2011), “Yoksullar İçin Sosyal Güvenlik: Mikro Sigorta”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:35, s.202-220, <http://www.esosder.org/?sayfa=dergelist&sayi=35> (28.10.2011).
- ÖZDEMİR, Süleyman (2007), **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, 2. Baskı, İTO, İstanbul.
- ÖZSUCA, Şerife (2003), “Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt:58, Sayı:2, s.133-152.
- ÖZTÜRK, Ercüment (2005), “Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:56, s91-101.
- PEKER, Ayşe (1997), “Sosyal Güvenlik Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri”, <http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/9703tur.pdf>, 14.06.2011
- PINAR, İbrahim, Ö. Çalışkan (2010), **Açıklamalı - İçtihatlı Genel Sağlık Sigortası Sağlık ve Tedavi Yardımı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- RICHARDSON, J. Henry (1970), **İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik**, Çev., Turan Yazgan, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- ŞAHAN, Aysun, “Dünyada Mevcut Başlıca Sosyal Güvenlik Sistemleri”, <http://www.ikademi.com/archive/index.php?t-349.html>, (25.09.2011)
- SEYYAR, Ali (2002), **Sosyal Siyaset Terimleri**, Beta Yayınları, İstanbul.
- SEYHUN, Ömer Kayhan (2006), Avrupa Birliği’ndeki Demografik Dönüşümün Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Üyeliği Çerçevesinde İşgücü Piyasalarına Yansıması, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- ŞENOCAK, Hasan (2009), “Sosyal Güvenlik Sistemini Oluşturan Bileşenlerin Tarihi Süreç Işığında Değerlendirilmesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**; sayı 56. s.409-468.
- TANTAN, Saadet (2001), **Sosyal Güvenlik Kapsamında Emeklilik Sisteminde Reform Arayışları ve Özel Emeklilik Fonları**, Beta Yayınları, İstanbul.
- TATAR, Mehtap (2011), “Sağlık Hizmetlerinin Finansman Modelleri: Sosyal Sağlık Sigortasının Türkiye’de Gelişimi”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Sayı:1, s.103-133.
- TEKSÖZ, Tuncay (2005), “Sosyal Güvenlik Reformu”, **İşveren Dergisi**, Ocak-Şubat,Mart,[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1150&id=63](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1150&id=63)(12.11.2010).



- TEPAV (2010), **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları**, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla\\_Mucadelede\\_Sosyal\\_Guvenlik.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313906r3055.Yoksullukla_Mucadelede_Sosyal_Guvenlik.pdf) (13.09.2011).
- TEPEKULE, Umut (2008), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Reform Sürecinin Değerlendirilmesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül, Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (2009), **Araştırma ve İnceleme Raporu**, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf> (15.10.2011).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (2006), **Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün Eylem ve İşlemlerine İlişkin Araştırma ve Denetleme Raporu**, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk20.pdf> (25.11.2010)
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2008), **Sosyal Güvenlik Reformu**, Ankara.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2008), **Sosyal Güvenlik Sisteminde Merak Edilen 50 Soru 50 Cevap**, Ankara, <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/sosyal%20g%C3%BCvenlik%2050%20soru.pdf> (03.08.2011).
- T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı (2009), **Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008-2010)**, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2009), **Strateji Geliştirme Başkanlığı**, “ Temel Ekonomik Göstergeler”,<http://www.sgb.gov.tr/esad/Documents/Ekonomik%20veriler07.pdf> (17.09.2011).
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2008), **Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Temel Sağlık Hizmetleri Kasım 2002-2008**, Baş Editör: Recep Akdağ, Ankara.
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (2007), **Sosyal Güvenlik Reformu: Uygulama Öncesi Yeni Yaklaşım**, Ankara.
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (2010), **Stratejik Plan (2010-2014)**, Ankara.
- T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu (2011), **Mali İstatistikler**, Mayıs.
- T.C. Yasalar (2828, 3294, 4447, 4632, 5502, 5510 sayılı Kanunlar).
- TİSK (2000), **Avrupa Birliği’nin Sosyal Politika Gündemi**, Tisk Yayınları, Ankara
- TOBB (1994), **Sosyal Güvenlik Özel İhtisas komisyonu Raporu**, Tobb Yayınları, 2.Baskı, Ankara.
- TOPUZ, Senem Kurt (2009), “Türkiye’de Sosyal Devlet Harcamalarının Genel Eğilimi:2001-2009Yılları Arasında Yapılan Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamaları”, **Alternatif Politika**, Cilt:1,Sayı 1,Nisan,s.115-136.

- TUNCAY, A. Can (2005), “Türk Emeklilik Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi”, **Çimento İşveren Dergisi**, sayı:2, cilt:19, s.3-17.
- TUNCAY, A.Can (2000a), “Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:14, Sayı:2, s.3-15.
- TUNCAY, A. Can (2000b), “Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, s.3-11.
- TUNCAY, A. Can, Ö. Ekmekçi (2005), **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, 11. Bası, Beta Yayınevi, İstanbul.
- TUNÇOMAĞ, Kenan (1987), **Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar**, Üçüncü Bası, Beta Yayınevi, İstanbul.
- TURAK, Berna (2009), Dünyada ve Türkiye’de Önerilen Sosyal Güvenlik Reform Alternatiflerinin Temel Dinamikleri ve Bir Model Önerisi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TÜSİAD (1995), **Optimal Devlet**, İstanbul.
- TÜSİAD (1997), **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılanma**, Tüsiad Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (2010), **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim**, [http://www.tusiad.org/\\_rsc/shared/file/Tusiad-2050NufusEgitim-Raporu.pdf](http://www.tusiad.org/_rsc/shared/file/Tusiad-2050NufusEgitim-Raporu.pdf) (13.09.2011).
- UĞUR, Suat (2004), **Sosyal Güvenlik Sistemlerinde Özel Emeklilik Programlarının Yeri ve Gelişimi**, TİSK Yayınları No:244, Ankara.
- UĞUR, Suat (2005), “Geçiş Ekonomilerinde Emeklilik Sistemi Reformları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Prof. Dr. Turan Yazgan’a Armağan Özel Sayısı**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul.
- ULUTÜRK, Süleyman, Kutlu Dane (2009a), “Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:8, Sayı 29, s.114-142, <http://www.esosder.org/?sayfa=dergelist&sayi=29> (08.03.2011).
- ULUTÜRK, Süleyman, K.Dane (2009b), “Sosyal Güvenlik Sisteminde Dönüşüm: Burjuvazinin İrade Beyanı ve Ülke Örnekleri”, Editörler: MÜTEVELLİOĞLU, Nergis ve Diğerleri, **Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu**, Belediye-İş Sendikası Yayını, Ankara.
- UMDU, Ersin (2009), “Sosyal Güvenlik Reformu Öncesi ve Sonrası”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, Yıl:12, Sayı:59, s.34-38.
- YAZGAN, Turan (1992), **İktisatçılar İçin Sosyal Güvenlik Ders Notları**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.
- YENİMAHALLELİ, Gülbiye (2007), “Almanya Sağlık Finansal Sisteminde Dönüşüm: Bismarck’tan Beveridge’e”, **Çalışma Ortamı Dergisi**, sayı:94, s.18-20.

YÖNEY, Emine (2007), Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Yapılan Hazine Transferlerinin Kamu Harcamaları Üzerine Etkileri: 1995-2006 Dönemi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

YURDADOĞ, Volkan (2002), “Sosyal Güvenliğin Finansman Yöntemleri”,  
[http://www.canaktan.org/politika/anti\\_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf](http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/volkan-sosyalguvenlik.pdf) (16.07.2010).

<http://www.spf.boun.edu.tr/index.php/tr> (13.08.2011).

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm> (05.11.2011)

[http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1\\_C5\\_800.pdf](http://www.sgk-kap.org/database/reports/B1_C5_800.pdf) (19.10.2011).

<http://www.sosyalsiyaset.net/documents/sh.htm> (12.09.2011).

<http://www.egm.org.tr/BESP/default3.asp?r=1> (08.10.2011).

[http://www.legalisplatform.net/ozel\\_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf](http://www.legalisplatform.net/ozel_dosyalar/Sosyal%20G%C3%BCvenlik%20Sisteminde%20Reform.pdf) (11.09.2011).

<http://www.sguz.org/tr/html/109> (15.09.2011).

<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/ya/2011borcyapilandirmasi.pdf> (20.11.2011).

<http://ekonomi.haberturk.com/makro-ekonomi/haber/680128-turkiyeemekli-cumhuriyeti> (18.10.2011).

[http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/12815148937.Sosyal\\_Guvenlik\\_Reformu.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/12815148937.Sosyal_Guvenlik_Reformu.pdf) (07.09.2011).

[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313500r1067.Saglik\\_Harcamalari\\_Genel\\_Saglik\\_Sigortasinin\\_Mali\\_Surdurulebilirlik\\_Acisindan\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271313500r1067.Saglik_Harcamalari_Genel_Saglik_Sigortasinin_Mali_Surdurulebilirlik_Acisindan_Analizi.pdf) (07.09.2011).

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/publ/wlr2000.pdf> (15.05.2011)

<http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/tarihce> (26.07.2011).

[http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/organizasyon\\_yapisi!/ut/p/b1/jZDBCslwEEQ\\_KbMxrfGYCk1Xe6mhWnORnCSg1YP4\\_dbak9Do3gbeY4YVXnTC9-EZz-ERb324vLPPT5asXRVkoB0AJqn2cA1ZUGNwHADmMnMHOM6qPb-tNBq5NWW4zt4DG5M8UsMJ\\_\\_YmCH\\_5B-K-JzboAV4p2SkLqfDkBgYkjkPjB\\_dq2HSK\\_AOAZDIQ!/](http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/tr/kurumsal/organizasyon_yapisi!/ut/p/b1/jZDBCslwEEQ_KbMxrfGYCk1Xe6mhWnORnCSg1YP4_dbak9Do3gbeY4YVXnTC9-EZz-ERb324vLPPT5asXRVkoB0AJqn2cA1ZUGNwHADmMnMHOM6qPb-tNBq5NWW4zt4DG5M8UsMJ__YmCH_5B-K-JzboAV4p2SkLqfDkBgYkjkPjB_dq2HSK_AOAZDIQ!/) (20.02.2012).

<http://www.sydgm.gov.tr/tr/html/224/SYDTF/> (18.12.2010).

<http://www.isvesosyalguvenlik.com/anasayfa/dosya11.htm> (25.12.2011).

<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statissizliksigortasiisle> (25.12.2011).

[http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2011/bulten/13032011\\_issizlikfonu.pdf](http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2011/bulten/13032011_issizlikfonu.pdf)  
(17.10.2011).

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2530> (24.11.2011).

<http://www.alitez.el.com/tezel/index.php?sid=yazi&id=2285> (09.01.2012).

## ÖZGEÇMİŞ

1985 yılında Samsun'da doğdu. İlköğretim, ortaokul ve liseyi Samsun'da tamamladı. 2005 yılında Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye bölümünde üniversite eğitimine başladı. Avrupa Birliği Öğrenci değişim programı olan ERASMUS çerçevesinde 2006-2007 öğretim yılında 4 ay boyunca Polonya Uniwersytet Rzeszowski'de öğrenim gördü. 2009 yılında Sakarya Üniversitesi Maliye bölümünden mezun olduktan sonra aynı yıl bu üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde Yüksek Lisans eğitimine başladı.